

## LA LOTTA ALLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA FUORI DAI CONFINI NAZIONALI (\*)

di Filippo Spiezia

SOMMARIO: 1. Alcune premesse definitorie. – 2. Il contrasto alla criminalità organizzata come priorità europea. – 3. L'analisi del fenomeno: una vecchia emergenza criminale con nuove spoglie. – 3.1. La dimensione imprenditrice delle mafie, multi-service provider. – 3.2. Le organizzazioni mafiose operanti su scala mondiale. – 3.3. Il cambiamento dei modelli operativi: la capacità di network. – 3.4. Il vantaggio tecnologico e la flessibilità operativa. – 4. Le implicazioni e le criticità. – 4.1. Sottovalutazione e rischio di implicita accettazione del ruolo delle mafie. – 4.2. Le difficoltà del coordinamento investigativo internazionale e nazionale e la crisi del principio del mutuo riconoscimento nei rapporti di cooperazione giudiziaria penale. – 4.2.1. I problemi di coordinamento nazionale per i nostri partner europei. – 4.2.2. La crisi del principio di mutuo riconoscimento delle decisioni giudiziarie. – 4.3. Le implicazioni per il diritto penale sostanziale. – 5. La verifica sul campo con un reperto giurisprudenziale europeo: il caso POLLINO ossia "Ndrangheta Connection". – 6. Il miglioramento del contrasto alle mafie, tra nuove proposte normative ed il miglioramento dei meccanismi esistenti. – 6.1. Il miglioramento del contrasto patrimoniale. Un'urgente ed ineludibile necessità. – 6.2. L'affermazione di un'autentica prospettiva europea nel coordinamento giudiziario internazionale. – 6.3. L'introduzione di una nuova fattispecie associativa e la piena rilevanza penalistica della sua transnazionalità. – 7. Conclusioni.

### 1. Alcune premesse definitorie.

Esprimo la mia gratitudine alla Scuola Superiore della Magistratura e agli organizzatori di questa prestigiosa iniziativa di formazione per l'invito ricevuto a tenere la presente relazione.

L'incontro odierno costituisce preziosa occasione per condividere alcune riflessioni su temi importanti, delicati e complessi, rispetto ai quali sono state profuse, da parte dell'ufficio italiano ad Eurojust, negli ultimi anni operativi, significative energie.

Ovviamente la mia non sarà una relazione su Eurojust, ma non vi è dubbio che *Eurojust* costituisce un osservatorio privilegiato per apprezzare entità e modalità della minaccia portata avanti dalla criminalità organizzata oltre i confini nazionali. L'esperienza condotta in ambito internazionale consente anche di avviare un giudizio sul funzionamento e sulla valutazione di adeguatezza degli strumenti di cooperazione e

---

(\*) Testo rielaborato della relazione tenuta nell'ambito del Corso organizzato dalla Scuola Superiore della Magistratura e dalla Direzione Nazionale Antimafia ed Antiterrorismo intitolato "I 30 anni della DNA, delle DDA e della DIA. 30 anni di legislazione contro il crimine organizzato: le origini e le evoluzioni del sistema antimafia" (22 Giugno 2022, Roma).

coordinamento investigativo, nonché degli schemi qualificatori penalistici riferibili alle condotte rilevanti in materia criminalità organizzata<sup>1</sup>.

Alcune premesse sono tuttavia necessarie per un miglior inquadramento del tema (la lotta alla criminalità organizzata fuori dai confini nazionali). A proposito della *nozione di criminalità organizzata (di seguito indicata anche come c.o.)*, occorre premettere che questa locuzione è molto diffusa nel linguaggio corrente. Ciò nonostante, a tale endiadi non viene comunemente assegnato un significato univoco. Autorevoli studiosi hanno sostenuto che si tratti, addirittura, di una nozione talmente generica da abbracciare le attività criminose più disparate, purché realizzate da soggetti che concorrano, con un minimo di organizzazione, nella preparazione e/esecuzione dei reati.

A complicare il percorso che conduce a una definizione condivisa di “*crimine organizzato*” si aggiunge, sul piano criminologico, la continua evoluzione del paradigma criminale in cui esprime il crimine organizzato, che manifesta una straordinaria capacità di adattamento ai mutamenti economici, culturali e politici della società.

Per mantenermi aderente, nella presente relazione, ad una chiara base di diritto positivo, specifico che intendo riferirmi al *parametro normativo enucleabile, sul piano internazionale, dalla Convenzione di Palermo del 2000*. Quest’ultima, come è noto, ha espresso diverse istanze tutte sottostanti alla sua genesi: la prima, quella di migliorare la cooperazione per i reati *cross border*; la seconda, quella di introdurre in ambito internazionale alcune definizioni penalistiche condivise, quali quelle di *reato transnazionale, di reato grave e di gruppo criminale organizzato*, con una nozione, quest’ultima, che potesse riecheggiare soprattutto l’esperienza italiana.

Ho usato consapevolmente il termine di *parametro enucleabile*, in quanto nella Convenzione *non si trova una definizione esplicita di crimine organizzato*, non rinvenibile espressamente in nessuna delle sue norme. La nozione, tuttavia può essere *ricostruita* attraverso una serie di elementi concettuali, in particolare dall’art. 2, che contiene anche la definizione di *gruppo criminale organizzato, applicabile, in pratica, sul piano universale, tenuto conto dell’alto numero di Stati che hanno ratificato la Convenzione*.

In base a quest’ultima, per *gruppo criminale organizzato* si intende “*un gruppo strutturato, esistente per un periodo di tempo, composto da tre o più persone che agiscono di concerto al fine di commettere uno o più reati gravi o reati stabiliti dalla presente Convenzione, al fine di ottenere, direttamente o indirettamente, un vantaggio finanziario o un altro vantaggio materiale*”. Si tratta di una definizione normativa che contiene parametri molto ampi. Non è definito il *modus operandi* del gruppo criminale, il che significa che può essere applicata a tutti gruppi criminali non costituiti occasionalmente aventi la specifica finalità criminosa sopra indicata, connotata a sua volta dall’ulteriore finalismo di ottenere direttamente o indirettamente un vantaggio finanziario.

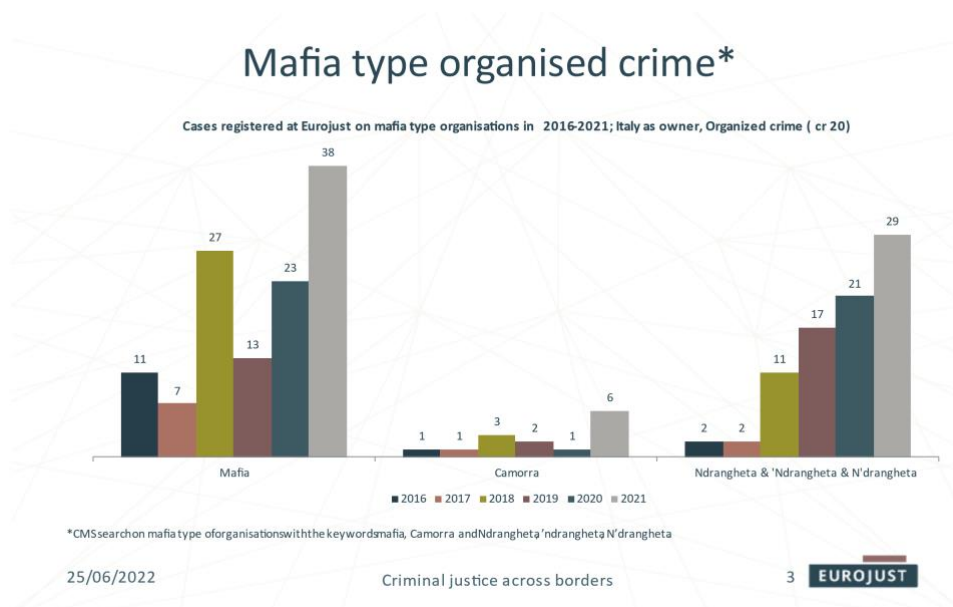
---

<sup>1</sup> Per l’approfondimento di alcune delle tesi esposte nella presente relazione sia consentito un rinvio a F. SPIEZIA, *Attacco all’Europa*, Piemme Mondadori, Milano, 2020, ora anche disponibile in lingua inglese, (*Criminal Threats and EU Response*, Laurus Robuffo, Roma, 2021) e spagnola (*Ataque a Europa*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2022).

Naturalmente nella mia analisi prenderò soprattutto in considerazione la prospettiva c.d. *cross border delle nostre mafie* ( c.d. *mafie in senso stretto*), ossia delle associazioni criminali riconducibili ai parametri normativi di cui all’art. 416-bis c.p., alla luce dell’ accertata loro operatività oltre i confini nazionali, anche se molte delle considerazioni che verranno svolte appaiono applicabili anche alle *altre organizzazioni criminali* (c.d. *mafie in senso ampio*), cui si attaglia il parametro normativo desunto dalla citata Convenzione di Palermo.

Le due fattispecie, infatti, quella di cui all’art. 416-bis c.p. e quella di cui all’art. 2 della Convenzione di Palermo, si sovrappongono per alcuni elementi della fattispecie (l’esistenza di una stabile organizzazione, che può avere una maggiore o minore articolazione soggettiva), distinguendosi, poi, il reato di cui all’art. 416 per l’oggetto del programma criminoso (caratterizzato, come è noto, da una eterogeneità degli scopi), ma soprattutto per il ricorso alla *forza di intimidazione dell’associazione*, che costituisce l’ “in sé” dell’associazione di tipo mafioso.

L’analisi che di seguito si propone è fondata su dati per quanto è più possibile obiettivi, desunti dall’operatività di Eurojust, che ci restituisce un quadro netto, quanto allarmante, circa le proiezioni transfrontaliere delle nostre mafie all’estero, come si evince dalla slide che appresso si riproduce, espressiva di un trend crescente ( dal 2016 al 2021), che si origina dalle richieste rivolte ad Eurojust dalle autorità giudiziarie nazionali, per le esigenze di cooperazione giudiziaria e coordinamento investigativo in indagini per i reati di mafia *ex art. 416-bis c.p.*



Vi è anche da aggiungere che l’osservatorio europeo ci restituisce anche dinamiche di gruppi criminali di etnia straniera (in prevalenza di origine albanese), nella cui operatività sono rintracciabili gli elementi che caratterizzano la fattispecie di cui all’art. 416-bis c.p., sebbene si tratti di gruppi costituiti all’estero che svolgono, almeno

in parte, la propria azione sul territorio nazionale. Tale elemento ovviamente accresce la complessità dell'analisi e l'articolazione della risposta da poter mettere in campo.

## **2. Il contrasto alle mafie come priorità europea.**

Il tema in trattazione è di *fondamentale importanza, in quanto l'azione delle mafie è in grado di compromettere beni giuridici fondamentali quali la sicurezza, il funzionamento delle istituzioni democratiche ed i principi che governano il libero mercato*. Essi sono rilevanti non solo in una prospettiva nazionale, perché attengono direttamente alla *essenza e alla configurazione della costruzione europea e del suo spazio giudiziario*, fondato sul principio dell'applicazione dello Stato di diritto che viene messo fortemente a repentaglio dall'azione della c.o. Come è noto, la realizzazione di tali obiettivi – libertà sicurezza e giustizia - ha una valenza strategica per l'Unione, essendo stata inserita all'art.3 par. 2 del Trattato UE, addirittura in posizione prevalente rispetto alla esigenza di assicurare il funzionamento del mercato interno (art. 3 par. 3), venendo infine richiamata all'art. 67 in materia di spazio giudiziario europeo.

