

CONTRIBUTO SCIENTIFICO · SOTTOPOSTO A REVISIONE TRA PARI

L'evoluzione dei provvedimenti antimafia: la natura speciale della strategia processuale, dall'art. 416-bis alla cooperazione giudiziaria europea

The evolution of antimafia measures: the special nature of procedural strategy, from Article 416-bis to European judicial cooperation

Manuela Davidde

Praticante Avvocato

IDENTIFICATIVO

Contributo n. 11921
ISSN 2532-9871

LICENZA

Accesso aperto · gli autori
conservano i propri diritti

STORIA EDITORIALE

Pubblicato il 7 ottobre 2026
Sottoposto a revisione tra pari

FASCICOLO

IV/2026 · Anno XII

COME CITARE

MANUELA DAVIDDE,
*L'evoluzione dei provvedimenti
antimafia: la natura speciale
della strategia processuale,
dall'art. 416-bis alla
cooperazione giudiziaria
europea*, in Riv. Cammino
Diritto, fasc. IV/2026, ISSN
2532-9871.

ABSTRACT

Il presente contributo ricostruisce l'evoluzione dei provvedimenti antimafia nell'ordinamento italiano, sottolineando come la natura "speciale" della strategia processuale adottata internamente ha origine prevalentemente emergenziale, piuttosto che il frutto di una politica criminale preventiva. L'analisi mostra come i principali interventi normativi - dalla l. 575/1965 alla l. Rognoni-La Torre, fino all'istituzione di DIA, DDA e DNA - siano stati storicamente attivati in risposta a fatti di sangue eclatanti, secondo una logica a "fisarmonica" più che a un disegno sistematico. Il lavoro approfondisce poi le più recenti frizioni interpretative sull'art. 416-bis c.p. in relazione alle c.d. "nuove mafie" per poi attenzionare gli interventi normativi a livello sovranazionale.

This contribution reconstructs the evolution of antimafia measures in the Italian legal system, arguing that the "special" nature of the procedural strategy against the mafia has a predominantly emergency-driven origin, rather than being the outcome of a preventive criminal policy. It shows how the main legislative interventions - from Law 575/1965 to the Rognoni-La Torre Law, up to the establishment of the DIA, DDA and DNA - were historically triggered in response to sensational bloody events, according to an "accordion" logic rather than a systematic design. The paper then examines the most recent interpretative frictions concerning Article 416-bis of the Criminal Code in relation to the so-called "new mafias", before turning to developments at the supranational level.

SOMMARIO

1. Criminalità organizzata e criminalità mafiosa: l'art. 416 c.p. e l'art. 416- bis c.p	3
2. La concezione tradizionale della mafia e il superamento dell'interpretazione "riduttiva"	4
3. L'evoluzione dei provvedimenti antimafia	5
3.1. Gli organi antimafia: l'istituzione di DIA, DDA e DNA	8
3.2. I recenti provvedimenti di una politica altalenante dello Stato e i risultati di indagine della DIA: uno scenario nuovo rispetto al passato.	9
3.3. L'art. 416.bis e le mafie senza nome: la triade delle mafie autoctone, delocalizzate e straniere	11
3.4. Le mafie autoctone e le mafie delocalizzate	13
3.5. Le mafie straniere o etniche.	14
3.6. La criminalità organizzata transfrontaliera e l'idea di uno "spazio giudiziario europeo".	16
4. La Convenzione di Palermo	16
5. Le articolate fonti dell'UE in materia	20
6. Gli organismi operativi specializzati nella lotta alle varie forme di criminalità: Eurojust ed Europol.	23
6.1. La centralità delle nuove tecnologie: Eurodac e il suo utilizzo nella lotta alla criminalità organizzata	27
7. Anticorruzione: il Parlamento europeo dà il via alle prime norme UE.	29
8. Criminalità organizzata: il necessario progresso in termini di determinatezza.	30

1. Criminalità organizzata e criminalità mafiosa: l'art. 416 c.p. e l'art. 416-bis c.p.

La parola mafia e l'espressione criminalità organizzata sono utilizzate come sinonimi ma i due concetti, se pur caratterizzati da punti in comune, non sono del tutto coincidenti.

L'espressione "criminalità organizzata" ci riporta ai reati contro l'ordine pubblico la cui fattispecie per antonomasia è la fattispecie associativa¹ prevista dall'art. 416 c.p.

La *ratio* della norma è insita nella presenza di un pericolo per l'ordine pubblico causato da un permanente vincolo associativo che intercorre tra più soggetti legati dal medesimo fine criminoso, nonché, quindi, nell'esistenza di una struttura organizzativa volta alla realizzazione di quest'ultimo².

Anche se si fa riferimento ad un reato comune, cioè che può essere commesso da "chiunque", dalla lettura della norma si evince l'individuazione da parte del legislatore, di alcune condotte specifiche caratterizzanti i ruoli appartenenti al sodalizio criminoso: il promotore, colui che ha dato inizio all'associazione il cui ruolo, insieme al costituente, è quello dirigenziale ricoprendo funzioni gerarchicamente superiori; l'organizzatore il cui compito è quello di pianificare i diversi progetti criminosi e il partecipe, colui che esegue e realizza quanto da altri deciso.

Ma cos'è che consente di parlare di associazione di tipo mafioso e che determina l'applicazione dell'art. 416-bis c.p.? Sicuramente la partecipazione all'associazione del soggetto, la cui sussistenza rappresenta l'elemento necessario per la configurabilità del reato, ma soprattutto l'utilizzo della forza di intimidazione e l'omertà su cui si fonda il c.d. metodo mafioso³.

Più precisamente, il metodo mafioso, così come viene posto dal comma 3 dell'art. 416-bis c.p., colloca la fattispecie in una categoria di reati associativi che parte della dottrina definisce "a struttura mista" in contrapposizione ai reati associativi cc.dd. "puri" i quali rispecchiano l'associazione per delinquere semplice⁴ prevista dall'art. 416 c.p.⁵

Una chiara presa di posizione in favore della struttura mista dell'associazione di tipo mafioso è stata assunta da una recente pronuncia a Sezioni Unite della Corte di cassazione⁶. In particolare, i giudici di legittimità, circa la rilevanza del rituale di affiliazione ai fini dell'integrazione della condotta

1. *Reato associativo: presuppone stabilità e organizzazione per la realizzazione di fatti indeterminati e differisce dal concorso di persona, il quale prevede, invece, un'organizzazione che non è stabile al punto tale da determinare un allarme sociale.*

2. *Cfr. Cass., Sez. VI, 8 maggio 2013 (ud. 16 aprile 2013), n. 19783.*

3. *Per la sussistenza dell'aggravante del metodo mafioso v. Cass., Sez. I, 21 febbraio 2022, n. 6035: "La struttura della circostanza aggravante dell'utilizzo del metodo mafioso, dunque, non presuppone necessariamente l'esistenza di un'associazione ex art. 416-bis c.p., né che l'agente ne faccia parte, essendo sufficiente, ai fini della sua configurazione, il ricorso a modalità della condotta che evocano la forza intimidatrice tipica dell'agire mafioso, certamente riscontrabile nel caso in esame. Ne consegue che, come affermato da questa Corte fin da epoca risalente, la ratio della disposizione «di cui al D.L. n. 152 del 1991, art. 7 non è soltanto quella di punire con pena più grave coloro che commettono reati utilizzando metodi mafiosi o con il fine di agevolare le associazioni mafiose, ma essenzialmente quella di contrastare in maniera più decisa, stante la loro maggiore pericolosità e determinazione criminosa, l'atteggiamento di coloro che, siano essi partecipi o meno in reati associativi, si comportino da mafiosi, oppure ostentino in maniera evidente e provocatoria una condotta idonea ad esercitare sui soggetti passivi, quella particolare coartazione o quella conseguente intimidazione, propria delle organizzazioni della specie considerata» (Sez. 6, n. 49090 del 19/02/1998, Primasso, Rv 210405-01)."*

4. *Sulla distinzione in questione Cfr. SPAGNOLO, Dai reati meramente associativi ai reati a struttura mista, in AA.VV., Beni e tecniche della tutela penale, Milano, 1987.*

5. *Cfr. E. CICONTE, Storia ed evoluzione dei provvedimenti antimafia, in AA.VV., La legislazione antimafia, Le riforme del diritto italiano, E. MAZZETTI, L. LUPARIA (a cura di), Bologna, ed. 2024, p. 3.*

6. *Cfr. Cass., Sez. Un., 27 maggio 2021, n. 36958.*

partecipativa, hanno chiarito che, ai fini dell'integrazione dell'art. 416-bis c.p., è necessario che "il sodalizio abbia in termini effettivi dato prova di possedere tale forza e di essersene in concreto avvalso"⁷8.

Se, quindi, per l'applicazione dell'art. 416 c.p.⁹ basta la sola appartenenza all'associazione¹⁰, il reato di associazione mafiosa, disciplinato dall'art. 416-bis c.p., vuole la forza di intimidazione esercitata su soggetti non solo estranei all'organizzazione ma anche interni alla stessa.

Dunque, bisognerebbe guardare alle due norme non come distintive di due fenomeni completamente differenti bensì come una norma, l'art. 416 c.p., contenitrice dell'altra, 416-bis c.p. il cui legame, se pur di specialità, è dato dalla partecipazione all'associazione. In questo senso, è possibile sostenere che mafia e criminalità sono sinonimi nella parte in cui la mafia viene intesa come una forma di criminalità organizzata che fonda il proprio potere sull'uso della violenza e dell'intimidazione "per il controllo del territorio, di commerci illegali e di attività economiche e imprenditoriale; è un potere che si presenta come alternativo a quello legittimo fondato sulle leggi e rappresentato dallo Stato"¹¹.

2. La concezione tradizionale della mafia e il superamento dell'interpretazione "riduttiva"

Duplice è la concezione che per molto tempo si è avuta del concetto di "Mafia": da una parte, la mafia come "comune sentire" basato su valori quali l'amicizia, la famiglia, la fedeltà, valori il cui mafioso attraverso la propria condotta, ne rivendica il recupero e la risoluzione di conflitti individuali sostituendosi a volte allo Stato stesso. Si è, cioè, sostenuto che la mafia, come associazione per delinquere, non esiste¹².

Occorre chiaramente precisare che oggi tale interpretazione non può essere presa in considerazione, soprattutto alla luce degli importanti interventi legislativi e giurisprudenziali che si sono susseguiti nel corso degli anni. La concezione "riduttiva", però, in passato ha trovato riconoscimento in una sentenza della Suprema Corte di cassazione del 1977, nella quale si poneva una distinzione tra la "vecchia mafia" e la "nuova mafia"¹³.

Tale orientamento giurisprudenziale è stato oggetto di discussione da parte dei giudici Giovanni Falcone e Giuliano Turone, i quali hanno fermamente sostenuto l'impossibilità di far riferimento ad un'associazione a carattere mafioso che sia priva di un programma delinquenziale perché, se così fosse, non si potrebbe parlare di crimine organizzato. Pertanto, i due magistrati, hanno ritenuto che la mafia, in realtà, "costituisce distorsione e strumentalizzazione dei valori tradizionali" e che la "mediazione" esercitata dal potere mafioso sia "intermediazione parassitaria, ispirata a tornaconto personale" la cui assenza di consenso fa sorgere la necessità, da parte dei gruppi mafiosi, di imporsi su un determinato

7. Cass., Sez. Un., 27 maggio 2021, op. cit., p. 15.

8. Cfr. E. CIPANI, La giurisprudenza recente in tema di mafie delocalizzate, mafie straniere e mafie autoctone: riemerge il problema (probatorio?) della esteriorizzazione del metodo mafioso, in *Sistema pen.*, 2024.

9. La norma rappresenta una deroga al dettato normativo di cui all'art 115 c.p. nella parte in cui prevede la non punibilità del mero accordo per la commissione di un delitto se quest'ultimo non viene più commesso.

10. Cfr. Cass. Sez. III, 30 luglio 1992, n. 8539.

11. Cfr. G. BIANCONI, Mafia, in *TRECCANI* www.treccani.it

12. G. Falcone, G. Turone, Tecniche di indagine in materia di mafia, in *Riflessioni ed esperienze sul fenomeno mafioso. Incontro della Commissione per la Riforma Giudiziaria e l'Amministrazione della Giustizia con i magistrati impegnati in processi contro mafiosi, Castel Gandolfo 4-5-6 giugno 1982*, p. 84-85.

13. Nella prima, si fa riferimento ad una unione di più persone di carattere mafioso che se pur organizzata, non costituisce associazione per delinquere in assenza di uno "specifico programma delinquenziale." Nella seconda, invece, si pongono gli estremi di tale reato, perché in presenza di una mafia organizzata volta a commettere una serie di delitti. Si veda Cass. Sez. I, 24 gennaio 1977, F. CONDELLI in *Cass. Mass. Ann.* 1977, 1094.

territorio attraverso condotte delittuose di vario genere che spesso implicano l'utilizzo della violenza in tutte le sue forme. Dunque, bisogna ritenere che una qualsiasi associazione mafiosa non possa prescindere dalla commissione di reati ¹⁴.

3. L'evoluzione dei provvedimenti antimafia

La ricostruzione normativa trova il suo punto di inizio nell'art. 416 c.p. sopra citato.

Tale norma, è stata oggetto di un lungo dibattito dottrinale¹⁵ concernente la natura giuridica delle aggregazioni mafiose. La tesi prevalente configura il fenomeno mafioso come reato di associazione per delinquere e questo perché, citando Manzini, "il diritto penale non punisce le collettività criminose come tali, bensì i singoli individui che le compongono, così si dovrà accertare, caso per caso, se le persone sottoposte a giudizio si siano veramente associate per commettere più delitti, mentre non basterebbe assodare soltanto la loro appartenenza ad una siffatta collettività¹⁶."

Tale tesi, però, si è dovuta ben presto rapportare con il reale problema che si ripresenta in ogni processo di mafia: la particolare difficoltà della raccolta delle prove¹⁷. Tali difficoltà hanno portato, nel 1963, all'istituzione della prima Commissione Parlamentare antimafia¹⁸ il cui ruolo era quello di studiare e indagare solo la mafia siciliana¹⁹ e dalla quale fu fatto un importante passo in avanti il 7 agosto 1963 con un primo documento dal titolo "*Relazioni e proposte della Commissione al termine della prima fase dei lavori*" nel quale veniva segnalata l'opportunità di modificare la legislazione penale²⁰, così da rendere più efficace la lotta alla mafia. Ciò ha portato alle "disposizioni contro la mafia²¹".

Ulteriore punto cardine è da rinvenire in una sentenza del 1973 relativa all'applicazione della suddetta legge, nella quale viene individuato come elemento caratterizzante del comportamento mafioso "l'uso di mezzi intimidatori per assicurarsi il monopolio dei trasporti in una determinata zona." Pertanto, il fenomeno mafioso inizia ad essere percepito come "fenomeno di conquista illegale di spazi di potere, e in particolare di potere economico²²".

Le manifestazioni violente della mafia, però, sono emerse in particolar modo con la strage di Portella della Ginestra del 1° maggio 1947 e la mattanza di sindacalisti socialisti e comunisti in Sicilia, per i quali la giustizia non riuscì ad individuare un colpevole²³.

Nonostante l'incessante e prepotente presenza mafiosa, soprattutto in alcune parti della penisola, lo Stato è sempre intervenuto in periodi considerati di emergenza, nonché solo in seguito a fatti clamorosi e

14. G. FALCONE, G. TURONE, *op. cit.*

15. Per ulteriori approfondimenti: G. TURONE, *Il delitto di associazione mafiosa*, 2008, pp. 4 ss.

16. V. MANZINI, *Trattato di diritto penale italiano*, vol. VI, Torino, ed. 1983, pp. 199 ss.

17. Così TURONE, *op. cit.*

18. Istituita con l'approvazione della L. 1720 del 20 dicembre 1962. Più specificamente la richiesta di istituire una commissione d'inchiesta parlamentare sulla mafia fu avanzata nel 1948 dall'on. Giuseppe Berti, deputato del Partito comunista italiano e fu poi costituita il 14 febbraio 1963 e fu presieduta dall'on. Paolo Rossi, deputato del Partito socialista italiano. Cfr. E. CICONTE, *Storia ed evoluzione dei provvedimenti anti-mafia*, in AA.VV., *La legislazione antimafia*, MEZZETTI, LUPARIA DONATI (a cura di), *op.cit.*, p. 3.

19. Tralasciando quindi le altre consorelle come la camorra e la 'ndrangheta, attenzionate successivamente.

20. Ci si riferisce alla l. 27 dicembre 1956, n.1423.

21. Si ebbero con la l. 31 maggio 1965, n. 575, art 1: "La presente legge si applica agli indiziati di appartenere ad associazioni mafiose."

22. Cfr. TURONE, *op. cit.*, p. 22.

23. V. MEZZETTI, LUPARIA DONATI, *op. cit.*, pp. 4 ss.

omicidi efferati tali da provocare un importante allarme sociale la cui conseguenza è stata una forte richiesta di sicurezza da parte dell'ordine pubblico.

Questo modo di intervenire, però, non si è mai rivelato efficace se non per rassicurare solo momentaneamente i cittadini. Di questo ci è data conferma dal prefetto Angelo Finocchiaro, già direttore del SISDE²⁴ e Alto commissario antimafia, che rispose così al presidente della Commissione antimafia Luciano Violante che chiedeva un parere sulle caratteristiche della lotta alla mafia: "E andata avanti a fisarmonica." Il cui significato è "che i governi, contro la mafia, hanno scelto quasi sempre la strategia del secondo colpo²⁵" lasciando alla mafia l'onere di attaccare per primo.

Un tale modo di procedere è risultato il filo conduttore di una strategia di politica criminale basata sull'uso simbolico della pena²⁶, il cui inizio può essere individuato nell'approvazione della l. n. 575/1965: "1. La presente legge si applica agli indiziati di appartenere ad associazioni di tipo mafioso, alla camorra, alla 'ndrangheta o ad altre associazioni, comunque localmente denominate, che perseguono finalità o agiscono con metodi corrispondenti a quelli delle associazioni di tipo mafioso nonché ai soggetti indiziati di uno dei reati previsti dall'articolo 51, comma 3-bis, del codice di procedura penale ovvero del delitto di cui all'articolo 12-quinquies, comma 1, del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1992, n. 356²⁷." Tale legge prevedeva il soggiorno obbligato per i sospetti mafiosi ma, originariamente, non definiva i "caratteri tipici" dell'associazione mafiosa; di conseguenza l'applicazione di quella che era la prima legge antimafia era fortemente condizionata da una sua congenita imperfezione²⁸.

Il fenomeno in esame, inizia ad essere più precisamente inquadrato con un'ordinanza della Corte suprema del 12 novembre 1974 nella quale viene definita come associazione mafiosa "ogni raggruppamento di persone che, con mezzi criminosi, si proponga di assumere o mantenere il controllo di zone, gruppi o attività produttive attraverso l'intimidazione sistematica e l'infiltrazione di propri membri in modo da creare una situazione di assoggettamento e di omertà che renda impossibili o altamente difficili le normali forme di intervento punitivo dello Stato²⁹."

Un punto fondamentale della "strategia" sottesa agli episodi di strage avvenuti prima del 1992, è rappresentato in una modifica dell'art. 41-bis dell'ordinamento penitenziario³⁰: in base ad essa si sono stabilite severe e giustificate restrizioni in ordine alle facoltà di alcune categorie di detenuti, tra questi coloro che sono accusati di far parte di organizzazioni criminali di stampo mafioso, come intrattenere relazioni con l'esterno o con altri detenuti. Tale disposizione ha determinato l'interruzione del "flusso dei comandi" provenienti dal carcere e ha soprattutto fornito un supporto alla concreta attuazione della normativa

24. *Il Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica è l'insieme degli Organi e delle Autorità che, nel nostro Paese, hanno il compito di assicurare le attività informative allo scopo di salvaguardare la Repubblica dai pericoli e dalle minacce provenienti sia dall'interno che dall'esterno. Per approfondimenti si consulti Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica a protezione degli interessi politici, militari, economici ed industriali d'Italia, 2024, <https://www.sicurezzanazionale.gov.it/chi-siamo>.*

25. *L'episodio è contenuto in L.VIOLANTE, il ciclo mafioso, Roma-Bari, 2002, p. 72.*

26. *PALAZZO, La politica criminale nell'Italia repubblicana, in L.VIOLANTE (a cura di), Storia d'Italia, Annali criminalità, Torino, 1997.*

27. *Articolo prima sostituito dall'art. 13, L. 13 settembre 1982, n. 646 e poi così modificato dalla lettera a) del comma 1 dell'art. 10, D.L. 23 maggio 2008, n. 92, come sostituito dalla relativa legge di conversione, dal comma 4 dell'art. 2, L. 15 luglio 2009, n. 94 e dal comma 1 dell'art. 6, D.L. 4 febbraio 2010, n. 4.*

28. *G. MANULA, Ambito applicativo delle norme antimafia, in Rivista della guardia di finanza, XL, 1991, p. 44.*

29. *Cfr. Cass., Sez. I, 12 novembre 1974 (dep. 13 giugno 1975), Serra, CED - 130222-23, in Giust. Pen., 1976, III, cc. 151 ss.*

30. *Avvenuta d.l. 8 giugno 1992, n.306, convertito dalla legge 7 agosto 1992, n. 356.*

premiale per coloro che si dissociano dalle organizzazioni mafiose e che prestano una attività di collaborazione con la giustizia³¹.

Ulteriore intervento che si è reso necessario è stata l'introduzione di una legge sullo scioglimento dei consigli comunali o provinciali per infiltrazione mafiosa³² varata, anche in questo caso, dopo l'omicidio di Giuseppe Grimaldi la cui testa, una volta staccata dal tronco, fu ripetutamente colpita da numerosi colpi d'arma da fuoco.

O ancora, si pensi alla l. n. 172/1992 c.d. legge antiracket, approvata in seguito all'omicidio dell'imprenditore siciliano Libero Grassi rifiutatosi di pagare il pizzo.

Si deduce come una non lineare azione da parte dello Stato ha certamente determinato una scarsa efficienza delle misure antimafia in particolare nel Mezzogiorno.

La mancanza di volontà politica e una mancata conoscenza approfondita del fenomeno, hanno impedito di affrontare la questione mafiosa con una molteplicità di interventi su più piani determinando scelte che hanno privilegiato la politica repressiva e militare anziché quella preventiva³³.