Stante l'essenzialità del tema, la sua correlazione con i principi fondati della UE e l'entità della minaccia segnalata da organismi nazionali ed internazionali, ben si comprende *la rinnovata scelta delle istituzioni europee di porre il contrasto al crimine organizzato al centro delle nuove politiche dell'Unione*.

Il tema era stato già fortemente sollecitato dal *Parlamento europeo nella sua Risoluzione del 2016 sulla corruzione, che a sua volta seguiva la Risoluzione del 25 Ottobre 2011*.

In quel documento era stato evidenziato *che i gruppi criminali partecipano alla vita politico-amministrativa per accedere alle risorse finanziarie di cui dispone la pubblica amministrazione e ne condizionano le attività con la connivenza di politici e funzionari e dell'imprenditoria e che il condizionamento dell'apparato politico-amministrativo si manifesta soprattutto nel settore degli appalti e dei lavori per la realizzazione di opere pubbliche, dei finanziamenti pubblici, dello smaltimento di rottami e rifiuti, nonché dei contratti diretti all'acquisizione di beni di ogni tipo e alla gestione di servizi*.

Già in quel documento, dunque, il Parlamento europeo sollecitava una serie di azioni specifiche, incluse quelle attinenti al *rinnovamento del quadro legale della stessa fattispecie di crimine organizzato o meglio del reato di partecipazione al reato di criminalità organizzata*. In particolare, al punto 14, il Parlamento riteneva che l'attuale ciclo politico dell'UE per la lotta contro la criminalità organizzata dovesse porre l'accento sul contrasto al reato associativo (vale a dire sul fatto di appartenere a un'organizzazione criminale) e non solo sul contrasto ai cosiddetti reati fine (vale a dire i reati in vista dei quali una siffatta organizzazione è stata creata). Il Parlamento europeo reputava dunque necessario prevedere la punibilità dell'appartenenza a un'associazione a delinquere indipendentemente dalla consumazione dei reati fine, includendo tra le sue priorità anche la lotta al riciclaggio, alla corruzione e alla tratta di esseri umani nell'ambito di un'autentica strategia europea anticorruzione.

Quegli auspici politici sembrano trovare oggi nuovo smalto nel quadro del *documento strategico del 14 aprile 2021 della Commissione europea, che fissa le linee d'azione per*

*il quinquennio 2021- 2025. Vi è dunque la consapevolezza che il contrasto alla criminalità organizzata, in tutte le sue forme, è diventata la “principale sfida alla sicurezza interna” non solo per l'Unione e i suoi Stati membri, ma anche per l'intera comunità internazionale, in quanto le minacce che essa pone sono in grado di incidere direttamente sullo stesso modello costituzionale dello Stato di diritto, influenzandone gli elementi strutturali e funzionali delle democrazie occidentali.*

Le istituzioni europee vengono pertanto fortemente invitate ad intensificare l'azione collettiva dell'Unione contro la criminalità organizzata, rafforzando gli strumenti esistenti per sostenere la cooperazione transfrontaliera, compresa la cooperazione attraverso le agenzie nel settore "Giustizia e affari interni". È stato poi introdotto il concetto dei *reati ad alta priorità*, allo scopo di smantellare le strutture organizzative sottostanti.

L'esperienza operativa ad Eurojust conferma che l'azione delle mafie costituisce una autentica emergenza: i gruppi organizzati oggi sono in grado di sviluppare contestualmente la loro azione in svariati settori (false fatture, smaltimento di rifiuti, traffico di stupefacenti, traffico esseri umani, etc..) dai quali traggono ingenti profitti. Nella sola Unione europea, il traffico di stupefacenti, che resta il più prominente mercato criminale, genera proventi calcolati (per difetto) in 30 miliardi di Euro all'anno. Si calcola poi che la perdita economica dovuta alla criminalità organizzata ed alla corruzione rappresenti una cifra compresa tra 218 e 282 miliardi di Euro all'anno.

Come tutto ciò possa contribuire a minare la fiducia nelle autorità pubbliche, compromettendo i valori su cui si fonda l'UE (art. 2 par. 2 e 67 TUE) è di agevole comprensione.

Inoltre, l'esperienza operativa comprova che a sua volta, *l'arretramento dello Stato di diritto, cioè l'involuzione e la progressiva erosione dei suoi elementi costitutivi, favoriscono lo sviluppo di situazioni di impunità e collusione e l'affermazione della criminalità, anche organizzata.*

Si assiste, dunque, ad un circolo perverso come dimostra la situazione interna di alcuni Stati UE (cfr. Polonia, Ungheria, Romania), in cui *riforme costituzionali e legislative involutive producono una riduzione degli standard di protezione, con l'adozione di politiche vessatorie nei confronti di giudici, pubblici ministeri, avvocati o giornalisti, ovvero nei confronti di coloro che svolgono funzioni di controllo, contrasto e denuncia dell'esercizio arbitrario del potere.* Una sorta di effetto domino, che rischia di estendersi con la stessa intensità anche agli altri Stati, mettendo a rischio l'integrazione europea nel suo complesso. Anche nelle pronunce della Corte europea è stato evidenziato bene *il legame tra corruzione delle élite al potere e criminalità organizzata e la creazione di aree di impunità* (cfr. sentenza CEDU Kovessi v. Romania (2020) e nelle recenti pronunce della Corte di Giustizia sulla situazione polacca, rumena e ungherese).

Se dunque l'azione della c.o. indebolisce la tenuta democratica degli Stati e mette in crisi il principio dello Stato di diritto, *in senso opposto*, gli Stati caratterizzati da una situazione di instabilità democratica o addirittura coinvolti in un conflitto militare, possano rappresentare il luogo ideale per la commissione ripetuta non solo dei *core crimes* ma anche per lo sviluppo della criminalità organizzata e dei suoi traffici illeciti. Un esempio per eccellenza è dato dalla situazione in Libia, che può essere definita uno

Stato fallito. Esso dimostra che il crollo dello Stato di diritto e l'ambiente di impunità siano riusciti a trasformare le *attività di contrabbando e traffico in un pilastro dell'economia del conflitto*.

### **3. L'analisi del fenomeno: una vecchia emergenza criminale con nuove spoglie.**

Il tema in questione che mi è stato assegnato – quello delle proiezioni transnazionali della criminalità organizzata - è *estremamente complesso*, in quanto involge diversi profili: quello dell'analisi del fenomeno criminale, degli strumenti di prevenzione e contrasto, da declinarsi in una ottica internazionale, quello dell'acquisizione probatoria transfrontaliera ed il connesso tema dei limiti della sua utilizzazione nel processo penale (di destinazione), del coordinamento investigativo e dei profili giurisdizione. Ognuno di questi, poi, sollecita una analisi per la verifica e l'adeguatezza degli strumenti e degli assetti normativi esistenti, stimolando la prospettazione di proposte finalizzate ad un miglioramento, normativo ed operativo. Trattare diffusamente ognuno dei temi accennati richiederebbe un distinto convegno. Esigenze di sintesi, tuttavia, impongono che si accenni almeno ai principali profili sopra enucleati, che appaiono meritevoli di una qualche considerazione. Nella mia relazione proverò ad indicare, poi quelli che a mio giudizio costituiscono i punti critici del sistema, a livello europeo, nonché gli aspetti da prendere in maggior cura per un'azione futura.

*Uno sguardo oltre i confini nazionali conferma che le attuali dinamiche operative della C.O., si caratterizzano sempre più per la loro forte vocazione imprenditoriale, con una dimensione operativa transfrontaliera, in grado di sfruttare sinergie tra gruppi criminali e di trarre grande vantaggio dallo sviluppo tecnologico.*

Si tratta di un *quadrinomio a mio avviso davvero micidiale*, la cui combinazione sta determinando, in Europa, una vera e propria emergenza criminale con un livello di insidiosità senza precedenti, di cui non sempre si ha la precisa percezione. In effetti il tema della sicurezza e dei pericoli che vivono le nostre comunità sono percepiti chiaramente quando siamo sconvolti da attacchi terroristici, perché questi si manifestano in modo eclatante, per le intrinseche modalità della condotta criminosa. Tuttavia si registrano forme altrettanto pericolose e subdole di minacce, in grado di compromettere la funzionalità e la tenuta dei nostri sistemi democratici, economici ed informativi, e tra queste sicuramente quella portata dalla criminalità organizzata con i suoi traffici illeciti.

I tratti distintivi odierni della c/o. sopra sinteticamente accennati si ricavano dalla operatività di Eurojust e sono confermati dalle analisi di Europol: mi riferisco, in particolare, al *Serious Organize Crime Threats Assesment* per il 2021, documento che rappresenta l'analisi più avanzata prodotta a livello dell'Unione Europea sulla criminalità organizzata, da cui emerge che:

- l'80% delle reti criminali sono coinvolte in forme di crimini seriali, come la droga, il crimine organizzato contro la proprietà, la frode di accise, il traffico di esseri umani, le frodi online e altre, e il contrabbando di migranti;
- 7 organizzazioni su 10 sono attive in più di tre paesi;
- il 40% si impegna in più di un'attività criminale principale.



La conferma della dimensione globale del crimine organizzato oggi è data dal fatto che più di 180 nazionalità sono coinvolte in attività criminali nell'UE e il 65% dei gruppi criminali attivi nell'UE sono composti da membri di più nazionalità.

Esaminiamo partitamente ciascuno dei quattro aspetti.

### 3.1. *La dimensione imprenditrice delle mafie, multi-service provider.*

*Già nella Risoluzione del Parlamento europeo del 23 ottobre 2013 sulla criminalità organizzata, la corruzione e il riciclaggio di denaro, veniva evidenziato che la criminalità organizzata è sempre più simile ad un soggetto economico globale, avente una spiccata vocazione imprenditoriale e specializzato nella fornitura simultanea di diverse tipologie di beni e di servizi illegali – ma anche, in misura crescente, legali – e ha un impatto sempre più pesante sull'economia europea e mondiale, con ripercussioni significative sulle entrate fiscali degli Stati membri e dell'Unione nel suo insieme.*

L'immensa quantità di denaro proveniente dalla droga ha consentito alle mafie italiane e straniere di mettere le mani su tanti settori legali e illegali, che hanno in comune il dato di essere meno rischiosi rispetto alle attività delinquenziali tradizionali - come le estorsioni ed omicidi - ma più redditizi. Se il traffico di sostanze stupefacenti continua a costituire ancora oggi uno dei principali settori di interesse dei cartelli criminali italiani e rappresenta un fenomeno transnazionale e questo anche in piena pandemia – in cui le organizzazioni criminali specializzate nel narcotraffico hanno dimostrato una straordinaria resilienza – la casistica operativa ci restituisce una azione delle mafie in svariati settori, con molteplicità dell'oggetto sociale: erogazione di servizi finanziari con prestiti ad usura, riciclaggio attraverso circuiti fiduciari ovvero, più recentemente, attraverso le forme di moneta virtuale in grado di assicurare sufficienti condizioni di anonimato (criptovalute), esportazione illegale di rifiuti, il settore della gestione di scommesse clandestine, l'acquisizione di attività economiche, nei settori della edilizia, ristorazione, alberghiere, logistica, security, attività di falsa fatturazione, contrabbando di idrocarburi. Naturalmente non mancano le attività classiche, quali omicidi e commercio armi nonché le attività di traffico di esseri umani.

Tra i settori in forte espansione in 'epoca covid' vi è stato quello delle truffe *on line* e delle frodi informatiche. Inoltre, recenti attività investigative transnazionali hanno fatto emergere la convergenza di strutture criminali, di differente matrice, nella pianificazione ed illecita commercializzazione di carburanti e nel riciclaggio di centinaia di milioni di euro in società petrolifere, sedenti in Italia ed all'estero, intestate a soggetti insospettabili, meri *prestanome*. L'interesse delle organizzazioni mafiose per il business del contrabbando di prodotti energetici (oli lubrificanti e oli base), appare sempre più in crescita per il notevole vantaggio economico che ne deriva. *Esso ha dato origine, nel tempo, ad un vero e proprio mercato "parallelo", sovrapposto a quello legale.* Enorme appare poi la spinta al reinvestimento nell'economia legale dettata dalla necessità di occultare gli enormi proventi delle attività criminali, specie quelle derivanti dal traffico di sostanze stupefacenti, attraverso operazioni di riciclaggio e di reimpiego.

*Le mafie, dunque, da tempo manifestano una vocazione imprenditoriale essendo divenute un service provider multilivello. Oggi più che in passato, ciò ne costituisce la vera forza e*

ne accresce il capitale sociale, tradizionalmente basato sullo sviluppo di reti collusive con il mondo istituzionale. Essa consiste nel saper raggiungere i suoi obiettivi 'classici' sfruttando le moderne occasioni di *business*, attraverso l'offerta di servizi sempre nuovi, in un'ottica di costante evoluzione. In tal modo le mafie sono riuscite ad inserirsi abilmente nel tessuto economico e sociale di diversi Stati europei perché hanno identificato e sfruttato le debolezze del sistema: prima fra tutte, la mancanza di un'adeguata conoscenza dei caratteri tipici della criminalità mafiosa e della sua insidiosità.

### 3.2. *Le organizzazioni mafiose come soggetti operanti su scala mondiale.*

Secondo elemento del *quadrinomio*: il dato della transnazionalità. Esso non è nuovo: nei documenti d'*analisi*<sup>2</sup> dell'Unione europea si rinvencono numerosi riferimenti alla transnazionalità<sup>3</sup> quale connotato ricorrente della criminalità, specie se organizzata, le cui attività presentano profili sempre più spiccatamente imprenditoriali, proiettati in una dimensione *transborders*<sup>4</sup>. La dilatazione delle attività illecite oltre i confini nazionali, che l'espressione *globalizzazione del crimine* sintetizza, era già evidenziata nell'ultimo *Piano d'azione dell'Unione europea in materia di prevenzione e controllo della criminalità organizzata per l'inizio del nuovo millennio*<sup>5</sup>, in cui era stato sottolineato il carattere dinamico dei gruppi criminali, che spesso formano partenariati all'interno ed all'esterno del territorio europeo<sup>6</sup>. Da questo punto di vista si può dire che forse nessun paese europeo è indenne dalla penetrazione del crimine mafioso.

*Ciò che appare nuovo, invero è l'amplificazione esponenziale di tale caratteristica, accompagnata dal cambiamento dei modelli organizzativi.*

Già nel rapporto 2017 di Europol sul crimine organizzato (*European Union Serious and Organized Crime Threat Assessment*), in Europa si dava conto della operatività di più

<sup>2</sup> Il requisito della transnazionalità della moderna criminalità è elemento costante delle analisi contenute nell'OCTA (*Organized Crime Threat Assessment*), elaborato da Europol con il contributo di Eurojust e degli Stati membri, la cui ultima versione, disponibile anche on line, è del 2021.

<sup>3</sup> L'uso dei termini "crimine transnazionale" e/o "criminalità transnazionale" è ricorso, per la prima volta, nei lavori negoziali dell'ONU in occasione della elaborazione della "*Naples Political Declaration and Global Action Plan against Organized Crime*" (doc. A/49/748) adottata all'esito della Conferenza ministeriale sul crimine organizzato tenutasi a Napoli nei giorni 21/23 novembre 1994. Esso è comparso anche nei successivi documenti e lavori preparatori che sfociarono nella Convenzione di Palermo del 2000.

<sup>4</sup> La categoria del delitto transnazionale ha oggi una sua definizione normativa – invero assai ampia – contenuta all'art. 3 della Convenzione delle Nazioni Unite sul crimine organizzato del dicembre del 2000, ratificata dall'Italia, unitamente ai suoi tre protocolli, con la legge n. 146 del 16 marzo 2006 (pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 85 dell'11 aprile 2006 - S.O. n. 91)

<sup>5</sup> Il Piano è pubblicato in GUCE, 3 Maggio 2000, N. c/124/1 ss.

<sup>6</sup> Per il riferimento ad un contesto geopolitico più ampio, non limitato all'Unione europea, si veda la Raccomandazione del 19 settembre 2001, n. (2001)11 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, in cui è stato sottolineato che "la criminalità organizzata rappresenta, con il suo potere economico, le sue connessioni transnazionali e le sue sofisticate tecniche e metodologie, una rilevante minaccia per la collettività, lo Stato di diritto e la democrazia, cui gli Stati devono reagire con una strategia comune".



di 5.000 gruppi criminali. Gli ultimi dati di Eurojust confermano la tendenza in atto: *nel 2021, Eurojust ha raggiunto un picco di nuovi 5297 casi operativi in cui è presente l'elemento della transnazionalità e molte procedure operative sono riferibili a fattispecie associative*. Se tali dati esprimono una maggiore fiducia delle autorità nazionali nell'Agenzia europea, per i "servizi" che offre e per la necessità di cooperazione giudiziaria, sono anche una conferma inequivocabile che il crimine organizzato tende ad operare sempre più oltre confine.

Tuttavia, il dato delle proiezioni transnazionali delle mafie può oggi ricostruirsi in maniera molto affidabile dalla decriptazione di migliaia di conversazioni avvenute su piattaforme di comunicazione riservata (Encrochat , Ski CC e Anom) che ci hanno restituito un panorama, sul livello di infiltrazione e presenza del crimine organizzato nei paesi europei ed in paesi terzi, senza precedenti ( solo per la piattaforma SKY ECC Europol ospita nei suoi data base oltre 500.000.000 di chat decriptate).

Quanto alla individuazione delle aree prescelte dalla criminalità mafiosa in ambito europeo, in aggiunta a quelle contrassegnate dalla consolidata e pregressa presenza di esponenti di famiglie insediatesi durante i fenomeni migratori degli anni 60', essa oggi avviene:

- sulla base delle *caratteristiche e dei bisogni* dei mercati, per rispondere alla domanda di specifici beni e servizi illeciti sullo scenario europeo ed internazionale;
- per l'esigenza di costituire basi logistiche presso i principali hub europei, onde favorire i transiti illeciti (sostanze stupefacenti, merci contraffatte, etc.). Ciò spiega la presenza di cellule mafiose o dei c.d. broker internazionali in prossimità dei grandi snodi aereo portuali quali Anversa, Amburgo, Rotterdam, Amsterdam, Barcellona, nei porti sloveni e croati.
- sulla base delle aree che offrono normative favorevoli alle esigenze del riciclaggio internazionale (*paradisi fiscali e penali*).

I paesi europei maggiormente interessati dall'azione delle mafie nostrane (per come emerge dalla casistica di Eurojust) sono la Germania (138), la Francia (150) e la Spagna (100). Le ragioni sono molteplici. Per la Francia il numero elevato di richieste è cresciuto soprattutto per le esigenze di acquisizione dei dati Encrochat e Sky ECC, che hanno richiesto l'attivazione di numerose procedure di cooperazione con le autorità transalpine attraverso l'emissione di un ordine di indagine europeo. Per quanto riguarda Spagna e Germania, l'intensa cooperazione conferma il dato, emergente già negli scorsi anni, della diffusa infiltrazione che la nostra criminalità organizzata nel tessuto economico dei Paesi europei a più alta redditività, ma ovviamente il dato si riscontra anche in Paesi terzi, a conferma di una vocazione internazionale delle nostre mafie.

In aggiunta a quelli citati, molti altri paesi europei sono interessati: Olanda, Belgio, Repubblica Ceca, Slovacchia, Malta, Cipro, Lituania, Romania, Ungheria, Austria. Naturalmente anche la Confederazione Elvetica, per restare in un quadro europeo.

Relativamente ai paesi terzi, i più grandi paesi del Sud America (Colombia, Messico, Perù, Argentina, Brasile) rientrano tra le aree di maggior interesse delle mafie italiane, in virtù di contatti con i cartelli del narcotraffico, ma anche Costa Rica, Ecuador, Guyana e Repubblica Dominicana sono interessati.

Negli ultimi anni anche l'Africa occidentale è diventata per le cosche nostrane una tappa sempre più importante per i traffici di stupefacenti ed in particolare la Costa d'Avorio, la Guinea-Bissau e il Ghana sono stati i primi paesi a finire nel mirino delle mafie, diventando cruciali basi logistiche per i narcos.

Analoghe considerazioni valgono per gli Stati Uniti ed il Canada, ove l'infiltrazione della criminalità organizzata di origine italiana appare ormai compiuta, così come dimostrato, in materia di traffico internazionale di stupefacenti, da recenti operazioni e da pronunce giudiziarie: con la sentenza emessa nel febbraio 2019 della Corte Superiore di Giustizia dell'Ontario nei confronti di un sodale degli URSINO, per la prima volta è stata riconosciuta la struttura gerarchico-mafiosa della 'ndrangheta calabrese in Canada, con tutte le caratteristiche tipiche. In CANADA sono state censite almeno tredici locali di 'ndrangheta, con un organo di controllo che si interfaccia direttamente con la Calabria. L'esistenza in Canada delle mafie italiane si è drammaticamente manifestata anche attraverso la commissione di efferati omicidi, l'ultimo dei quali nel luglio 2020 ai danni di un esponente di spicco di una famiglia della 'ndrangheta ivi trapiantata, fratello di un altro soggetto anch'esso assassinato nel 2017.

*Per concludere sul punto può affermarsi che stiamo assistendo non solo a fenomeni di colonizzazione della c.o. in paesi stranieri, con l'inserimento di teste di ponte, all'estero, di organizzazioni mafiose, ma di una vera e propria delocalizzazione dei centri decisionali all'estero di molte organizzazioni mafiose. Tutto questo rende, sul piano investigativo, molto più difficile comprendere dove sia avvenuto, per la prima volta, nel tessuto economico, sociale ed istituzionale di quel paese straniero, il primo innesto virale.*

Due indici chiari di quanto detto: l'entità dell'insediamento a Dubai di esponenti di primissimo livello delle organizzazioni di tipo mafioso. Inoltre, il cambiamento di paradigma criminale emergente in recenti contesti investigativi: ad es., l'intervento di esponenti mafiosi, in territorio estero, sollecitato direttamente dal creditore che si rivolge al mafioso piuttosto che adire la strada legale, per indurre la vittima al pagamento. Ciò vuol dire la fama criminale dell'organizzazione criminale è direttamente percepita e riconoscibile anche in comunità estere, a conferma dell'intervenuto controllo del territorio.

### 3.3. Il cambiamento dei modelli operativi: la capacità di network.

*Le centinaia di migliaia di chat derivanti dalle piattaforme decriptate ci consentono anche di avere un'immagine aggiornata delle strutture organizzative mafiose e del loro *modus operandi*. Qui le nozioni che ci provengono dalla scienza economica ci aiutano alla comprensione del fenomeno: le mafie, infatti, si comportano sempre più come vere e proprie multinazionali, cercando costantemente economie di scala e la specializzazione e settorializzazione dei loro "processi produttivi".*

In diversi procedimenti emerge che i centri decisionali delle organizzazioni criminali mafiose si sono spostati dalla madre patria per andare a situarsi nei luoghi vicini alle fonti di approvvigionamento o ai grandi hub commerciali, dove i movimenti di merci possono fungere da schermo ai traffici illeciti e consentire il loro sviluppo.