Un aspetto che necessita di essere attenzionato sussiste nella grave difficoltà nel provare l'adesione dei soggetti "mafiosi" ad una tale organizzazione. Tale difficoltà reso inefficace l'applicazione dell'art. 416 c.p. e pertanto, si è resa necessaria l'introduzione dell'art. 416-bis c.p.³⁴ quale strumento volto a fronteggiare il fenomeno mafioso. Sul punto Giovanni Falcone ha scritto: "in quell'occasione lo Stato ha scelto di dare una risposta legislativa in tempi brevissimi all'escalation mafiosa, rendendo obbligatori per tutti i giudici inquirenti certi metodi, certe tecniche, certi orientamenti che fino a quel momento erano stati affidati alla discrezionalità dei magistrati³⁵."

La suddetta inefficacia, si evince dalla relazione presentata dai deputati Pio La Torre e altri ³⁶ i quali sostennero che con l'introduzione della nuova norma " si vuole colmare una lacuna legislativa, già evidenziata da giuristi ed operatori del diritto, non essendo sufficiente la previsione dell'art. 416 del codice penale [...] a comprendere tutte le realtà associative di mafia, che talvolta prescindono da un programma criminoso secondo la valenza data a questo elemento tipico dell'art. 416, affidando il raggiungimento degli obiettivi alla forza intimidatrice del vincolo mafioso in quanto tale, [...] che raggiunge i suoi effetti anche senza concretarsi in un minaccia o in una violenza negli elementi tipici prefigurati nel codice penale³⁷."

La legge Rognoni-La Torre, dunque, ha rappresentato un vero e proprio punto di svolta dando ai magistrati e alle forze dell'ordine quello che, soprattutto in passato, ha rappresentato il più potente strumento di indagine in grado di determinare una particolare tecnica investigativa che, intaccando i beni illecitamente accumulati dei mafiosi, ha permesso di ottenere risultati di indagini certamente più solidi.

31. Cfr. L. VIOLANTE, *Mafie e antimafia*. Rapporto '96, Bari, 1996, p. 104.

32. Si tratta di una misura introdotta nell'ordinamento giudiziario italiano dall'art. 1 del decreto legge n. 164 del 31 maggio 1991, convertito nella legge n. 221 del 22 luglio 1991.

33. Cfr. E. CICONTE, *La legislazione antimafia*, in AA.VV., E. MEZZETTI, L. LUPARIA DONATI (diretto da), op.cit., 7.

34. Introdotto dalla art 1 della l. 13 settembre 1982, n. 646. La stessa legge 646/1982 (c.d. legge Rognoni-La Torre) fu approvata asseguito degli omicidi del generale dei carabinieri dalla Chiesa e dell'on. Pio La Torre."

35. G. FALCONE, *Il giudice e la mafia* diario di una guerra, in La Stampa, 12 maggio 1991.

36. La l. 13 settembre 1982 n.646, comprensiva del nuovo art. 416-bis, è costituito dalla proposta di legge n. 158, presentata il 31 marzo 1980.

37. Cfr. TURONE op. cit.

3.1. Gli organi antimafia: l'istituzione di DIA, DDA e DNA

Poco prima della morte di Falcone, tra il 1991 e il 1992, sono state approvate tutta una serie di norme antimafia di rilevante portata: la l. n. 82/1991³⁸ sulle misure in materia di sequestri di persona a scopo di estorsione e per la protezione di coloro che collaborano con la giustizia; la l. n. 152/1991 sulla trasparenza degli appalti e della trasparenza amministrativa. Tra le altre leggi del 1992: la numero 16/1992 riguardante la limitazione dell'elettorato passivo per gli imputati dei reati di mafia³⁹; la l. n. 356/1992 che introduceva l'art. 4-bis nell'ordinamento penitenziario; la l. n. 8/1992 istitutiva della Direzione distrettuale antimafia (DDA) e della Direzione nazionale antimafia (DNA), la n. 410/1991 istitutiva della Direzione investigativa antimafia (DIA) e la l. n. 197/1991 meglio conosciuta come legge antiriciclaggio⁴⁰.

Con la DIA, l'obiettivo era quello di creare un organismo specializzato alla lotta alla criminalità mafiosa attraverso uomini preparati e motivati messi a disposizione dalle forze di polizia.

Ogni forza di polizia era ed è caratterizzata da un proprio strumento istituito appositamente per la lotta alla mafia. Vi è lo SCO della Polizia di Stato⁴¹, il ROS dell'Arma dei carabinieri⁴², GICO della Guardia di finanza. Ognuna indipendente dall'altra.

Il compito della DIA è, quello di coordinare le attività informative sulla criminalità organizzata e svolgere indagini sul fenomeno mafioso, in particolare, originariamente, era previsto che fosse formata da uomini di tutte le armi e che a capo ci fosse un Direttore a rotazione tra le stesse. Tale assetto, però, non ha mai visto la luce a seguito delle divergenze delle diverse forze di polizia. Pertanto, possiamo affermare che l'istituzione della DIA, voluta fortemente da Giovanni Falcone, ha rappresentato concretamente un capitolo nuovo alla lotta alla mafia in quanto si è reso possibile far corrispondere ad un organismo, un solo e specifico compito e una sola finalità.

Da un punto di vista prettamente giudiziario, l'esigenza di coordinare le indagini è sfociata nell'istituzione della Direzione distrettuale antimafia e nell'istituzione della DNA.

Le direzioni distrettuali antimafia sono nate per far sì che le indagini del pubblico ministero potessero spaziare su un territorio più vasto rispetto a quello di un tribunale, per questo le competenze per le

³⁸. Stando all'art. 13, comma 4 del d.l. 8/91, le misure speciali di protezione adottate dalla Commissione centrale e attuate dal prefetto del luogo di residenza del beneficiario, consistono in: misure di tutela e accorgimenti tecnici di sicurezza; misure di protezione necessarie per i trasferimenti in comuni diversi da quello di residenza; interventi contingenti (anche economici) finalizzati al reinserimento sociale di colui che collabora con la giustizia; peculiari modalità di custodia, di trasferimento e di piantonamento.

³⁹. Così l'art. 1 lettera a) coloro che hanno riportato condanna, anche non definitiva, per il delitto previsto dall'articolo 416-bis del codice penale o per il delitto di associazione finalizzata al traffico illecito di sostanze stupefacenti o psicotrope di cui all'articolo 74 del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, o per un delitto di cui all'articolo 73 del citato testo unico, concernente la produzione o il traffico di dette sostanze, o per un delitto concernente la fabbricazione, l'importazione, l'esportazione, la vendita o cessione, l'uso o il trasporto di armi, munizioni o materie esplodenti, o per il delitto di favoreggiamento personale o reale commesso in relazione a taluno dei predetti reati;

⁴⁰. Per un breve riepilogo delle norme si veda MEZZETTI, LUPARIA DONATI op. cit., p. 18.

⁴¹. Il Servizio centrale operativo della Polizia di Stato - ufficio investigativo specializzato nel contrasto della grande criminalità organizzata e comune, compresa l'infiltrazione nei settori dell'economia e della finanza - è inserito nella Direzione centrale anticrimine ed è diretto da un dirigente superiore. Comprende quattro Divisioni dirette da primi dirigenti della Polizia di Stato. La prima e la seconda Divisione costituiscono Servizi centrali della Polizia di Stato, ex art. 12 D.L. 152/91. Il loro campo di intervento è lo svolgimento delle indagini in forma coordinata, anche con partecipazione diretta, sulle più gravi fenomenologie delittuose, di criminalità organizzata e comune. Per approfondimenti v. Polizia moderna, in *Al servizio del Paese* frammenti di storia attraverso le immagini della Polizia, www.poliziamoderna.poliziadistato.it

⁴². Il Raggruppamento Operativo Speciale: in breve tempo la speciale struttura si impose per l'innovativo metodo investigativo, incentrato sull'approccio sistemico alle matrici criminali e alle rispettive organizzazioni più che sul raggiungimento di successi parziali, seppur importanti: il perseguimento dei reati fine. Strumenti investigativi come le osservazioni, i pedinamenti e le intercettazioni ora consolidati nel cosiddetto metodo anticrimine, vennero sviluppati e via via affinati per identificare i membri delle formazioni eversive e i loro contatti, risalendo progressivamente ai vertici. Cfr. Carabinieri, in *Raggruppamento operativo speciale*, www.carabinieri.it

indagini antimafia, sono state assegnate alle 26 DDA invece che alle 146 procure disseminate presso i vari tribunali.

La DNA invece, non può condurre in prima persona indagini antimafia ma ha il compito di collaborare con le DDA⁴³.

3.2. I recenti provvedimenti di una politica altalenante dello Stato e i risultati di indagine della DIA: uno scenario nuovo rispetto al passato

Come si è potuto constatare, lo Stato ha sempre agito in maniera altalenante e, spesso, si è cercato di distogliere la questione mafiosa dall'attenzione della politica e del governo. Nonostante questo, però, si è sempre proseguito nella lotta alla mafia attraverso i mutamenti legislativi.

A sostegno di ciò, si ricorda il d.m. 13 maggio 2005, n. 138 con il quale sono state approvate misure per il reinserimento sociale di coloro che collaborano con la giustizia e delle altre persone sottoposte a protezione.

Preziose si sono rivelate le modificazioni apportate all'ottavo comma dell'art. 416-bis riguardanti l'aumento delle pene⁴⁴.

Altro importante intervento si è avuto nel 2010 con il d.l. 4 febbraio 2010, n. 4. Il decreto, all'art. 6 modifica il testo dell'art. 416-bis c.p. includendo espressamente la 'ndrangheta tra le associazioni di tipo mafioso⁴⁵.

Fondamentale è stato il d.lgs. 6 settembre 2011, n. 159 con cui è stato approvato il Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli artt. 1 e 2, l. 13 agosto 2010, n. 13⁴⁶.

Con l. 161/2017 sono state approvate le modifiche al codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al d.lgs. 6 settembre 2011, n. 159, al Codice penale e alle norme di attuazione di coordinamento e transizione del Codice di procedura penale e altre disposizioni.

Con il decreto sicurezza del 4 ottobre 2018 n. 231, si sono apportate ulteriori modifiche al codice antimafia in materia di procedure di gestione e destinazione dei beni sequestrati e confiscati.

Ultimo riferimento va fatto alla l. 30/2018 che ha riformato la protezione dei testimoni di giustizia ponendo una più precisa distinzione tra "testimone di giustizia" e "collaboratore di giustizia."

⁴³. Cfr. E. CICONTE, Storia ed evoluzione, in AA.VV., La legislazione antimafia, MEZZETTI, LUPARIA DONATI (a cura di), op. cit., p. 20.

⁴⁴. Dopo le parole "comunque localmente denominate" sono inserite le seguenti "anche straniere"; la rubrica è quindi sostituita dalla seguente: "Associazioni di tipo mafioso anche straniere." Tale modifica ha rappresentato un ulteriore passo in avanti in vista dell'evoluzione del fenomeno mafioso. Precedentemente, era difficile sostenere e accettare che anche gli stranieri potessero dar vita ad un'associazione mafiosa.

⁴⁵. Anche tale legge arriva con grande ritardo. La 'ndrangheta, infatti, agiva visibilmente sul territorio da moltissimi decenni anche se la sua nascita si può collocare ai primi dell'Ottocento. Per ulteriori approfondimenti sul punto si veda E. CICONTE, 'Ndrangheta dall'unità ad oggi, 1992.