Inoltre, sul piano organizzativo, i gruppi criminali tendono sempre più ad una *compartimentazione* delle varie attività attraverso cui si snoda l'attività illecita. Esse, infatti, vengono svolte da gruppi criminali differenti, ma tra loro collegati. Per restare nel campo della droga, chiare evidenze investigative dimostrano il collegamento operativo tra i gruppi specializzati nel *rapporto con i produttori/fornitori*, con quelli che intervengono per *la logistica ed i trasporti*, diversi da quelli che intervengono per *la distribuzione sul territorio*, ancora diversi, infine, da coloro che si occupano della *raccolta dei proventi e del loro riciclaggio*, ovvero specializzati nel *reinvestimento*.

Dal modello delineato si evince che *il vero valore aggiunto per le organizzazioni criminali* non è tanto l'esistenza o meno di collegamenti con i territori di origine e con la cellula madre, *quanto la capacità di networking, di stabilire alleanze, operative e strategiche tra gruppi diversi operanti in contesti diversi*. In tal senso, le organizzazioni mafiose italiane hanno da tempo instaurato proficue sinergie, con suddivisioni di compiti operativi, con altre organizzazioni criminali quali quelle albanesi, nigeriane, cinesi, marocchine, turche, colombiane, messicane, peruviane, venezuelane etc.

#### 3.4. *Il vantaggio tecnologico e la flessibilità operativa.*

Infine, le organizzazioni criminali sono state capaci di avvantaggiarsi delle moderne tecnologie di comunicazione e digitali, ricorrendo alle più sofisticate tecniche di comunicazione attraverso forme criptate, spesso inaccessibili, il che rende le loro modalità operative estremamente difficili all'accertamento investigativo, la cui efficienza occorre coniugare con le legittime esigenze di tutela della privacy nelle forme di comunicazione.

Adattabilità e flessibilità degli schemi operativi sono andate, dunque, di pari passo con la capacità di aggiornare costantemente le proprie competenze tecnologiche. I gruppi di criminalità organizzata manifestano alti livelli di specializzazione, in continua evoluzione. Utilizzano la tecnologia per rubare dati sensibili, per diffondere e vendere materiale pedopornografico e per attaccare intere reti attraverso malware e ransomware, che portano ad alti profitti. Infine, utilizzano i guadagni ottenuti come riscatto della rete bitcoin per compiere operazioni criminali di diversa natura.

*A fronte di ciò, l'acquisizione di prove digitali incontra persistenti criticità.* In primo luogo, la lentezza: in un contesto globalizzato in cui i *cyber-attacchi* o le *frodi informatiche* sono all'ordine del giorno, i procedimenti di *Mutual Legal Assistance* risultano lenti e farraginosi, richiedendo spesso alcuni mesi per la loro implementazione. Le norme che regolano questi meccanismi sono state concepite per le prove fisiche e prevedono tempistiche di trasmissione inadatte alla velocità con cui le prove digitali si muovono nella rete e possono trasmigrare da uno Stato ad un altro.

In secondo luogo, i meccanismi di assistenza giudiziaria classici presuppongono un unico Stato di esecuzione. La dispersione delle prove digitali, tuttavia, spesso porta alla moltiplicazione delle giurisdizioni coinvolte (Stato di esecuzione, Stato in cui opera o ha la sede legale il *service provider*, Stato in cui si svolge l'attività criminosa).

In assenza di soluzioni internazionali condivise, ad oggi gli accessi avvengono attraverso una *cooperazione informale con i fornitori di servizi, quasi di natura privatistica*. Ogni anno, le autorità giudiziarie e le agenzie di *intelligence* dei paesi europei richiedono l'accesso a decine di migliaia di dati su utenti e *account*. In base ad un recente studio condotto da *Eurojust*, risulta ad esempio che nel 2020 le richieste inviate dalla Germania agli *Internet Service Provider* (quali, ad esempio, Apple, Facebook, Google e Twitter) siano state 63.561; la Francia ne ha invece inoltrate 43.252 e l'Italia 10.699. L'inefficienza del sistema emerge plasticamente dall'*Impact Assesment* che ha accompagnato la presentazione delle proposte europee in tema di prova elettronica, dal quale si evincono tre dati di rilievo:

(i) *più della metà delle indagini effettuate in UE comprende una richiesta di accesso transfrontaliero alle e-evidence*<sup>16</sup>;

(ii) *meno della metà delle richieste ai fornitori di servizi vengono soddisfatte*;

(iii) *quasi due terzi dei reati che comportano un accesso transfrontaliero alle prove elettroniche – con le attuali regole europee – non possono essere efficacemente indagati o perseguiti*.

È proprio l'obiettivo di facilitare l'acquisizione della prova elettronica ad aver ispirato l'elaborazione di alcune proposte normative: il Regolamento e la Direttiva che compongono l'*E-Evidence Package*, il cui *iter* normativo non è ancora concluso, ed il Secondo protocollo addizionale alla Convenzione di Strasburgo, di recente adottato.

#### **4. Le implicazioni e le criticità.**

Quali i problemi che questo complesso scenario pone, dal punto di vista strategico operativo? Quali conseguenze sul piano investigativo e dell'acquisizione probatoria? Quali le implicazioni per i meccanismi di cooperazione giudiziaria e di coordinamento? Ancor prima, e a monte, quale è il trattamento giuridico da riservare all'operatività di tali organizzazioni? Sono agevolmente applicabili gli schemi legali di cui alla fattispecie p. e p. dall'art. 416-*bis* c.p.? È configurabile la circostanza aggravante della transnazionalità o altre circostanze aggravanti? Quale valutazione è possibile compiere in termini di adeguatezza degli strumenti del diritto penale, declinati in una prospettiva europea o quanto meno transnazionale e non solo nazionale?

##### *4.1. La sottovalutazione ed il rischio di implicita accettazione del ruolo delle mafie.*

Il primo aspetto, quello della pre-comprensione e conoscenza del fenomeno, è di importanza centrale, in quanto solo una corretta ed attualizzata percezione di come operano i gruppi di criminalità organizzata, specie di tipo mafioso, nei territori stranieri, può consentire *il rilevamento della loro operatività*, e dunque l'applicazione di adeguati strumenti di prevenzione e contrasto. Da questo punto di vista, le nostre mafie, specie in passato, sono state spesso considerate più come opportunità che come minaccia, specie quando hanno ridotto l'uso della violenza. Negli schemi conoscitivi del fenomeno

mafioso si è orientati, da parte dei nostri partner, ad associare le mafie alla violenza, sicché nella misura in cui i clan mafiosi si sono mossi sotto traccia, evitando manifestazioni criminali violente, hanno goduto di un alto tasso di sottovalutazione.

*La rafforzata dimensione imprenditoriale delle mafie aggrava il problema della loro riconoscibilità esterna.* Il loro coinvolgimento in lucrose attività di investimento, finanziario o immobiliare, determina il rischio di una loro inclusione come soggetto che si inserisce nelle dinamiche, spesso tacitamente accettate, del capitalismo più sfrontato, che ne apprezza la capacità di spostare importanti masse di danaro ovvero di offrire servizi a basso costo (in quanto spesso ottenuti in violazione dei protocolli legali) e quindi, in definitiva, di soggetto con cui rapportarsi.

Tutto ciò ha contribuito ad un generale clima di *sottovalutazione* delle mafie e del crimine organizzato, consentendo alle mafie di crescere e prosperare in maniera invisibile, ma inarrestabile, in tutta l'Europa e ben oltre i confini europei.

*Su questo terreno, del livello strategico-informativo, occorre incrementare le iniziative di condivisione per aiutare i nostri partner europei nelle attività di pre-comprensione del fenomeno.*

In questo senso, costituisce una inedita opportunità quella offerta dalla piattaforma EMPACT. Mentre sinora la lotta alla criminalità organizzata (OC) è stata fatta attraverso il potenziamento della cooperazione tra più Paesi su singole indagini, attraverso EMPACT e con la leadership della DNA in collaborazione con Eurojust, si sta cercando di ottenere una visione più ampia e strategica del fenomeno. Sono stati pertanto individuati in Italia una serie di procedimenti penali con indagini in corso riguardanti 'Ndrangheta e Mafia siciliana ed è stata ottenuta l'autorizzazione dei Procuratori della Repubblica per condividere i dati nell'ambito dell'azione operativa 2.3. Lo scopo è quello di unire il know-how italiano con le esperienze ed i dati dei nostri partner, per il tramite di Europol e scoprire gli illeciti legami all'estero dei nostri gruppi di criminalità organizzata.

Il deficit di precomprensione e sottovalutazione del fenomeno si è poi accompagnato ad una disomogeneità normativa delle norme incriminatrici applicabili alle organizzazioni criminali, spesso strutturate, a livello legale, con una prevalenza del baricentro del loro disvalore sui reati fine piuttosto che sull'associazione in quanto tale, rendendo l'operatore e l'interprete poco allenato al rilevamento di tali fenomeni.

#### *4.2. Le difficoltà del coordinamento investigativo internazionale e nazionale e la crisi del principio del mutuo riconoscimento nelle procedure di cooperazione giudiziaria penale.*

La internazionalità del crimine ed il formarsi di una *devianza internazionale senza precedenti* hanno messo da tempo in crisi i noti concetti di giurisdizione nazionale, evidenziando i limiti strutturali e funzionali dei sistemi nazionali. La consapevolezza della natura sempre più transnazionale del *crimine organizzato ed il fatto che le sue manifestazioni si collocano contemporaneamente in diversi scenari e contesti spaziali che superano la dimensione nazionale* (dalla fase della ideazione sino a quella esecutiva) ha messo in crisi il sistema della giurisdizione penale, per definizione e sua natura, oltre per consuetudine internazionale, strettamente ancorata ai confini interni di uno Stato.

Ciò ha reso evidente, da tempo, l'ineludibile necessità del ricorso a forme di cooperazione tra autorità di polizia e giudiziarie dei vari paesi. Ma il modello cooperativo che abbiamo conosciuto, nel corso del tempo, basato sulla ricerca di regole che agevolassero i rapporti tra Stati (e le rispettive autorità giudiziarie) in base all'idea di fondo della *collaborazione*<sup>7</sup> piuttosto che dell'*interazione*, è apparso inadeguato rispetto alla descritta evoluzione.

I procedimenti nazionali, nei casi di criminalità transnazionale, non possono più condursi secondo una logica prevalentemente *domestica*, non finalizzata ad una condivisione *strategica ed informativa* con le autorità straniere. Ciò implica il superamento dei classici strumenti cooperativi, quali le rogatorie, espressivi di una forma cooperativa di tipo "*orizzontale*". Lo sviluppo della dimensione transfrontaliera della criminalità organizzata ha reso imprescindibile il ricorso a strutture di coordinamento investigativo anche tra autorità giudiziarie, in ambito internazionale. Di qui, nel 2002, l'idea della creazione di Eurojust, di cui, tuttavia, la sua natura ibrida e mal intese istanze di collegamento con la sovranità nazionale, ne hanno ostacolato per molto tempo l'approdo ad un modello realmente incentrato sull'idea della condivisione da declinarsi in una prospettiva sovranazionale<sup>8</sup>.

Certamente Eurojust ha conosciuto una evoluzione importante e l'organismo si pone oggi tra le forme più moderne ed avanzate della integrazione europea. Nonostante i lusinghieri risultati ottenuti nell'azione di coordinamento nazionale ed i progressi ottenuti – che costituiscono un dato oggettivo e non contestabile – rimane il bisogno di migliorare l'azione, nel contrasto alle forme di criminalità transnazionale, spingendolo verso soluzioni innovative<sup>9</sup>, accrescendo la portata degli interscambi con Europol ed aprendo definitivamente la strada alla collaborazione con i Paesi Terzi.