⁴⁶. Per una ricostruzione degli interventi legislativi più recenti Cfr. E. CICONTE, Storia ed evoluzione dei provvedimenti antimafia, in AA.VV., La legislazione penale, MEZZETTI, LUPARIA DONATI (a cura di), op.cit. pp. 26 ss.

Rispetto al passato il quadro che oggi si presenta è profondamente cambiato e di questo, ne dà conferma la relazione semestrale della Direzione investigativa antimafia⁴⁷ che fotografa la situazione attuale.

Si evince una certa difficoltà della mafia Siciliana dovuta probabilmente alla sconfitta dell'ala corleonese.

Nonostante questo però si rende opportuno ricordare che non può ancora essere definita sconfitta⁴⁸ pertanto il duro lavoro dell'“antimafia” non può che continuare. In particolare, “non può escludersi che cosa nostra e le altre organizzazioni mafiose siciliane possano manifestare interesse per gli investimenti relativi allo stanziamento economico previsto dal PNRR. In ragione di tale possibile minaccia va tenuta alta la guardia al fine di scongiurare ogni tentativo di infiltrazione mafiosa negli appalti pubblici siciliani⁴⁹.”

Il fenomeno mafioso campano che prende il nome di camorra, invece, dopo gli anni d'oro con Cutolo, si presenta come nuovamente in letargo ma ancora attivo: i principali territorio con la più alta densità mafiosa, risultano essere le province di Napoli e Caserta.

Frequenti risultano i casi di ingerenza pervasiva negli Enti locali della Campania volti a condizionarne i regolari processi decisionali per l'affidamento degli appalti pubblici, uno dei settori di maggiore interesse da parte della camorra.

La relazione, specifica come “i più recenti esiti investigativi hanno evidenziato inoltre un crescente e diffuso interesse per le attività illecite ad alto profitto e con ridotto rischio giudiziario quali il contrabbando di carburanti, il ricorso alle c.d. società “cartiere⁵⁰” per l'emissione di fatture per operazioni inesistenti allo scopo di riciclare denaro ovvero realizzare frodi fiscali, truffe assicurative, nonché ottenere il controllo delle aste fallimentari e delle procedure di esecuzione immobiliare.”

Da quanto riportato dalla DIA, risulta essere interessante il profilo della 'ndrangheta nella cui relazione viene definita “un *network criminale* capace di agire con grande disinvoltura nei contesti più diversificati, con un'accentuata vocazione verso i comparti economici, finanziari ed imprenditoriali.”

Questa sua attuale imposizione, la si deve alla concezione per la quale “nel passato ha potuto trarre vantaggio da una sistematica sottovalutazione come fenomeno che le ha consentito di organizzarsi e svilupparsi in maniera così potente. Per un organismo vissuto fino a quel momento d'intermediazione, la seconda metà del secolo passato ha portato cambiamenti epocali, giacché dalla consolidata mediazione si è rivolta verso la ricerca e l'accumulazione sfrenata di ricchezze e capitali⁵¹.”

⁴⁷ Oltre a tale relazione, i dati indicati emergono anche dai risultati ottenuti da DNA, GICO, ROS, e SCICO.

⁴⁸ Decisiva, è stata la cattura di Matteo Messina Danaro avvenuta il 16 gennaio 2023 dopo quasi trent'anni di latitanza, dai carabinieri del ROS con l'aiuto del GIS.

⁴⁹ Cfr. Relazione del ministro dell'interno al Parlamento. Attività svolta e risultati conseguiti dalla DIA, in Direzione Investigativa Antimafia, 2023, www.direzioneinvestigativaantimafia.interno.gov.it

⁵⁰ Si fa riferimento a quelle imprese, le quali emettono fatture per operazioni inesistenti consentendo a imprese produttive di utilizzarle sia a fini di evasione fiscale, indicando in bilancio costi inesistenti, sia a fini di riciclaggio o per altri scopi illegali. Cfr. F. PELLEGRINI, G. DE FRANCESCHIS, M. BENTIVOGLI, A. LAURENZA, Un indicatore sintetico per individuare le società così dette cartiere, in *Unità di informazione Finanziaria per l'Italia*, 2020, n.15.

⁵¹ Cfr. Direzione investigativa antimafia, Relazione del Ministro dell'interno al parlamento, gennaio-giugno 2023.

La presente relazione guarda anche al futuro; particolare attenzione c'è stata per i Giochi olimpici e paralimpici di Milano-Cortina 2026 che, se da un lato costituiscono un'ulteriore occasione di rilancio economico per il territorio, dall'altro potrebbero rappresentare un'attrattiva per le organizzazioni criminali, soprattutto nel territorio lombardo, dove è particolarmente significativa la presenza delle mafie tradizionali.

Da recenti operazioni di polizia, si è potuto inoltre confermare l'importante ruolo di potere affidato alle figure femminili nella gestione degli affari, in assenza di padri e mariti (operazione “*Hybris*”⁵², operazione “*Blu Notte*”⁵³ e operazione “*Revolvo*”⁵⁴).

La DIA segnala anche l'aumento, in tutto il territorio nazionale, del reato di “ricettazione”, “a conferma della significativa disponibilità di introiti monetari, mentre calano i dati relativi al cd. traffico di stupefacenti nelle regioni centro-meridionali e all'usura (in tutto il territorio nazionale)”, ma ciò non deve indurre, secondo la relazione, a previsioni ottimistiche poiché le indagini di settore, anche le più recenti, evidenziano il perdurante interesse delle organizzazioni mafiose per gli stupefacenti e l'usura (peraltro difficile da far emergere)⁵⁵.

3.3. L'art. 416.bis e le mafie senza nome: la triade delle mafie autoctone, delocalizzate e straniere

Interessante risulta essere l'ultimo comma dell'art. 416-bis nella parte in cui la sua applicazione è estesa anche alla camorra campana e alle altre associazioni che si avvalgono della forza intimidatrice per scopi assimilabili a quelli delle associazioni di tipo mafioso⁵⁶.

Nell'immaginario comune, il termine mafia sta spesso ad indicare la mafia siciliana sopra descritta quando, in realtà, il termine si fa contenitore delle diverse associazioni mafiose presenti sul territorio italiano, si pensi alla camorra (Campania), la 'ndrangheta (Calabria), la sacra corona unita (Puglia) che, se pur nate in regioni differenti, rientrano tutte sotto lo stesso termine: si parla dunque di mafie.

Alla luce di quanto appena specificato e dallo studio dell'art. 416-bis, di tali associazioni se ne deduce una stratificazione⁵⁷: lo strato più antico è rappresentato dalla mafia siciliana sulla quale è stata strutturata la norma, nello strato intermedio si poggiano le altre c.dd. mafie storiche sopra elencate ed infine, nello

52. Proc. pen. 4194/2020 RGNR - 2586/2021 RG GIP DDA - 21/2022 ROCC DDA

53. Proc. pen. 3302/2019 RGNR - 2848/21 RG GIP - 1/2022 ROCC DDA.

54. Proc. pen. 6754/2013 RGNR - 4424/2014 RG GIP - 34/2021 ROCC DDA.

55. Cfr. Avviso pubblico. Enti locali e Regioni contro mafie e corruzione, Sintesi della Relazione della Direzione investigativa Antimafia (primo semestre 2023), 2023, <https://www.avvisopubblico.it>

56. Per approfondimenti sul punto v. Atti preparatori della legge n. 646 del 1982, in Cons. sup. mag., 1982, n.3, p. 243.

57. Cfr. A. DI NINO, Metamorfosi mafiose: uno status quaestionis sull'applicazione giurisprudenziale dell'art. 416-bis c.p., 22 maggio 2023, in dis crimen articoli, p. 2 ss.

strato più superficiale vi sono le “nuove mafie”⁵⁸ frutto dell’evoluzione della società, nonché, del fenomeno stesso.

Da tale quadro sorgono quelle che Di Nino definisce “varianti” caratterizzanti proprio la nuova realtà criminale e sono due: la prima, sul versante del *modus essendi* riscontrabile dalla nuova struttura organizzata fluida e non necessariamente gerarchizzata. Con le nuove “realtà mafio gene” è abbandonato il rito di iniziazione utilizzato in passato per entrare a far parte di Cosa nostra (mafia tradizionale).

La seconda sul versante del *modus operandi*, oggi, ma anche in passato⁵⁹, è per le associazioni mafiose impossibile prescindere dal settore imprenditoriale che permette a tali associazioni di evolversi attraverso una sempre più ampia rete di rapporti con la politica e l’imprenditoria (c.d. colletti bianchi⁶⁰). La corruzione, dunque, rappresenta oggi uno strumento alternativo alla violenza, quella becera e sanguinaria che in passato si è lasciata dietro una lunga scia di sangue.

A tal proposito si rende opportuna una riflessione: la mafia che quegli anni hanno conosciuto se pur devastatrice, alla ricerca continua di potere e desiderosa prima di insidiarsi e poi di distruggere uno Stato con l’uso del tritolo, era pur sempre una mafia debole intrappolata nella paura palpabile di essere sconfitta.

A far tremare Cosa nostra, furono lo scrupolo investigativo di Giovanni Falcone, oggetto di approfondimento, e i risultati d’indagine che trovarono riscontro nelle dichiarazioni dei pentiti i cui racconti rafforzarono l’impianto probatorio del maxiprocesso. Oggi, l’assenza, in generale, di violenza da parte delle mafie, è sintomo di potere e di forza silenziosa senza precedenti, traducibile in un patrimonio di circa 70 miliardi di euro⁶¹, per cui non si parla più di ordine pubblico bensì di ordine pubblico economico.

Potremmo paragonare la criminalità organizzata ad un camaleonte che abilmente si mimetizza con l’ambiente circostante nei ruoli apparentemente più rispettabili, al fine di sfuggire al suo “predatore naturale”, ovvero il potere repressivo dello Stato⁶². Si comprende quanto si sia evoluto un fenomeno così tanto variegato al punto da fuori uscire dai confini del nostro Paese e diramarsi in altri.

Alla luce di quanto affermato siamo dunque sicuri di poter contrastare l’espansione, l’evoluzione del fenomeno mafioso con il 416-bis c.p.? La risposta a una tale domanda alla quale la trattazione, nelle

⁵⁸. Oggetto di dibattito è la natura giuridica delle “nuove mafie” occorre, pertanto, far riferimento a quanto sostenuto dalla giurisprudenza di legittimità (Cass. Sez. V, sent. n. 28531/2013; Cass. Sez. V, sent. n. 21562/2015) secondo cui il messaggio intimidatorio può acquisire diverse forme: la prima forma è rappresentata dall’esplicito e mirato avvertimento mafioso rispetto al quale il timore, già consolidato, funge da rafforzamento della minaccia formulata specificamente. La seconda forma è caratterizzata da un messaggio intimidatorio posto in maniera indiretta che costituisce un chiaro avvertimento della sussistenza di un interesse dell’associazione verso un comportamento attivo o omissivo del destinatario. La terza e ultima forma di manifestazione del metodo intimidatorio si sostanzia nella assenza di messaggio e in una contestuale richiesta implicita finalizzata ad ottenere un comportamento attivo o omissivo da parte del destinatario. Quest’ultima forma trova integrazione solo in quei casi in cui l’associazione abbia raggiunto una tale forza intimidatrice da rendere superfluo l’avvertimento mafioso. Cfr. M. C. CANATO, L’art. 416-bis c.p. alla “prova” delle cd. “nuove mafie”: dall’esteriorizzazione della forma di intimidazione alla “riserva di violenza”, 2020, in Giurisprudenza penale.

⁵⁹. Occorre precisare che la corruzione di personalità rilevanti in politica, nell’imprenditoria e non solo, è uno strumento di cui le stesse mafie tradizionali si sono sempre avvalse al quale, però, si è affiancato l’utilizzo della violenza.

⁶⁰. Si deve a Edwin Sutherland la definizione dei c.d. “reati dei colletti bianchi” sul punto v. CARUSO, La criminalità dei colletti bianchi, 16 marzo 2021, in *Ius in itinere*.

⁶¹. Per un approfondimento circa il patrimonio economico delle principali organizzazioni criminali si veda L. LOGRIECO, Le più grandi organizzazioni criminali per “fatturato”, *Starting finance*, 20 maggio 2019, <https://startingfinance.com/approfondimenti/organizzazioni-criminali-fatturato/>.

⁶². A. DI NINO, op.cit.

prossime pagine, si pone l'obiettivo di rispondere attraverso lo studio delle tecniche investigative di indagine è certamente complicata ma una prima soluzione sta sicuramente nel guadagnare un progresso civile, riconoscere il fenomeno mafioso prima come un problema culturale e poi nel ricordare costantemente che la mafia è un fenomeno la cui repressione spetta allo Stato e "non pretendendo eroismi da inermi cittadini"⁶³.

3.4. Le mafie autoctone e le mafie delocalizzate

Continuando il discorso sull'evoluzione del fenomeno in esame, risulta essere tuttora aperto il dibattito, con riferimento al tema delle mafie delocalizzate al Nord Italia o all'estero, sull'applicabilità dell'art. 416-bis c.p. alle cellule periferiche.

Con l'espressione "mafie delocalizzate", si fa innanzitutto riferimento alle articolazioni o locali periferiche costituite da una consorceria mafiosa tradizionale (c.d. casa madre) in un territorio diverso da quello in cui essa è normalmente radicata⁶⁴. La Corte di cassazione estende la punibilità anche alle associazioni di stampo mafioso delocalizzate, ossia non presenti sul territorio di origine⁶⁵.

Proprio in riferimento alle mafie delocalizzate, si discute circa il modo di concepire gli estremi della forza d'intimidazione, registrandosi due diversi orientamenti: un primo, maggioritario e restrittivo che si fonda sull'esteriorizzazione di un potere intimidatorio effettivo ed attuale tale da determinare una concreta capacità di intimidazione della nuova organizzazione nell'ambito in cui opera, con conseguente assoggettamento e omertà nei nuovi territori di insediamento (per poter affermare che la libertà dei consociati sia stata effettivamente lesa è necessario che la consorceria si sia insediata nel tessuto sociale di riferimento incutendo timore e soggezione); un secondo, emerso da importanti processi contro formazioni di matrice 'ndranghetista che si accontenta di un accertamento della forza di intimidazione a livello solo potenziale, sostituendo all'accertamento del metodo mafioso, la verifica di "indicatori di mafiosità"⁶⁶.

In sintesi, la consistente e per nulla uniforme giurisprudenza sul tema, nonché la paura di evocare ulteriori contrasti ha portato il Presidente della cassazione a suggerire soluzioni interpretative "caute"⁶⁷.

Altro fenomeno riconducibile alle nuove mafie, è quello delle c.dd. mafie autoctone. Il termine è stato originariamente coniato in riferimento al procedimento noto come *Mafia Capitale*⁶⁸. Tale procedimento aveva come protagonista un'organizzazione criminale attiva a Roma e costituita da soggetti romani (o da tempo insediati nel territorio romano). Anche se la Corte di cassazione, al termine della vicenda processuale, ha escluso la natura mafiosa di tale organizzazione, la vicenda ha posto l'attenzione su quei fenomeni di criminalità di tipo mafioso che possono affermarsi in aree del territorio differenti da quelle tradizionali.

⁶³ Sono le parole pronunciate da Giovanni Falcone: «La mafia non è affatto invincibile. È un fatto umano e come tutti i fatti umani ha un inizio, e avrà anche una fine. Piuttosto bisogna rendersi conto che è un fenomeno terribilmente serio e molto grave e che si può vincere non pretendendo eroismo da inermi cittadini, ma impegnando in questa battaglia tutte le forze migliori delle istituzioni».

⁶⁴ Cfr. G. AMARELLI, *Mafie delocalizzate*: Le sezioni Unite risolvono il contrasto sulla configurabilità dell'art. 416-bis c.p. "non decidendo.", 18 novembre 2019, in *Sistema Penale*.

⁶⁵ Cfr. Cass., Sez. un., 18 novembre 2022 (dep. 27 gennaio 2023), n. 548.

⁶⁶ Caratteristiche di tipo organizzativo della nuova associazione che dimostrino che il gruppo criminale sia potenzialmente capace di esercitare intimidazione, a prescindere dalla necessità di verificare se si sia realmente prodotta una condizione di assoggettamento e di omertà nei consociati. Cfr. D. BRUNELLI, *Contrasto alla criminalità organizzata e tipicità penale: il punto sull'associazione mafiosa*, 2023, in *Archivio penale*.

⁶⁷ Cfr. BRUNELLI, op. cit.

⁶⁸ Per approfondimenti sul punto v. G. TURONE, F. BASILE, *Il delitto di associazione mafiosa*, Milano, 2024.

3.5. Le mafie straniere o etniche

La progressiva crescita del fenomeno migratorio in Italia e lo sviluppo di una società sempre più multietnica ha determinato la nascita di gruppi criminali composti prevalentemente da cittadini stranieri, i quali, chiaramente, hanno determinato rilevanti conseguenze sul piano giuridico⁶⁹. In particolare, si parla di gruppi di origine: albanese, rumena bulgara, nord-africana, sud-americana, russa e cinese.

Le mafie etniche esercitano un metodo mafioso, basato sulla forza di intimidazione, circoscritto ad uno specifico ambiente sociale. Secondo quanto evidenziato dalla Direzione Nazionale Antimafia e dalle Direzioni distrettuali antimafia, i gruppi stranieri rientranti nella fattispecie di reato di cui all'art 416-bis c.p. e che sono presenti sul territorio italiano hanno le seguenti caratteristiche⁷⁰: a) una stretta connessione con all'ambiente culturale di appartenenza; b) l'insediamento avviene soprattutto in quei luoghi in cui scarsa è la presenza di mafie italiane.; c) tendenzialmente, l'assenza di alleanze con le mafie italiane se non per specifici affari illeciti; d) Spesso gli affiliati sono clandestini.

Mentre per quanto riguarda le attività illecite svolte da tali gruppi criminali, sono quelle attinenti a: traffico e spaccio di sostanze stupefacenti, sfruttamento della prostituzione, riduzione in schiavitù di migranti e violazione delle norme in materia di immigrazione. Dalle indagini svolte in riferimento alle attività illecite sopra citate è emerso un frequente collegamento tra le diverse compagini delinquenziali straniere che ha portato all'utilizzo dell'espressione "criminalità transfrontaliera." Di un tale sviluppo del fenomeno, ne ha preso atto il legislatore stesso che con la l. n. 125/2008 ha esteso espressamente la disciplina prevista per le associazioni mafiose ai sodalizi stranieri ⁷¹.

La portata applicativa dell'art. 416-bis c.p. è stata quindi estesa anche alle mafie straniere⁷² ma su tale opera di estensione ha suscitato innumerevoli critiche da parte della dottrina.

L'esteriorizzazione della forza di intimidazione, infatti, in relazione alle mafie straniere operanti in Italia, ha subito un doppio ridimensionamento qualitativo e quantitativo rispetto a quello tradizionale⁷³.

In una sentenza concernente un gruppo di cinesi presente in territorio fiorentino, i giudici di legittimità hanno verificato come tale gruppo potesse variare tra l'uso di mezzi molto forti (come la violenza) e mezzi più semplici (come minacce o percosse) a seconda delle circostanze⁷⁴.

I giudici hanno poi individuato la categoria delle "piccole mafie", che si applica anche alle organizzazioni che non controllano completamente un territorio ma che comunque danneggiano i membri della comunità utilizzando metodi tipicamente mafiosi e sfruttando l'assoggettamento e l'omertà.

Appare evidente come il problema che attiene alla esteriorizzazione del metodo mafioso è sempre discusso in riferimento al "come" il metodo mafioso viene esteriorizzato in relazione alle nuove forme di

⁶⁹. A. DI NINO op. cit.

⁷⁰. V. Parlamento italiano, Sportello scuola e Università. Commissione Parlamentare Antimafia, in documentazione tematica, www.le-g15.camera.it

⁷¹. A. DI NINO op. cit.

⁷². Per ulteriori approfondimenti sul punto v. I. MERENDA, C. VISCONTI, Metodo mafioso e partecipazione associativa nell'art. 416-bis tra teoria e diritto vivente, in *Diritto Penale Contemporaneo*, gennaio, 2019.

⁷³. CIPANI, op.cit.

⁷⁴. Cass., sez. VI, 30 maggio 2001, Hsiang Khe ed altri, n. 35914, CED 221245.

associazionismo mafioso, senza mai affrontare la questione dell’“an”, cioè se questa esteriorizzazione sia effettivamente necessaria.

Tale prospettiva è stata oggetto di approfondimento di alcune sentenze della Corte di cassazione.

Un esempio è rappresentato da una recente pronuncia dei giudici di legittimità concernente la mafia autoctona del clan Casamonica⁷⁵. In questo caso si è sostenuto, ai fini della sussistenza dell’art. 416-bis, che l’organizzazione abbia conseguito fama criminale, utilizzando metodologie proprie di sodalizi di stampo mafioso o adottandone i modelli di organizzazione, e che, soprattutto, abbia manifestato una concreta e reale capacità di intimidazione effettivamente percepita come tale, così producendo un assoggettamento omertoso nell’ambito oggettivo e soggettivo, pur eventualmente circoscritto, in cui opera” chiarendo più avanti come per le mafie tradizionali “è sufficiente accertare la sussistenza della condotta partecipativa dei singoli imputati estranei alla consorteria”, con riferimento alle nuove mafie “il *thema probandum* involge in primo luogo il carattere mafioso dell’associazione” e dunque “l’avvalimento del potere intimidatorio (cosiddetta capacità intimidatoria esteriorizzata nell’ambito territoriale di operatività, presupposto costitutivo della fattispecie, quale fattore di produzione della tipica condizione di assoggettamento ed omertà nell’ambiente circostante)”⁷⁷

Dalle recenti pronunce, si desume una particolare differenza di approccio da parte della giurisprudenza nell’affrontare il tema delle mafie delocalizzate, autoctone e straniere.

Se, infatti, in tema di mafie autoctone e straniere viene risolto il problema della esteriorizzazione del metodo mafioso, ritenendosi necessaria una prova esplicita di intimidazione da parte del gruppo mafioso, per le mafie delocalizzate si verifica un dibattito ancora acceso tra intimidazione manifesta ed effettiva, e intimidazione implicita e potenziale. Per tale ragione, i giudici cercano di mantenere ben separati i due piani: quello dell’esteriorizzazione del metodo mafioso e quello sostanziale, inerente alla capacità di intimidazione.