---

<sup>7</sup> Va tuttavia ricordato che, pur nell'ambito del descritto modello, nel giro di pochi anni, la Convenzione di Bruxelles del 29 maggio 2000 ed il successivo Protocollo aggiuntivo del 2001, il Secondo Protocollo della CEAG del Consiglio d'Europa aperto alla firma l'11 ottobre 2011, e per le sue connotazioni di globalità, la Convenzione di Palermo sul crimine organizzato transnazionale del dicembre 2000, hanno contribuito a riscrivere le regole internazionali dell'assistenza giudiziaria, allargando le maglie delle resistenze statuali e per tale via, moltiplicando le occasioni e le possibilità di cooperazione. Questo processo è stato ancora più spinto a livello di Unione europea, stante il più omogeneo quadro politico-giuridico: l'affermazione del principio del mutuo riconoscimento, introdotto a partire dal Consiglio europeo di Tampere, recentemente costituzionalizzato all'art. 82 del Trattato di Lisbona (TFUE), è solo uno dei più significativi elementi che denotano il cambiamento, tuttora in corso.

<sup>8</sup> Nel panorama giudiziario italiano la figura del coordinamento venne introdotta nel Codice Vassalli del 1988 all'art. 371 c.p.p., secondo cui i diversi uffici del p.m. che procedono ad indagini collegate si coordinano tra loro. Si tratta, dunque di una forma di coordinamento spontaneo o auto-coordinamento, non sottoposta, al suo inizio, al controllo ed alla vigilanza di un soggetto esterno (solo nel 1991, infatti, venne introdotto l'art. 118-bis c.p.p. che individua questo soggetto nel procuratore generale). Con l'introduzione, nel 1992, della Procura Nazionale Antimafia venne individuato un nuovo organismo con compiti di etero-coordinamento nelle indagini per reati di criminalità organizzata. Si trattò di una scelta che suscitò non poche critiche, ma che costituì un'innovazione strategicamente importante nell'azione di contrasto al crimine organizzato, in linea con le scelte di "verticalizzazione" che andavano compendosi in ambito europeo.

<sup>9</sup> In tal senso M. PISANI, *Criminalità organizzata e cooperazione internazionale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, Giuffrè, Milano, 1998, 703 e ss.; v. inoltre E. SELVAGGI, *Criminalità transnazionale e cooperazione giudiziaria internazionale*,



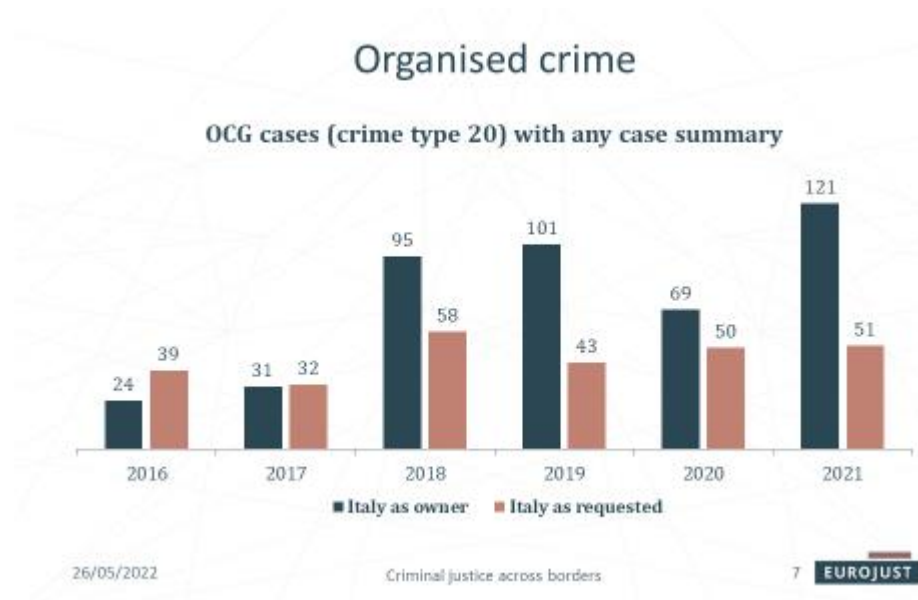
#### 4.2.1. I problemi di coordinamento nazionale per i nostri partner europei.

*L'evoluzione della criminalità organizzata sopra descritta pone delicati problemi non solo alla prospettiva del coordinamento internazionale, ma anche e soprattutto in chiave nazionale. Spesso, infatti, i nostri partner europei non riescono ad avere la chiara percezione della operatività, nei loro determinati contesti nazionali, dei gruppi criminali mafiosi operanti nelle loro comunità, per l'assenza di forme di raccordo informativo e di coordinamento nazionale.*

Ne consegue che talvolta sono percepiti solo alcuni aspetti, come le proiezioni di carattere patrimoniale delle organizzazioni mafiose, che appaiono neutre dal punto di vista della rilevanza criminale se non, addirittura, elementi di cui agevolare l'inserimento (nelle comunità straniera), con normative fiscali e di settore di favore.

*La casistica di Eurojust chiaramente fa emerge i problemi di coordinamento nazionale dei nostri partner, in quanto il patrimonio informativo nella disponibilità delle autorità straniere - che in una visione d'insieme renderebbe chiaramente percepibili l'operatività di gruppi criminali mafiosi - è in realtà disperso tra vari soggetti e stenta a comporsi in un mosaico d'insieme e complessivo.*

Tutto questo emerge nitidamente dalla casistica di Eurojust, che vede un crescente numero di procedure registrate e trattate scaturenti da richieste delle autorità italiane verso i paesi membri UE, mentre non si verifica altrettanto in direzione opposta (ossia di procedure generate da richieste delle autorità straniere).



Tutto ciò concorre a spiegare il fatto per cui, quando viene cercata dalle autorità italiane la collaborazione per l'attivazione di richieste di intercettazione o per altre attività tecniche, complesse da attuarsi all'estero, non è infrequente, che le autorità straniere chiedano a quelle italiane dati informativi o probatori, necessari a loro dire per integrare il quadro informativo. Di contro, dal lato italiano, tali dati non sempre possono essere offerti, semplicemente perché il fulcro dell'attività, nel suo dinamismo criminale, ormai si sta svolgendo all'estero.

In tal senso, va ancora oggi sottolineata la validità assoluta del modello del coordinamento nazionale italiano espresso, per quanto riguarda il livello giudiziario, dalla scelta ordinamentale di creazione della DNA e la lungimiranza di chi quella scelta e quel modello ebbero a concepire.

#### 4.2.2. La crisi del principio di mutuo riconoscimento delle decisioni giudiziarie.

Alle descritte difficoltà di un'efficace azione di coordinamento, si aggiungono alcune criticità rilevabili nel funzionamento di alcuni strumenti di cooperazione giudiziaria basati sul principio del mutuo riconoscimento.

Al riguardo va osservato che la non conformità di alcuni Stati illiberali al diritto dell'UE ha portato a una crisi di fiducia reciproca, con la conseguente necessità di imporre eccezioni all'automatismo del mutuo riconoscimento, attraverso un controllo orizzontale del rispetto dei diritti fondamentali, che può portare all'imposizione di eccezioni (cfr. Sentenze Corte di Giustizia da Aranyosi (2016, C-404/15 e C-659/15 PPU) a Dorobantu (2019, C-128/18), passando per L.M. (2018, C-216/18 PPU), alla causa IS (C-564/19), alla più recente sentenza del 22 febbraio 2022 sulla domanda di pronuncia pregiudiziale presentata dalla Corte di Amsterdam nel contesto dell'esecuzione nei Paesi Bassi di due FRO emessi da due tribunali regionali polacchi (C-562/21 PPU e C-563/21 PPU).

Alla crisi del principio cardine degli strumenti di cooperazione giudiziaria penale, vanno aggiunte anche alcune incoerenze e criticità nel tessuto normativo di alcune direttive di armonizzazione procedurale, in particolare dei meccanismi di acquisizione probatoria introdotti con la Direttiva n. 41 del 2014, specie nella materia delle intercettazioni. Il tutto aggravato dalla mancanza di una disciplina generale in materia di ammissibilità della prova su scala europea.

Dall'entrata in vigore della Direttiva sull'ordine di indagine europeo tale materia è stata oggetto di continue riflessioni stimolate dai casi concreti dei quali è stata investita Eurojust. Peraltro, lo stesso legislatore europeo aveva intuito la delicatezza della materia tanto da prevedere espressamente, all'art. 37 della Direttiva 41 del 2014, la possibilità della modifica normativa alla luce della relazione sull'applicazione dell'EIO con particolare riguardo alla "esecuzione delle disposizioni riguardanti l'intercettazione delle telecomunicazioni alla luce degli sviluppi tecnici." La suddetta procedura di revisione è in fase avanzata di elaborazione.

Per questi motivi Eurojust ha ritenuto utile predisporre un documento di sintesi sulle più rilevanti problematiche emerse dai casi operativi trattati in materia di

intercettazioni. Esso è stato approvato dal Collegio di Eurojust nella seduta 7 giugno 2022. Dalla casistica generale esaminata si confermano le criticità che l'Ufficio italiano aveva già segnalato, afferenti, in particolare, i temi della sorveglianza elettronica transfrontaliera, della esecuzione di intercettazioni ambientali in veicoli spostantisi attraverso più paesi europei e quello dell'utilizzo di captatori informatici (c.d. Trojan Horse).

#### *4.3. Le implicazioni per il diritto penale sostanziale.*

Dalla analisi sinteticamente svolta si conferma che il fenomeno mafioso ha dimostrato nel corso del tempo di essere molto più complesso di quanto si potesse pensare, non rappresentando un dato esperienziale statico, agevolmente inquadrabile e, quindi, contrastabile da parte dell'ordinamento giuridico, ma, al contrario, una situazione liquida in perenne movimento.

Soprattutto la mafia calabrese e la mafia siciliana, ma anche la camorra e la SCU hanno dimostrato negli ultimi tempi una straordinaria forza espansiva ed una eccezionale capacità camaleontica, giungendo ad operare in zone geograficamente e culturalmente molto differenti da quelle di origine, attraverso dinamiche comportamentali e strumenti relazionali ben diversi da quelli tradizionali<sup>10</sup>.

È davanti a tali inusuali scenari che l'interprete è stato chiamato a stabilire se, ed eventualmente in presenza di quali presupposti, queste nuove formazioni associative italiane fondate all'estero ma connesse con gruppi criminali di origine nazionale possano essere considerate associazioni di tipo mafioso. Come evidenziato in dottrina, la nuova dimensione transfrontaliera acquisita da alcune organizzazioni criminali tradizionali italiane rappresenta oggi uno dei sotto-tipi di più difficile decifrazione per l'attuale diritto penale, perché ha posto sul tappeto tanti nuovi e stimolanti interrogativi per la scienza penalistica che stentano a trovare soluzione. Le questioni di maggiore rilevanza riguardano se, ed a quali condizioni, le diramazioni estere di mafie storiche italiane possano essere considerate associazioni per delinquere di tipo mafioso ai sensi dell'art. 416-*bis* c.p., piuttosto che mere associazioni per delinquere comuni o qualificate; sotto il secondo, se possa essere applicabile la circostanza aggravante della transnazionalità di cui all'art. 61-*bis* c.p., tanto alla fattispecie associativa di tipo mafioso, quanto ai suoi reati-scopo commessi dagli associati; sotto il terzo ed ultimo profilo, se sia ravvisabile tale circostanza anche in assenza di una collaborazione con un gruppo straniero ed in ragione della sola dimensione transnazionale del reato

Paradossalmente il problema nasce da una apertura normativa: il delitto di associazione di tipo mafioso, come è noto, ha una struttura delittuosa bifronte, in cui convivono due fattispecie mafiose formalmente distinte, ma nella sostanza coincidenti: una calibrata sul paradigma archetipico della mafia storica siciliana, l'altra aperta alla

---

<sup>10</sup> Da ultimo, le capacità camaleontiche delle mafie tradizionali sono state indagate da G. PIGNATONE – M. PRESTIPINO, *Modelli criminali. Mafie di ieri e di oggi*, Roma-Bari, 2019.

possibile declinazione futura e differente del fenomeno mafioso. Mentre guardando ai commi 3 ed 8 dell'art. 416-bis c.p. il tipo criminoso principale è stato costruito guardando al passato, ed ha un chiaro referente criminologico nella mafia siciliana e nelle altre 'grandi mafie' storiche territorialmente radicate, il sottotipo secondario è stato concepito in modo più elastico pensando ad altre possibili future situazioni ancora non conosciute, tramite la clausola finale ad analogia espressa del comma finale<sup>11</sup>.

Come è noto, con l'[Ordinanza di restituzione atti 17 luglio 2019](#) disposta dal Presidente della Corte di Cassazione, si è al momento conclusa l'intricata questione della configurabilità della fattispecie associativa di tipo mafioso rispetto alle c.d. mafie delocalizzate al Nord Italia o all'estero, vale a dire alle articolazioni o locali periferiche costituite da una consorteria mafiosa tradizionale (c.d. casa madre) in un territorio diverso da quello in cui normalmente essa è radicata.

Per la seconda volta nel giro di appena quattro anni, infatti, l'attesa riposta sul chiarimento del massimo organo nomofilattico nella sua più autorevole composizione, si è tradotta in una 'non decisione'. Così come accaduto con l'ordinanza di restituzione degli atti del 28 aprile 2015, anche in questa circostanza il Presidente Aggiunto della Corte di Cassazione non ha ravvisato l'effettiva sussistenza del contrasto ermeneutico dedotto dall'ordinanza di rimessione e, ai sensi dell'art. 172 disp. att. c.p.p., ha nuovamente restituito gli atti al Presidente della Prima Sezione per una loro più attenta valutazione. Infatti, il Presidente della S.C. ha ritenuto erronea la prospettazione dei giudici remittenti e, al contrario, ha ribadito il saldo punto di vista del suo predecessore: *non esiste alcun contrasto interpretativo sulla necessità della esteriorizzazione del metodo mafioso nel nuovo territorio di insediamento da parte di una articolazione periferica di un sodalizio tradizionalmente mafioso*. Infatti, per il Presidente Aggiunto, il panorama giurisprudenziale sulle mafie delocalizzate «appare consolidato nell'affermare che ai fini della configurabilità di un'associazione di tipo mafioso è necessaria una effettiva capacità intimidatrice del sodalizio criminale da cui derivino le condizioni di assoggettamento ed omertà di quanti vengano con esso effettivamente in contatto». *La differenza risiederebbe solamente nella prova del metodo mafioso: per le mafie di nuova creazione, che costituiscono al di fuori dei territori di appartenenza una struttura autonoma ed originale che si ripropone di adottare la metodica delinquenziale della 'casa madre', si dovrebbe sempre riscontrare nel nuovo ambiente l'esteriorizzazione del metodo mafioso in tutte le sue componenti; diversamente, per i nuovi aggregati che si pongono «come mera articolazione territoriale di una tradizionale organizzazione mafiosa» sarebbe sufficiente la verifica di tale collegamento funzionale ed organico per inferire l'esistenza nella cellula dei tratti distintivi di un'associazione di tipo mafioso, «compresa la forza intimidatrice e la capacità di condizionare l'ambiente circostante».*

In quest'ottica, la questione parrebbe ruotare attorno alla corretta valutazione delle evidenze probatorie e, quindi, delle caratteristiche organizzative della 'cellula'

---

<sup>11</sup> Sulla natura ambivalente della fattispecie associativa mafiosa cfr. C. VISCONTI – I. MERENDA, [Metodo mafioso e partecipazione associativa nell'art. 416 bis tra teoria e diritto vivente](#), in *Dir. pen. cont.*, 24 gennaio 2019.

delocalizzata, dei suoi rapporti con la ‘casa madre’, nonché delle forme di esteriorizzazione del metodo mafioso, anche in forma ‘silente’.

Dagli assunti della Suprema Corte si desume che è possibile circoscrivere le ipotesi effettivamente problematiche non alle locali straniere che sono una derivazione diretta di un’unica associazione di stampo mafioso tradizionale, ma a quelle colonie estere che, pur collegate con la casa madre, rappresentino un gruppo criminale autonomo. Mentre infatti nel primo caso, se si trovano all’estero tre o più persone che siano già storici ‘partecipi’ ex art. 416-bis c.p. di un’associazione di stampo mafioso tradizionale, in quanto da tempo affiliati e attivi nella realizzazione del programma criminoso del sodalizio, nessun dubbio sembra sorgere circa la possibilità di considerarli responsabili ai sensi di tale delitto, essendo intranei ad un gruppo criminale, diversamente è a dirsi per la seconda ipotesi. In tale scenario le tre o più persone che si trovano all’estero possono aver costituito una nuova associazione nel territorio di insediamento, con un suo programma criminoso autonomo, per quanto mutuato da organizzazioni di mafia storica. È solo in tale circostanza che sorge il dubbio sulla natura realmente mafiosa, ex art. 416-bis c.p., di questa formazione criminale<sup>12</sup>, anche se tale questione potrebbe non essere dirimente da un punto di vista pratico-applicativo, incidendo in realtà in misura solo marginale sui diversi versanti del diritto penale sostanziale, processuale e penitenziario<sup>13</sup>.

Ora se questo può valere in linea generale e secondo una prospettiva meramente nazionale, vi sono delle ulteriori riflessioni che si possono fare se si applicano gli schemi penalistici osservando i fenomeni criminali secondo una prospettiva europea ed analizzando:

- il trattamento sanzionatorio dei soggetti operanti all’estero che hanno costituito una loro organizzazione criminale che esibisce i tratti della mafiosità
- il tema del riconoscimento della circostanza aggravante della transnazionalità.

## 5. La verifica sul campo con un reperto giurisprudenziale europeo: il caso POLLINO ossia “Ndrangheta Connection”.

L’occasione di tale verifica è possibile grazie ad interessante reperto giurisprudenziale collegato ad una delle più significative inchieste coordinate da Eurojust in materia di criminalità mafiosa di tipo *ndranghetista*, su richiesta e per le

---

<sup>12</sup> Cass., Sez. I, 10 aprile 2019, n. 15768, Albanese e Nesci.

<sup>13</sup> Cfr. G. AMARELLI, *Mafie delocalizzate all’estero: la difficile individuazione della natura mafiosa tra fatto e diritto*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2019, n. 3. La qualificazione in termini mafiosi di nuovi gruppi criminali, infatti, pare assumere una rilevanza prevalentemente simbolica, di carattere politico-mediatico, essendo funzionale ad etichettare nel discorso pubblico in termini fortemente negativi manifestazioni della criminalità organizzata di elevato allarme sociale. Si sostiene l’assunto evidenziando che la qualificazione di una associazione criminale come mafiosa o meno può non produrre incrementi sanzionatori considerevoli rispetto alle altre possibili alternative offerte dall’ordinamento penale e che non è dirimente per soddisfare altrettanto rilevanti esigenze processuali e penitenziarie.

esigenze della Procura di Reggio Calabria, con accertate proiezioni in Germania, Olanda, Belgio ed in alcuni Paesi terzi (Svizzera, Suriname, Sud America).

Si tratta davvero di un caso molto interessante anche per l'analisi giuridica, oltre che per le questioni complesse affrontate durante le procedure di cooperazione giudiziaria penale di coordinamento. La sua peculiarità è data dal fatto che, alla fase investigativa è già seguita in due paesi membri (Italia, Germania) la pronuncia dei giudici (In Italia, con sentenze di condanna) e l'esercizio dell'azione penale (in Germania ove il processo è in corso).

Per le conclusioni da esso inferibili, occorre tener presente il dibattito giurisprudenziale cui si è pervenuti sul tema della configurabilità della aggravante della transnazionalità: come è noto, una parte della giurisprudenza italiana ha reputato strutturalmente incompatibile l'aggravante della transnazionalità con i reati associativi, partendo dalla considerazione preliminare che non può proprio ipotizzarsi l'esistenza di un gruppo criminale che contribuisca all'esistenza di sé stesso<sup>14</sup>. Lo spettro di azione della circostanza in parola sarebbe quindi individuato, *ex adverso*, nei soli reati-fine del sodalizio rispetto ai quali può, invece, agevolmente immaginarsi l'interazione di una consorceria criminale<sup>15</sup>.

La discrasia ermeneutica così emersa nelle decisioni della Corte di Cassazione è stata definitivamente risolta solo nel 2013 dalle *Sezioni Unite con la Sentenza Adami* in cui è stato abbracciato un orientamento mediano o sincretista in forza del quale: "la speciale aggravante dell'art. 4 della legge 16 marzo 2006 n. 146, è applicabile al reato associativo, sempreché il gruppo criminale organizzato transnazionale non coincida con l'associazione stessa", non essendo sufficiente che l'associazione sia operativa in più di uno Stato<sup>16</sup>.

Ad avviso delle S.U., nell'ipotesi circostanziale di cui all'*ex art.* 4 l. n. 146/2006 non esiste da un punto di vista letterale alcuna limitazione espressa che osti alla sua configurabilità nei reati associativi, ravvisandosi un unico sbarramento nel dato quantitativo della pena massima comminata e, quindi, nel disvalore astratto della fattispecie. Inoltre, tale soluzione sarebbe avvalorata da un criterio esegetico di tipo teleologico, dal momento che è perfettamente coerente con gli obiettivi di inasprimento punitivo perseguiti dalla legge 146/2006 rispetto alla criminalità organizzata transfrontaliera<sup>17</sup>. Dal tenore letterale della fattispecie circostanziale si evince che, oltre al profilo formale del *quantum* di pena, la sua configurabilità è subordinata ad un'altra condizione di carattere oggettivo-sostanziale, quella dell'*alterità del gruppo straniero* rispetto alla associazione mafiosa, situazione questa – per la Corte – ben possibile nella

---

<sup>14</sup> Cass., Sez. V, 15 dicembre 2010, n. 1937, Dalti.

<sup>15</sup> E. DINACCI, *Criminalità mafiosa transnazionale*, in *Diritto online*, Treccani, 2015.

<sup>16</sup> Cass., Sez. un., 31 gennaio 2013, n. 18374, Adami, in *Dir. pen. cont.*, con nota di G. ROMEO, [Le Sezioni Unite sull'applicabilità dell'aggravante della transnazionalità all'associazione per delinquere](#), 12 maggio 2013; nonché, in *Cass. pen.*, 2014, 123 ss., con nota di G. CAPPELLO.

<sup>17</sup> Per un commento alla sentenza cfr. F. FASANI, *Rapporti fra reato associativo e aggravante della transnazionalità*, in *Dir. pen. proc.*, 2013, 799.



prassi, considerata la differenza che intercorre anche a livello concettuale tra la nozione più vaga di gruppo criminale e quella più precisa di associazione per delinquere.

Ora, nel reperto giudiziario “Pollino” osserviamo che vi sono state significative differenze nel trattamento sanzionatorio applicato ed applicabile per il reato di partecipazione a un'organizzazione criminale, tenuto conto dei due versanti giudiziari attivati, dal lato tedesco e quello italiano.

In tale vicenda, infatti, alcuni membri ritenuti componenti della stessa OCG di ndrangheta sono stati perseguiti in Italia e altri in Germania.

A seconda dello Stato membro in cui sono stati perseguiti, le sanzioni da comminare per la partecipazione alla stessa OCG variano in modo significativo:

- in Germania: la partecipazione a un'organizzazione criminale è punita con un massimo di 5 anni di reclusione, ma se è finalizzata al traffico di droga e ad altri reati gravi è punita con la reclusione da 6 mesi a 10 anni; inoltre, il traffico di droga commesso come membro di un gruppo criminale è punito con un minimo di 5 anni di reclusione;

- in Italia: la partecipazione a un'organizzazione criminale di tipo mafioso è punita con un minimo di 10 e un massimo di 18 anni di reclusione; la partecipazione a un'organizzazione criminale finalizzata al traffico di droga è punita con un minimo di 10 o 20 anni di reclusione a seconda del ruolo dell'indagato.