Tuttavia, questa impostazione non è altro che frutto della “processualizzazione delle categorie sostanziali”, cioè come il sistema giudiziario tratta le categorie sostanziali nel contesto delle prove disponibili, sulla base delle quali, l’organo giudiziale, plasma la tipicità penale in forza di esigenze di politica criminale confondendo, quindi, il piano probatorio con quello ermeneutico. Ne consegue che il giudice, piuttosto che basarsi su una definizione sostanziale chiara e generale, per poi arrivare al caso di specie, pone in essere una inversione dell’iter logico, partendo dal caso di specie per poi dedurre una definizione sostanziale più ampia.

Si tratta di un uso strumentale del diritto penale e del processo penale che va si a risolvere in termini probatori questioni di carattere interpretativo ma si pone in contrasto con i principi costituzionali.

Proprio la necessità di tutelare i principi costituzionali impone di aderire alla posizione giurisprudenziale assunta in sede di mafie autoctone e straniere “che in conformità ai principi di

75. Cass., sez. II, 24 novembre 2023, n. 2159, Casamonica, CED 285908.

76. Clan di origine sinti migrato nel territorio romano dal Molise e dall’Abruzzo, ivi fondando comunità di cospicue dimensioni, saldate da solidi vincoli parentali. In un passaggio riportato nella sentenza si legge: “un’unica razza... la famiglia è tutta unita cioè l’importanza è che uno sta unito con l’altro (...) Noi siamo proprio uniti, proprio in famiglia è una cosa, è la razza propria che è fatta in questa maniera” (Sentenza Gup, p. 71, riportata in Cass., sez. II, 24 novembre 2023, cit., p. 48). Cfr. CIPANI, op.cit. p. 113.

77. CIPANI, op. cit., p. 114.

materialità, offensività e proporzionalità della pena, richiede sempre una capacità di intimidazione effettiva e dunque esteriorizzata, senza distinguere i due piani predetti⁷⁸.”

3.6. La criminalità organizzata transfrontaliera e l’idea di uno “spazio giudiziario europeo”

Di fronte ad un fenomeno criminoso che ormai coinvolge tutti gli Stati, si è rivelata insufficiente una repressione condotta in via autonoma dai singoli ordinamenti, di conseguenza si è resa necessaria una rete di giustizia penale coesa, basata su un’armonizzazione giuridica, sul coordinamento delle indagini e sulla specializzazione degli operatori giuridici⁷⁹.

Molteplici sono gli strumenti finalizzati alla prevenzione e alla repressione della criminalità organizzata transfrontaliera che hanno rafforzato la cooperazione giudiziaria e di polizia tra i diversi Stati.

Il primo contesto nel quale le Nazioni Unite hanno discusso di criminalità transnazionale è stato il quinto Congresso sulla Prevenzione del crimine e sul trattamento degli autori dei reati, tenutosi a Ginevra nel 1975⁸⁰.

Importante passo in avanti è stato fatto nel 1991, con l’istituzione della Commissione sulla Prevenzione della Criminalità e la Giustizia Penale, la quale ha rappresentato l’impulso che ha portato alla Conferenza di Napoli del 1994 e, quindi, alle negoziazioni che hanno condotto, nel 2000, all’adozione della Convenzione di Palermo⁸¹ e ai suoi tre Protocolli supplementari contro la tratta di persone e il traffico di migranti e armi da fuoco.

Questi quattro strumenti giuridici rappresentano un vero e proprio regime internazionale messo a disposizione degli Stati per contrastare la criminalità organizzata transfrontaliera⁸².

Accanto al regime internazionale, inoltre, è in via di sviluppo anche un regime europeo per effetto dei piani d’azione per combattere la criminalità organizzata e dei conseguenti atti giuridici adottati dall’Unione Europea in questo ambito⁸³.

Le istituzioni europee hanno, infatti, progressivamente riconosciuto l’importanza di creare meccanismi e istituzioni sovranazionali di tipo operativo volta a contrastare i rischi posti dalla presenza della criminalità organizzata, fino all’istituzione di due Agenzie (Europol ed Eurojust)⁸⁴.

4. La Convenzione di Palermo

Centrale nella lotta alla criminalità organizzata è la Convenzione di Palermo, entrata in vigore nel 2003⁸⁵. Rappresenta qualcosa di unico nella storia giudiziaria mondiale in quanto ha creato le basi per una

⁷⁸ CIPANI, *op. cit.*, pp. 114 ss.

⁷⁹ Cfr. A. MATTARELLA, Il contrasto alla corruzione nelle fonti internazionali ed il rapporto tra mafia e metodo corruttivo nell’ordinamento italiano, in *Sistema penale*, 2022.

⁸⁰ Cfr. G. MICHEINI, G. POLIMENI, Il fenomeno del crimine transnazionale e la Convenzione della Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale, in AA.VV., *Criminalità organizzata transnazionale*.

⁸¹ A. BALSANO, A. MATTARELLA, R. TARTAGIA, *La Convenzione di Palermo: il futuro della lotta alla criminalità organizzata transfrontaliera*, Torino, 2020.

⁸² PONTI, Il diritto internazionale e la criminalità organizzata, in *Rivista di studi e ricerche sulla criminalità organizzata*, 2015, pp. 25 ss.

⁸³ Tra gli atti giuridici più rilevanti dell’Unione Europea, ricordiamo la *Decisione quadro sulla criminalità organizzata del 24 ottobre 2008*.

cooperazione internazionale, con lo scopo di contrastare le mafie: per la prima volta si arriva ad una cooperazione investigativa internazionale tra magistrature e polizie senza precedenti, al fine di perseguire un obiettivo comune.

Essa si basa sulla visione anticipatrice di Giovanni Falcone, il quale poco prima della strage di Capaci, ha partecipato alla Prima Sessione della Commissione delle Nazioni Unite sulla Prevenzione della Criminalità e sulla Giustizia Penale (CCPCJ⁸⁶), organizzata a Vienna dal 21 al 30 aprile 1992⁸⁷.

Tra le principali idee espresse dal magistrato in questa occasione vi erano: la necessità di dare un taglio concreto ed operativo all'attività delle Nazioni Unite nel campo del diritto penale e la collaborazione delle Nazioni Unite attraverso misure nazionali e la preparazione di norme sulla cooperazione internazionale.

Tali intuizioni, oggi, restituiscono alla Convenzione una particolare modernità, pertanto, i richiami alla Convenzione di Palermo in tutte le sedi dell'ONU sono frequenti ogni qualvolta si discute delle più recenti forme di manifestazione della criminalità⁸⁸.

Prima di analizzare l'ambito di applicazione della Convenzione di Palermo però, occorre fare brevemente riferimento alla distinzione che rileva tra diritto internazionale penale e diritto penale transnazionale, così da poter inquadrare nelle prossime pagine una definizione di "reato transnazionale".

A questo proposito rileva il *discrimen* tra i c.dd. *core crimes* e *treaty crimes*.

I primi rientrano nel diritto internazionale penale e si fa riferimento, in particolare, ai crimini di guerra, crimini contro l'umanità, il genocidio.

I secondi, sono definiti in via pattizia attraverso trattati⁸⁹ il cui obiettivo è quello di criminalizzare determinate condotte e perseguire i presunti responsabili attraverso la regola *out dedere out judicare*⁹⁰.

Per questi secondi si è affermata la denominazione di "diritto penale transnazionale". Sul piano funzionale, tale categoria viene definita come "la repressione indiretta, da parte del diritto internazionale,

⁸⁴. POLIS-LOMBARDIA, Il contrasto alla criminalità organizzata nelle regioni europee: una ricognizione degli organismi istituzionali, il *policy paper* è stato presentato il 25 aprile 2022 in Commissione Antimafia presso il Consiglio regionale della Lombardia, p.7.

⁸⁶. The commission on Crime Prevention and Criminal Justice: rientra, insieme alla Commissione Droga negli organi di governo di UNDOC, cioè l'Ufficio delle Nazioni Unite contro la droga e il crimine, il quale rappresenta l'organismo principale nel sistema ONU per la cooperazione internazionale in materia di droga e di contrasto al crimine organizzato transnazionale e alla corruzione. Per approfondimenti si veda UNDOC, L'Italia e le organizzazioni internazionali, in Rappresentanza Permanente presso le Organizzazioni internazionali-Vienna, <https://italiarappvien-na.esteri.it/it/litalia-e-le-organizzazioni-internazionali/unodc/>, [05/08/2024]

⁸⁷. Cfr. A. BALSANO, A. MATTARELLA, R. TARTAGLIA, op.cit.

⁸⁸. Nonostante ciò, nel periodo storico in cui la Convenzione è stata adottata, la sua efficacia ha suscitato un importante scetticismo anche da parte di magistratura e opinione pubblica. Questo atteggiamento ha portato, ad esempio ad un ritardo della entrata in vigore della Convenzione (avvenuta nel 2003) e la sua ratifica da parte dell'Italia (2006). Per ulteriori approfondimenti sul punto Cfr. A. BALSANO, A. MATTARELLA, R. TARTAGLIA op.cit. pp 27 ss.

⁸⁹. Uno dei principali trattati di questo tipo risulta essere proprio la Convenzione di Palermo.

⁹⁰. In italiano "estradare o punire." Questo principio dell'aut dedere aut judicare ha un duplice cappello, ossia quello di essere una norma a carattere consuetudinario, quindi accettata ed applicata da numerosi consociati della Comunità internazionale da tempo, ma anche carattere generale essendo esplicitamente prevista dall'art. 38, c. 1, let. C, dello Statuto della Corte Internazionale di Giustizia in quanto strumento fine al raggiungimento dell'obiettivo della garanzia della pace e della sicurezza internazionale essendo il veicolo che ne assicura la promozione effettiva tramite la repressione delle condotte contrastanti. Per approfondimenti sul punto v. N. GIORDANA, Crimini internazionali e transnazionali: la clausola "aut dedere aut judicare". Esiste una consuetudine in relazione al crimine di genocidio? Difesa online, 2016, www.difesaonline.it

attraverso il diritto interno, di attività criminali che hanno effettivamente o potenzialmente effetti transfrontalieri⁹¹”.

Lo sviluppo del diritto penale transnazionale non si deve, però, solo all'esigenza di una cooperazione tra i diversi Stati per fronteggiare le diverse forme di criminalità, ma anche all'intento di rafforzare la tutela dei diritti fondamentali. Questi ultimi, cioè, permettono una tale espansione del diritto penale in tutti quei casi in cui si riscontra una diffusa sottoprotezione di determinate categorie di soggetti deboli, vittime di “quei reati che per tradizione o per costume o per altro nel passato erano raramente perseguiti⁹².”

Sono due i diritti fondamentali ai quali si intende far riferimento: il diritto alla speranza, per gli autori dei reati puniti con pene detentive e il diritto alla verità, per le vittime delle più gravi violazioni dei diritti umani e per il pubblico in generale.

Il primo è radicato nella concezione per la quale per quanto siano lunghe e meritate le pene inflitte, debba sempre essere accesa la speranza del riscatto.

Il secondo implica da parte della vittima e dei suoi parenti, la conoscenza di tutta una serie di informazioni quali, ad esempio, gli autori del fatto e un'equa riparazione.