Questa differenza in termini di sanzioni applicabili è forse dovuta al fatto che in Germania esiste solo il reato generale di partecipazione a un'organizzazione criminale e il reato aggravato di traffico di droga, se commesso da un membro di un gruppo criminale. Al contrario, in Italia, oltre al reato generale, esiste anche un reato separato che punisce specificamente le organizzazioni criminali di stampo mafioso e le organizzazioni criminali dedite al traffico di droga.

La natura transnazionale della OCG non è stata riconosciuta e applicata. *La OCG di ndrangheta perseguita nel caso Pollino aveva la peculiarità di essere localizzata in diversi Stati membri:* mentre la sua base organizzativa principale, dove venivano prese tutte le decisioni, era in Italia, a Reggio Calabria, alcune cellule di questa OCG erano permanentemente situate in Germania, Belgio e Paesi Bassi. La natura transnazionale di questo OCG, tuttavia, non ha rappresentato una circostanza aggravante né in Italia né in Germania:

- Italia: esiste una circostanza aggravante relativa ai gruppi criminali organizzati transnazionali, ma non è applicabile quando il gruppo criminale organizzato ha di per sé natura transnazionale (come in questo caso), ma solo quando un gruppo criminale organizzato collabora con un gruppo criminale organizzato separato e diverso situato all'estero;

- Germania: nel suo diritto nazionale, non esiste alcuna circostanza aggravante legata alla natura transnazionale di un OCG. La natura transnazionale dell'OCG sarà normalmente presa in considerazione solo nella fase di condanna, ossia quando si determina la sanzione di concerto applicabile nell'ambito della cornice prevista dalla legge (ad esempio, un reato punito con una pena detentiva compresa tra 5 e 10 anni).

Ne deriva, in termini di sanzioni applicabili, che un gruppo criminale organizzato attivo in un solo Stato membro può essere trattato in modo identico a un gruppo criminale organizzato attivo in più Stati membri, anche se quest'ultimo

rappresenta chiaramente una minaccia maggiore per la sicurezza ed è molto più difficile da indagare a causa della sua natura transfrontaliera che rende necessaria la cooperazione giudiziaria e di polizia.

## **6. Il miglioramento del contrasto alle mafie, tra nuove proposte normative ed il miglioramento dei meccanismi esistenti.**

Se l'analisi condotta ha posto vari aspetti critici in evidenza, ciò appare il primo decisivo passo per migliorare il sistema. Occorre infatti avere infatti consapevolezza della entità e natura dei problemi in campo per tentare di individuare soluzioni. Occorre tuttavia prendere le mosse dai dati oggettivi, rifuggendo da una polarizzazione del dibattito, a cui spesso assistiamo, secondo cui 'tutto è mafia' o, dall'altro, 'niente è mafia'<sup>18</sup>.

Vari a mio avviso gli aspetti che richiedono un miglioramento, anche urgente e che offrono una possibilità di intervento, a vari livelli.

### *6.1. Il miglioramento del contrasto patrimoniale. Una urgente ed ineludibile necessità.*

La Commissione europea in occasione della preparazione per il nuovo Regolamento per l'adozione di misure di sequestro e confisca ha stimato che il 98 per cento dei patrimoni illeciti o comunque riconducibili alla criminalità sfugge ancora ad atti di sequestro e confisca. Il che significa che siamo assolutamente perdenti sotto il profilo del contrasto patrimoniale.

*"Follow the money"*, dunque, costituisce la premessa indispensabile di ogni procedimento in materia di sequestro e confisca. Sia pure con ritardo, 190 Paesi di tutto il mondo hanno approvato la risoluzione italiana, ovvero il metodo Falcone, con l'adozione della risoluzione 10/4 approvata il 16 ottobre 2020 dalla Conferenza delle Parti della Convenzione ONU contro la criminalità organizzata transnazionale. Per la prima volta, in una risoluzione delle Nazioni Unite, si parla di "dimensione economica" della criminalità organizzata transnazionale. È stato riconosciuto che si tratta di un concetto idoneo a ricomprendere molteplici profili, come:

- 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.

A questa ampia visione del problema, si accompagna la indicazione di una serie di misure operative, che nel loro complesso danno vita ad un vero e proprio programma per il futuro della lotta alle mafie su scala globale, in primo luogo il ricorso alle squadre

---

<sup>18</sup> C. VISCONTI, *La mafia è dappertutto. Falso*, Roma-Bari, 2016.

di indagine congiunta di cui all'art. 19 della Convenzione. Trova così oggi concreta attuazione quella visione anticipatrice che è stata uno degli elementi di più forte continuità tra tutti coloro che hanno dedicato la loro vita alla lotta alla mafia, sin dagli anni '80 del secolo scorso. L'analisi in termini collettivi, strutturali ed economici dei fenomeni criminali più gravi, e la necessaria proiezione dell'intervento giudiziario su uno scenario internazionale, erano due dei principali obiettivi perseguiti da Rocco Chinnici e da Giovanni Falcone.

La sfida del contrasto patrimoniale alle mafie richiede strumenti normativi adeguati. Si tratta di un tema aperto: il Regolamento 1805 del 2018 ha aperto indubbiamente a nuove prospettive, perché come è noto, ha allargato le maglie dell'azione ai provvedimenti di sequestro e confisca anche non basati su condanna. Questo potrebbe consentire di superare quelle percentuali irrisorie, ancora oggi confinati a pochi punti percentuali, di sottrazione del bottino alle mafie. Permane il rischio che l'interpretazione di questa norma regolamentare possa essere attuata al ribasso da parte dei nostri partner. Quindi, ancora una volta, sarà necessario che un'esperienza italiana significativa, quella in materia di misure di prevenzione, sia resa comprensibile e accessibile ai colleghi stranieri che si affacciano per la prima volta su questa grande frontiera del diritto della prevenzione.

Va sul punto segnalata *l'importante nuova proposta messa in campo in tale materia dalla Commissione europea*: la proposta di Direttiva sul sequestro e confisca che tende a sostituire la direttiva n. 42 del 2014. Essa tende ad un decisivo rafforzamento del sistema, dalle fasi del rintracciamento, identificazione, congelamento, gestione sino alla confisca. Si tratta di un tentativo molto serio di razionalizzazione l'attuale legislazione dell'UE, con la sostituzione di 3 strumenti legislativi (decisione ARO, Direttiva 2014/42 sulla confisca e Decisione del Consiglio del 2005 sulla confisca) in un'unica direttiva, il cui ambito di applicazione appare più ampio.

In primo luogo, per il campo di applicazione, che comprende i c.d. reati - euro crimini, i reati euro-armonizzati, non armonizzati, le violazioni delle sanzioni (riferimento alla proposta parallela della COM). Inoltre, essa tende ad offrire una risposta al ricorrente problema della mancanza di indagini adeguate sulla tracciabilità dei beni, aumentando la capacità operativa degli Uffici per il recupero dei beni, che hanno il compito di rintracciare le proprietà di persone ed entità sanzionate, con la previsione di poteri di congelamento temporaneo e urgente per gli ARO quando c'è il rischio che possano scomparire. Ancora, la proposta tende a "fare sistema" prevedendo che gli ARO devono collaborare con Eurojust ed Europol. Sono dunque previsti nuovi poteri e strumenti per una migliore tracciabilità e identificazione dei beni e l'avvio automatico di indagini finanziarie per reati che generano elevati profitti. *Lo scambio di informazioni e cooperazione transfrontaliera dovrà avvenire entro limiti di tempo rigorosi, così parimenti i poteri di congelamento temporaneo e urgente (7 giorni)*. È regolamentato anche l'accesso degli ARO alle banche dati o Dati fiscali e tributari, di beni immobili, popolazione, aeromobili e natanti, veicoli, banche dati commerciali (compresi i registri delle società e delle imprese), sicurezza sociale. *Sono dettate nuove regole per una maggiore efficacia dei reati di gestione patrimoniale (AMO): Gestire i beni congelati o assistere altre autorità; o cooperare a livello transfrontaliero.*

Infine, si definisce, il quadro legale della confisca, con una estensione delle possibilità di confisca. Avremo pertanto: la Confisca standard, con la confisca di valore, e la confisca a terzi (tutte mantenute); la Confisca estesa applicabile a una serie più ampia di reati; la estensione della confisca non basata sulla condanna ai casi *di immunità, amnistia, morte, scadenza dei termini di prescrizione*.

Ma la vera novità è la possibilità di confisca di ricchezze inspiegabili quando un tribunale nazionale è convinto che la proprietà derivi da reati nell'ambito di un'organizzazione criminale.

## 6.2. *L'affermazione di un'autentica prospettiva europea nel coordinamento giudiziario internazionale.*

Come ho scritto nella relazione del Desk italiano di Eurojust per il 2021, in passato la cooperazione giudiziaria penale funzionava solo in alcune parti d'Europa, per lo più tra Stati confinanti e nel quadro di cooperazioni bilaterali, ovvero con quei paesi presso cui operava un magistrato di collegamento. Il più delle volte le risposte alle nostre rogatorie dipendevano dalla conoscenza personale del collega straniero e spesso risultavano scarse ed insoddisfacenti, salvo lodevoli eccezioni.

Eurojust ha fortemente contribuito al drastico cambiamento di questo paradigma.

Sul piano della cooperazione giudiziaria, essa ha favorito la progressiva formazione di un clima di maggior fiducia tra le magistrature dei vari Stati membri, contribuendo al funzionamento operativo degli strumenti basati sul principio del mutuo riconoscimento.

Quanto al coordinamento investigativo sovranazionale, essa è riuscita a costruire, nel tempo, quel volano grazie al quale è possibile imprimere, in molti casi, un approccio operativo e strategico diverso alle indagini transnazionali.

In sintesi, Eurojust ha trasformato la transnazionalità, da *ostacolo* per le autorità nazionali, a *nuova opportunità*, facilitando gli scambi informativi, migliorando le procedure di cooperazione e rafforzando la risposta giudiziaria alle forme diffuse di criminalità organizzata ed al terrorismo internazionale.

I mezzi operativi di questa trasformazione: centinaia di riunioni di coordinamento con cui sono stati prevenuti conflitti di giurisdizione e condivise strategie, la creazione di numerose squadre investigative comuni, la trattazione di migliaia di rogatorie, di ordini di indagine penale e di certificati per il sequestro e la confisca dei proventi di reato.

È noto poi che l'Unione europea ha messo in campo soluzioni innovative, come quella del Procuratore europeo. La risposta del Procuratore europeo è sicuramente un primo convinto passo in avanti verso la costruzione di un sistema federale. La sua istituzione sollecita anche una riflessione sulla possibile estensione delle competenze del Procuratore europeo a forme di reato diverse, come il terrorismo o la stessa criminalità organizzata transfrontaliera. Una prima risposta può essere basata su un dato di esperienza. È necessario che la nuova macchina giudiziaria funzioni a regime per

testarne le effettive capacità operative. A mio modesto avviso non è prudente estendere la competenza ad altre fattispecie di reato ancora prima di mettere a rodaggio questa struttura e di vedere i risultati sul piano giudiziario.