Entrambi i principi sopra citati, sono destinati a rafforzarsi⁹³.

Pertanto, al fine di individuare con più precisione l'ambito applicativo della Convenzione di Palermo, appare fondamentale quanto disposto dall'art. 3 rubricato proprio “ambito di applicazione” il quale stabilisce che: “La presente Convenzione si applica, salvo disposizione contraria, alla prevenzione, investigazione e all'esercizio dell'azione penale per: a) i reati stabiliti ai sensi degli artt. 5, 6, 8 e 23 della presente Convenzione; e b) i reati gravi, come da art. 2 della presente Convenzione; laddove i reati sono di natura transnazionale e vedono coinvolto un gruppo criminale organizzato.”

Ma cosa si intende per “reato di natura transnazionale”?

Secondo quanto previsto dal comma 2 dell'art. 3 della Convenzione, un reato è di natura transnazionale se: a) è commesso in più di uno Stato; b) è commesso in uno Stato, ma una parte sostanziale della sua preparazione, pianificazione, direzione o controllo avviene in un altro Stato; c) è commesso in uno Stato, ma in esso è implicato un gruppo criminale organizzato impegnato in attività criminali in più di uno Stato; o d) è commesso in uno Stato ma ha effetti sostanziali in un altro Stato.

Per una definizione completa di reato transnazionale però, non si può prescindere dal coinvolgimento di un gruppo criminale organizzato in quanto requisito imprescindibile per affermare la natura transfrontaliera di un reato⁹⁴, in questo senso si parla di gruppo criminale organizzato “impegnato⁹⁵” che realizzi i suoi reati-fine in luoghi di consumazione situati in Stati differenti⁹⁶.

Ricche di significato si rivelano a riguardo le parole pronunciate da Dimitri Vlassis, segretario della Commissione che ha elaborato il testo della Convenzione, il quale sostiene che quest'ultima “raggiungerà

91. N. BOISTER, *Transnational Criminal Law?*, in *European journal of International Law*, 2003, p. 955.

92. R. LIVATINO, *Il ruolo del giudice nella società che cambia*, 7 aprile 1984, presso Rotary Club di Canicattì.

93. A. BALSAMO, A. MATTARELLA, R. TARTAGLIA, *op.cit.*, pp. 42 ss.

i suoi obiettivi se guidata dalla consapevolezza che l'azione di contrasto alla criminalità organizzata è più efficace se è incentrata non tanto sulle attività poste in essere dalla malavita associata in un determinato momento, quanto piuttosto sulle sue strutture e modalità operative. Per i fautori di questa concezione, cercare di far rientrare nella convenzione ogni possibile attività cui sono dediti, o potrebbero dedicarsi, i gruppi criminali organizzati, è un futile esercizio. Per quanto ampio ed esaustivo possa essere il testo, lo strumento sarà già limitato non appena messo a punto e siglato. La convenzione dovrebbe aggredire e cercare di distruggere le organizzazioni criminali, a prescindere dalle loro attività⁹⁷.” Tuttavia, la suddetta soluzione vale a dire concentrare una tale disciplina solo sui caratteri strutturali e il *modus operandi* del gruppo, non è accolta da tutti gli ordinamenti nazionali⁹⁸.

Più specificamente, il testo della Convenzione definisce il “gruppo criminale organizzato” come “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 materiale⁹⁹.”

La Convenzione di Palermo deriva, certamente, dall'esigenza di creare uno strumento globale di contrasto nei confronti di forme di criminalità organizzata attraverso una cooperazione internazionale nonché, lo sviluppo di tecniche investigative speciali, ma è frutto anche di un sentimento comune che non può essere ignorato il quale emerge, vivo, nel preambolo della c.d. “risoluzione Falcone¹⁰⁰” che rende “uno speciale tributo a tutte quelle persone, come il giudice Giovanni Falcone, il cui lavoro e sacrificio hanno aperto la strada alla adozione della Convenzione”, affermando che «la loro eredità sopravvive grazie al nostro impegno globale per prevenire e combattere la criminalità organizzata.”

Ora, si può notare come questo impegno si è poi tradotto in tutta una serie di interventi e fatti concreti come diverse iniziative da parte dell'UNODC, tra queste la pubblicazione della nuova versione della “Legge modello sull'assistenza reciproca in materia penale” basata sugli sviluppi tecnologici che hanno caratterizzato tale campo negli ultimi anni. Non è un caso, infatti, che le ultime disposizioni inserite al suo interno, facciano riferimento alla raccolta di prove elettroniche e all'uso di tecniche investigative speciali.

⁹⁴. Ossia quale elemento costitutivo della nozione di reato transnazionale, unitamente al limite edittale minimo di pena prevista per la fattispecie base (non inferiore nel massimo a quattro anni di reclusione), limite che del resto è stato stabilito nella suddetta Convenzione per la definizione di «reato grave» comune a tutti gli Stati-Parte della stessa. Più specificamente, dall'art. 3 della Convenzione si evince che, le disposizioni della stessa sulla cooperazione tra Stati si applicano in relazione ai reati previsti dalla Convenzione medesima (ossia: partecipazione ad un gruppo criminale organizzato, riciclaggio, corruzione, intralcio alla giustizia) ed anche dai Protocolli (tratta degli esseri umani, traffico di migranti, traffico di armi) ma anche in relazione ai reati c.dd. gravi dalla Convenzione stessa (ossia i reati che ciascuno Stato ha considerato serious crimes prevedendo la pena edittale massima di almeno quattro anni di pena privativa della libertà personale), sempre che tali reati siano transnazionali “in natura” e “coinvolgano” un gruppo criminale organizzato (il quale abbia ad obiettivo il raggiungimento diretto od indiretto di uno scopo di profitto). Cfr. ROSI, *Reato transnazionale*, in Enc. Dir., IX, 2016.

⁹⁵. BALSANO, MATTARELLA, TARTAGLIA, *op.cit.*, p. 55.

⁹⁶. Cfr. T. PADOVANI, *Il concorso dell'associato nei delitti-scopo*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 1998, 3, pp. 761 ss.

⁹⁷. P. WILLIAMS, D. VLASSIS, *Drafting the United Nations Conventions against Transnational Organized Crime*, in *Combating Transnational Crime: Concept, Activities and Responses*, London, 2001, *passim*.

⁹⁸. Nelle leggi nazionali, l'applicazione di alcuni istituti è, in alcuni casi, limitata a determinate fattispecie di reato di cui viene fornito un elenco tassativo, utilizzato anche quando le misure corrispondono a quelle imposte dalla Convenzione di Palermo. Per approfondimenti sul punto si veda BALSAMO, MATTARELLA, TARTAGLIA *op.cit.* p. 61.

⁹⁹. Per un quadro completo si veda l'art. 2 Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale rubricato “Terminologia”.

¹⁰⁰. Si tratta della risoluzione 10/4, presentata dall'Italia ed intitolata: “Celebrating the twentieth anniversary of the adoption of the United Nations Convention against Transnational Organized Crime and promoting its effective implementation” ribattezzata dai nostri Ministri proprio “risoluzione Falcone” non solo perché con essa la comunità internazionale rende uno speciale tributo a Giovanni Falcone, ma anche perché le misure da essa programmate costituiscono la concretizzazione delle idee-guida sviluppate da questo grande magistrato, che, insieme agli altri eroi civili che hanno forgiato negli ultimi decenni la nostra identità nazionale, come Paolo Borsellino e Rocco Chinnici, rappresenta per tutti i Paesi il simbolo dell'impegno per la giustizia. Cfr. A. BALSAMO, *La Convenzione di Palermo a vent'anni dalla sua entrata in vigore*, in *Centro studi Rosario Livatino*, 2 ottobre 2023, <https://www.centrostudilivatino.it>

Importante si è rivelato poi essere il processo Spatola¹⁰¹ che ha portato all'uso strategico delle indagini finanziarie e patrimoniali per intercettare la dimensione economica della criminalità organizzata transnazionale¹⁰² in tale fatto, vi sono le radici del c.d. metodo Falcone (*Follow the money*).

Queste sono solo alcune delle intuizioni che oggi rendono la Convenzione di Palermo il fulcro della lotta alla criminalità organizzata transfrontaliera e che, come già detto, la rendono estremamente moderna.

La Convenzione di Palermo però, sebbene sia stata definita come lo strumento principale per il contrasto della criminalità organizzata transfrontaliera, non è l'unico.

L'espansione incessante in ambito comunitario del fenomeno in esame nonché, la crescita costante di alcune attività in particolare, come il traffico di droga, hanno determinato una forte risposta da parte degli Stati della Comunità, soprattutto per la necessità, come si è detto, di una cooperazione giudiziaria in materia penale e di polizia (CGPP)¹⁰³, materia già presente nel trattato di Maastricht¹⁰⁴.

5. Le articolate fonti dell'UE in materia

La creazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia che vada ad assicurare non solo una libera circolazione delle persone ma anche l'adozione di misure che concernono la lotta alla criminalità, è uno degli obiettivi cardine dell'Unione Europea che si evince espressamente nell'art. 3 del Trattato sull'Unione europea¹⁰⁵.

Successivamente al superamento della struttura a pilastri operato dal Trattato di Lisbona¹⁰⁶, la cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale, risulta attualmente ben integrata all'interno del sistema dell'Unione¹⁰⁷. A questo proposito si fa riferimento, in particolare, agli artt. 82-89 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea.

Si vuole far notare come guardando alle influenze della normativa e della giurisprudenza europea sui modelli nazionali, si produca un duplice effetto. Da una parte, l'armonizzazione del diritto interno con quello degli Stati membri permette la produzione di modelli esportabili in tutto il versante europeo.

Dall'altra, invece, si impone un certo interesse al rispetto dei diritti fondamentali nel sistema penale, attraverso un approccio antropocentrico. La tutela delle garanzie processuali fondamentali sono particolarmente importanti per le disposizioni specifiche riguardanti i reati e le risposte giudiziarie in questo settore¹⁰⁸.

¹⁰¹. All'inizio del 1980, il 28 gennaio, Rocco Chinnici viene nominato capo dell'ufficio istruzione del tribunale di Palermo. Pochi mesi dopo, affida al giudice istruttore Giovanni Falcone il processo contro l'imprenditore mafioso Rosario Spatola e altri 119 soggetti, scaturito da tre filoni investigativi riguardanti rispettivamente il traffico internazionale di stupefacenti, il reinvestimento dei suoi profitti e il simulato sequestro del finanziere Michele Sindona. Cfr. A. BALSAMO, La Convenzione di Palermo a vent'anni dalla sua entrata in vigore, *op. cit.*

¹⁰². Cfr. BALSAMO, Il contrasto internazionale alla dimensione economica della criminalità organizzata: dall'impegno di Gaetano Costa alla "risoluzione falcone" delle Nazioni Unite, in *Sistema pen. 2020*.

¹⁰³. Cfr. POLIS-LOMBARDIA, *op. cit.* pp 16 ss.

¹⁰⁴. Firmato il 7 febbraio 1992 ed entrato in vigore il 1° novembre 1993.

¹⁰⁵. Art. 3 (ex art 2 TUE): "L'Unione offre ai suoi cittadini uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia senza frontiere interne, in cui sia assicurata la libera circolazione delle persone insieme a misure appropriate per quanto concerne i controlli alle frontiere esterne, l'asilo, l'immigrazione, la prevenzione della criminalità e la lotta contro quest'ultima."