Rimane aperta ed urgente la questione che si riallaccia a quanto in precedenza osservato. *Che cosa si può fare di più per migliorare l'efficacia del coordinamento internazionale ed europeo contro le forme di criminalità mafiosa, imprenditoriale, transazionale e tecnologicamente avanzata?* L'esperienza operativa dimostra che nonostante i progressi compiuti, le nostre autorità giudiziarie, nel cercare di sviluppare indagini oltre i confini nazionali, trovano ancora difficoltà di collaborazione da parte dei nostri partner europei. In una valutazione comparativa dei due modelli, quello di una giustizia quasi federale basato su EPPO e quello del coordinamento internazionale che in ambito europeo vede l'azione di Eurojust, non vi è dubbio che quest'ultimo ha il vantaggio di mantenere il baricentro e l'azione fortemente ancorata sul piano nazionale, responsabilizzando al massimo le autorità nazionali, ma resta il tema di migliorare la sua efficacia.

Personalmente non ritengo che la soluzione di ciò vada ricercata nel conferimento di prerogative vincolanti a Eurojust, pure possibili alla luce del disposto di cui all'art. 85 del Trattato di Lisbona, consentendogli di adottare raccomandazioni vincolanti verso la totalità dei Paesi membri quando si tratta di queste fattispecie gravi transnazionali. In realtà, già con il nuovo Regolamento 1727/2018 Eurojust ha ottenuto il riconoscimento di prerogative fortemente innovative, quali la possibilità di intraprendere iniziative *motu proprio*, anche a prescindere da richieste delle autorità nazionali. È inoltre di questi giorni, con la modifica del 25 Maggio 2022, l'espansione delle sue competenze alla raccolta ed analisi delle *prove per crimini di guerra e contro l'umanità*, mentre è in dirittura d'arrivo la ulteriore modifica del quadro legale concernente *la formale istituzione del registro giudiziario antiterrorismo*.

A mio avviso è necessario che Eurojust, attraverso i suoi membri nazionali o attraverso il Collegio, acquisisca *piena consapevolezza operativa della sua nuova dimensione, specie verso le proprie autorità nazionali, adottando e proponendo prospettive investigative e di coordinamento di respiro autenticamente europeo rispetto ai fenomeni criminali portati alla sua attenzione*. Questo è il primo salto di qualità che si richiede, possibile e necessario, per concorrere a realizzare una maggiore sicurezza in uno spazio di libertà e giustizia. Inoltre, non vi è dubbio che vanno definitivamente messe a punto le sinergie operative con Europol, dando attuazione piena ad uno scambio di informazioni in base al sistema Hit non Hit, previsto dalle attuali basi legali di Eurojust e di Europol, rimuovendo ogni persistente atteggiamento di sterile quanto pernicioso competitività tra i due organismi. Infine, non vi è dubbio che i meccanismi di coordinamento internazionale potranno giovare della introduzione e/o del miglioramento dei meccanismi di coordinamento e scambio informativo nei vari paesi membri, ben lungi dall'essere attuati nella materia del contrasto alla criminalità, attingendo alle esperienze ed al collaudato modello italiano.

### 6.3. La necessità di una nuova fattispecie associativa e la piena rilevanza penalistica della sua transnazionalità.

Occorre, soprattutto, ammodernare il quadro normativo sul piano europeo, per avere un quadro legale che sia al passo con le forme criminali in espansione, nel contesto di una nuova strategia che ponga al centro il contrasto patrimoniale alle mafie, per privare le organizzazioni criminali dei loro proventi, il che rappresenta l'essenza del loro agire. Mi riferisco alla necessità di una nuova cornice legale, che consenta di riconoscere, individuare e punire adeguatamente i tratti salienti che oggi esprimono i più agguerriti gruppi criminali.

Indubbiamente la Decisione Quadro 2008/841/GAI e la Convenzione di Palermo costituiscono il principale *corpus* di diritto internazionale che ha cercato di armonizzare e ravvicinare le legislazioni nazionali in tema di contrasto alla criminalità organizzata. Nonostante queste premesse, i menzionati strumenti internazionali sono stati oggetto di una serie di rilievi critici, che hanno riguardato particolarmente la Decisione Quadro<sup>19</sup>. Essendo quest'ultima il terzo strumento internazionale in materia, durante le sue negoziazioni si sarebbe potuto trarre esperienza dagli errori e dalle critiche del passato, per correggere i punti più problematici. Ciò, tuttavia, non è accaduto e nella Decisione Quadro si sono privilegiate le esigenze di coerenza con i precedenti strumenti internazionali rispetto alla promozione di soluzioni più penetranti ed efficaci. È stato seguito, dunque, un approccio "minimalista" spinto dalla considerazione delle differenti tradizioni normative in materia di reato associativo presenti negli Stati membri (precisamente, l'associazione criminale dei sistemi di *civil law* e la *conspiracy* dei sistemi di *common law*)<sup>20</sup>.

Inoltre, nella suddetta definizione normativa, manca una pregnante descrizione del *modus operandi* di un'organizzazione criminale. Ad esempio, la *Decisione Quadro* non si riferisce a elementi come l'intimidazione, la violenza e la minaccia, che sono caratteristiche tipiche della criminalità organizzata. Già il Parlamento europeo, nella sua Risoluzione del 2011, aveva chiesto alla Commissione – tenendo presente l'impatto estremamente limitato esercitato sui sistemi legislativi degli Stati membri dalla decisione quadro 2008/841/GAI sul crimine organizzato, la quale non ha apportato significativi

---

<sup>19</sup> Una articolata e condivisibile analisi è condotta sul punto A. BALSAMO – A. MATTARELLA, [Criminalità organizzata: le nuove prospettive della normativa europea](#), in *Sist. pen.*, 3/2021.

<sup>20</sup> In particolare, nel paragrafo 1 dell'art. 1 della Decisione Quadro, l'organizzazione criminale è definita in termini molto vaghi, come «un'associazione strutturata di più di due persone, stabilita da tempo, che agisce in modo concertato allo scopo di commettere reati punibili con una pena privativa della libertà o con una misura di sicurezza privativa della libertà non inferiore a quattro anni o con una più grave per ricavarne, direttamente o indirettamente, un vantaggio finanziario o un altro vantaggio materiale». A ciò deve aggiungersi che nel paragrafo 2 della stessa norma, l'associazione strutturata è identificata tramite una definizione negativa come «un'associazione che si è costituita fortuitamente per la commissione estemporanea di un reato e che non deve necessariamente prevedere ruoli formalmente definiti per i suoi membri, continuità nella composizione o una struttura articolata». Si tratta di una disposizione che indica ciò che una organizzazione criminale non è, ma non fornisce alcuna precisazione sugli elementi che possono positivamente caratterizzare un'organizzazione criminale.



miglioramenti né alle legislazioni nazionali né alla cooperazione operativa volta a contrastare la criminalità organizzata – di presentare entro la fine del 2013 una proposta di direttiva che contenga una definizione di criminalità organizzata più concreta e che individui meglio le caratteristiche essenziali del fenomeno, in particolare focalizzando l'attenzione sulla nozione chiave di organizzazione e altresì tenendo conto dei nuovi tipi di criminalità organizzata.

Anche lo scrivente, a più riprese ed in occasione di audizioni con i competenti Uffici (DG HOME) della Commissione europea ha evidenziato *che la fattispecie di partecipazione al crimine organizzato di cui alla decisione quadro del 2008 è assolutamente inadeguata a cogliere l'attuale profilo del crimine organizzato e mafioso, sia per quanto riguarda il finalismo delle associazioni che il loro connotato di transnazionalità, trattandosi di organizzazioni che operano contemporaneamente in più Paesi.*

L'adozione di una nuova fattispecie penale è un obiettivo compatibile col Trattato di Lisbona che, all'art. 83, contempla la possibilità di adottare direttive per la individuazione degli elementi strutturali e sanzionatori di fattispecie penali che presentano il carattere transfrontaliero, o a causa della loro caratteristica intrinseca, o per effetto delle implicazioni dei reati, o per la necessità di combatterli su basi comuni. Questo è il nucleo per la costruzione, a livello costituzionale europeo, di un sistema semi-federale di reati, che devono e possono essere combattuti efficacemente soltanto in una prospettiva sopranazionale, nucleo di cui si sente assolutamente il bisogno.

## 7. Conclusioni.

In conclusione, credo che la storia giudiziaria nel contrasto alle mafie in ambito internazionale possa annoverare, specie nell'ultimo decennio, obiettivi e tangibili passi in avanti, non solo nei risultati operativi raggiunti, ma anche nel miglioramento del sistema legale internazionale, nella cultura giuridica e nell'impostazione operativa.

Credo anche che il funzionamento di un organismo, come Eurojust, abbiano trasformato la transnazionalità da barriera spesso invalicabile ad una opportunità di azione. Tutto questo non ci soddisfa ancora ed ampi appaiono i margini di miglioramento. Possiamo e dobbiamo fare ancora quell'autentico salto di qualità nel contrasto alle mafie, convinti che le uniche risposte in grado di fornire delle possibili soluzioni ai problemi europei vadano oltre il livello nazionale. Ci troviamo veramente di fronte a sfide importanti che tutto ciò sollecitano: una su tutte, le necessità che le importanti risorse economiche messe a disposizione dal sistema europeo con il *Next Generation Fund* non vadano ad alimentare gli appetiti della criminalità. Questo salto di qualità passa, a mio avviso, attraverso alcuni snodi fondamentali quali:

- il miglioramento della conoscenza del fenomeno da parte dei nostri partner europei, incrementando il tasso di precomprensione della realtà criminale, con un quadro aggiornato e realistico della minaccia;
- il miglioramento dei meccanismi di coordinamento su base nazionale nei paesi stranieri in cui le mafie si sono stabilmente inserite, aumentando la capacità di aggregare dati informativi disponibili sul piano interno, ma non sempre facilmente

componibili e perscrutabili. In tal senso, la condivisione del *nostro modello ordinamentale ed operativo italiano* non rappresenta l'esibizione di una malcelata convinzione di superiorità del proprio sistema rispetto a quello altrui, quanto piuttosto una manifestazione di autentico spirito di solidarietà internazionale, che tuttavia occorre sapere veicolare con modalità rispettose delle altrui diversità e con la consapevolezza che anche il nostro può richiedere aggiustamenti, che possono mutuarsi dal confronto con l'esperienza internazionale;

- l'approvazione urgente della normativa in materia di prova elettronica, colmando un vuoto giuridico da più parti evidenziato e messo a nudo dalla pratica, nel contempo rapidamente avviando l'aggiornamento della Direttiva in materia di ordine di indagine europeo, specie per quanto riguarda le misure di natura tecnica contemplata in tale direttiva, segnatamente le intercettazioni, attualmente limitate a quelle telefoniche;

- per le esigenze del coordinamento internazionale, la crescita della indipendenza operativa di Eurojust, facendo pieno e sapiente uso delle leve e le prerogative ormai scolpite nel nuovo Regolamento del 2018, appare essenziale. La sua completa valorizzazione potrà conferirle il ruolo di autentica agenzia europea giudiziaria, completamente indipendente, a servizio delle esigenze delle autorità nazionali;

- il rinnovamento della fattispecie di diritto penale concernente il reato di partecipazione ad un gruppo criminale organizzato, con una direttiva che sostituisca la ormai inattuale ed inefficace Decisione quadro del 2008 e che sappia valorizzare il connotato della transnazionalità;

- nella piena implementazione del Regolamento 1805/2018 e nell'adozione urgente della nuova Direttiva in materia di confisca

“Si pone a questo punto una domanda conclusiva: l'Europa unita potrà mai sconfiggere le mafie, il malaffare organizzato? La mia risposta è sì se lo si vuole, ma occorre il coraggio della verità, che è poi la più alta manifestazione di trasparenza e la forza di un'azione coerente e determinata”<sup>21</sup>. Ed alla ricostruzione della verità dovrà seguire l'azione, a vari livelli.

---

<sup>21</sup> In tal senso F. ROBERTI nella sua postfazione F. SPIEZIA, *Attacco all'Europa*, cit.