¹⁰⁶. Più specificamente, alla luce del Trattato di Maastricht, l'Unione europea era fondata su tre pilastri: il primo riguardava le Comunità europee, il secondo la politica estera e sicurezza comune (PESC) e il c.d. "terzo pilastro", cioè il Titolo VI dedicato alla cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni (GAI). Prima di allora, sostanzialmente, la cooperazione penale in ambito comunitario, era stata condotta attraverso la cooperazione intergovernativa introdotta dall'Atto Unico Europeo del 1986. Cfr. POLIS-LOMBARDIA, *op.cit.*

¹⁰⁷. Cfr. La politica dell'Unione europea in tema di lotta alla criminalità organizzata, in Camera dei deputati, www.leg16.camera.it [07/08/2024]

In questo quadro e, secondo quanto stabilito nel programma di Stoccolma, l'azione dell'Unione europea si svolge su due piani: il primo attiene alla valutazione dell'efficacia della normativa UE vigente, attraverso una serie di decisioni quadro¹⁰⁹ e la proposta di nuovi interventi legislativi.

Il secondo, invece, attiene al rafforzamento della cooperazione attraverso gli organi di cooperazione principale (le c.dd. Agenzie UE) quali Europol ed Eurojust.

Guardando più nello specifico al primo piano di azione, si evince come l'armonizzazione delle norme incriminatrici a livello europeo, ha lo scopo di rendere uniforme la definizione degli elementi costitutivi dei reati, compresi i tipi di illeciti e le relative sanzioni. Tale processo mira a garantire un riconoscimento reciproco tra gli Stati membri promuovendo una maggiore coerenza nell'applicazione delle leggi penali su scala continentale¹¹⁰.

Si fa riferimento ad uno scopo previsto nell'art. 1 della decisione quadro 24 ottobre 2008 (2008/841/GAI¹¹¹), relativa alla lotta contro la criminalità organizzata¹¹², la quale stabilisce due tipologie di condotte che devono essere riconosciute come reato: la partecipazione attiva alle attività di un'organizzazione; intesa sulla commissione dei reati senza partecipare necessariamente all'esecuzione materiale degli stessi¹¹³.

A livello processuale, vi è un'importante difficoltà che attiene alla giurisdizione, ancorata territorialmente ai reati commessi totalmente o parzialmente nel territorio di uno Stato membro, a prescindere dal luogo in cui l'associazione è stabilita o ha le proprie basi.

Non a caso, il Consiglio europeo ha più volte invitato gli Stati membri e i vari organismi dell'Unione creati per contrastare il crimine transnazionale, a prendere in considerazione i risultati delle analisi condotte da Europol, per l'adozione di iniziative strategiche ed operative.

Fondamentale è il TFUE, il quale contiene significative innovazioni nel settore in esame.

108. Cfr. P. MAGGIO, La lotta alla criminalità organizzata in Europa fra strategie di contrasto e rispetto dei diritti umani, in Cass. pen., 2013, n. 02.

109. Ricordiamo in particolare: la decisione quadro 2008/841/GAI relativa alla lotta contro la criminalità organizzata; la decisione quadro 2006/960/GAI relativa alla semplificazione dello scambio di informazioni e intelligence tra le autorità degli Stati membri dell'Unione europea incaricate dell'applicazione della legge; la direttiva 2011/36/UE concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime, e che sostituisce la decisione quadro 2002/629/GAI; la direttiva 2005/60/CE relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo

110. Si ricorda a tal proposito che: la decisione quadro 2008/841/GAI ha sostituito l'azione comune 98/733/GAI del 21 dicembre 1998 sulla punibilità della partecipazione ad un'organizzazione criminale, mirando a rafforzare la lotta contro la criminalità organizzata all'interno dell'Unione europea. Cfr. P. MAGGIO, op.cit.

111. A seguito di una recente vicenda, è stata presentata una domanda di pronuncia pregiudiziale che verte sull'interpretazione dell'art. 4 della decisione quadro 2008/841/GAI del Consiglio, del 24 ottobre 2008, relativa alla lotta alla criminalità organizzata, in combinato disposto con l'art. 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE e gli articoli 47 e 52 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Tale domanda è stata presentata nell'ambito di un procedimento penale avviato nei confronti di DM e altre persone fisiche, per la partecipazione a un gruppo criminale organizzato e per corruzione. La Corte, in tale occasione, ha dichiarato che: "La decisione quadro 2008/841/GAI del Consiglio, del 24 ottobre 2008, relativa alla lotta contro la criminalità organizzata, e in particolare il suo articolo 4, in combinato disposto con gli articoli 47 e 52 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, nonché con l'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE, deve essere interpretata nel senso che: non osta a una normativa nazionale che sopprime, nel corso del procedimento penale avviato nei confronti di un imputato, il diritto di quest'ultimo a che si ponga fine a tale procedimento qualora non si sia avviato alle violazioni sostanziali ma rimediabili delle norme procedurali di cui era viziato l'atto di accusa." Per un approfondimento in merito alle motivazioni date dalla Corte si v. C. Giust. CE, VI, 11 luglio 2024, C-265/23.

112. In essa è contemplata una nozione di organizzazione criminale ripresa dalla Convenzione di Palermo.

113. Considerando infatti le differenti tradizioni normative in materia di reato associativo proprie dei Paesi anglosassoni basati sulla common law, la Decisione quadro ha accolto una nozione ampia di condotte punibili, per includere anche quelle strutturate secondo il modello della conspiracy. L'art. 2 della decisione quadro 2008/841/GAI del Consiglio del 24 ottobre 2008, infatti, descrive le condotte penalmente rilevanti.

Guardando al diritto penale sostanziale, ai sensi dell'art. 83 TFUE, il Parlamento europeo ed il Consiglio, potranno stabilire norme comuni che vadano a definire reati e sanzioni in casi di criminalità particolarmente gravi da espandersi in una misura transnazionale. Rientra in questa sfera di criminalità non solo il terrorismo¹¹⁴, la tratta di essere umani e lo sfruttamento sessuale delle donne e dei minori, il traffico illecito di stupefacenti, la criminalità informatica ma anche la criminalità organizzata.

Da una lettura del secondo paragrafo dell'art. 83 del TFUE, inoltre, è possibile notare come le competenze non siano individuate per settori specifici ma si evincano con il riavvicinamento delle disposizioni legislative e regolamentari ma, in questo caso, il settore deve essere già stato oggetto di misure di armonizzazione.

Significativo in tale ambito, è il potenziamento delle funzioni di Eurojust¹¹⁵ con la possibilità di avviare le indagini e con rafforzamento dei poteri di coordinamento delle indagini sopranazionali, attraverso l'espresso riconoscimento del potere di prevenire e risolvere i conflitti di giurisdizione. Nonostante ciò, però, deve ammettersi che il potenziamento formale delle strutture non trova sempre riscontro nella realtà. "Infatti, la disciplina istituzionale e quella organizzativa del pubblico ministero europeo è per molti versi generica¹¹⁶."

In questo ambito deve rammentarsi che il Programma di Stoccolma¹¹⁷ propone un'azione definita tra le istituzioni europee, con l'obiettivo costante di proteggere gli interessi e i bisogni dei cittadini, garantendo al contempo il rispetto delle libertà fondamentali e un elevato livello di sicurezza nell'Unione europea.

Altro aspetto che si intende attenzionare è in riferimento all'istituzione della procura europea¹¹⁸, delineato già dall'art. 86 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea¹¹⁹, "il quale ne prevede la possibilità di attuazione mediante regolamenti, al fine di contrastare i fenomeni criminali che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, le cui funzioni possono essere estese, mediante un ulteriore accordo

114. Il quale rappresenta una priorità assoluta per l'UE. Come riportato nella Dichiarazione comune dei ministri degli Affari interni dell'UE sui recenti attentati terroristici in Europa (13 novembre 2020), gli Stati membri, a tal proposito, hanno richiesto: garantire la sicurezza dei cittadini; prevenire la radicalizzazione e tutelare i valori; cooperare con i partner internazionali. I reati di terrorismo sono atti commessi allo scopo di: esercitare gravi intimidazioni sulla popolazione; costringere indebitamente i poteri pubblici o un'organizzazione internazionale a compiere o astenersi dal compiere un qualsiasi atto; destabilizzare gravemente o distruggere le strutture politiche, costituzionali, economiche o sociali fondamentali di un paese o di un'organizzazione internazionale. Per approfondimenti V. La risposta dell'UE al terrorismo, in Consiglio dell'Unione europea, www.consilium.europa.eu/it [08/08/2024]

115. Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione giudiziaria penale. aiuta le amministrazioni nazionali a collaborare per combattere il terrorismo e gravi forme di criminalità organizzata che interessano più di un paese dell'UE.

116. MAGGIO, o.p. cit., p. 812.

117. Approvato dal Consiglio europeo del 10-11 dicembre 2009, nell'ottica di un ulteriore sviluppo di un'area di libertà, sicurezza e giustizia.

118. L'idea di un pubblico ministero europeo, di una Procura europea è stata sviluppata per la prima volta nel progetto Corpus Juris, progetto ben conosciuto portato dai professori Mireille Delmas-Marty e John Vervaele e relativo a delle disposizioni penali per la protezione degli interessi finanziari dell'Unione europea (art. 18 e s.). L'idea è stata ripresa nel libro verde sulla tutela penale degli interessi finanziari comunitari e sulla creazione di una procura europea presentato dalla Commissione l'11 dicembre 2001. In fine, l'idea è stata consacrata, anche se con un modo diverso, nel Trattato di Lisbona entrato in vigore il primo dicembre 2009 all'articolo 86. Quest'articolo prevede il principio di una Procura europea ma poche regole relative alla sua creazione. Cfr. R. PARIZOT, The future EPPO: which role for the CJUE? in Ministero della Giustizia, 2002.

119. Art. 86 TFUE: "1. Per combattere i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, il Consiglio, deliberando mediante regolamenti secondo una procedura legislativa speciale, può istituire una Procura europea a partire da Eurojust. Il Consiglio delibera all'unanimità, previa approvazione del Parlamento europeo. In mancanza di unanimità, un gruppo di almeno nove Stati membri può chiedere che il Consiglio europeo sia investito del progetto di regolamento. In tal caso la procedura in sede di Consiglio è sospesa. Previa discussione e in caso di consenso, il Consiglio europeo, entro quattro mesi da tale sospensione, rinvia il progetto al Consiglio per adozione. Entro il medesimo termine, in caso di disaccordo, e se almeno nove Stati membri desiderano instaurare una cooperazione rafforzata sulla base del progetto di regolamento in questione, essi ne informano il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione. In tal caso l'autorizzazione a procedere alla cooperazione rafforzata di cui all'articolo 20, paragrafo 2 del trattato sull'Unione europea e all'articolo 329, paragrafo 1 del presente trattato si considera concessa e si applicano le disposizioni sulla cooperazione rafforzata.

politico trasfuso in una decisione adottata dal Consiglio europeo, alla lotta contro la criminalità grave che presenta una dimensione transnazionale¹²⁰.”

Alla luce di quanto appena specificato, emerge la necessità di procedere ad una armonizzazione delle norme di diritto penale sostanziale e procedurale e delle norme in materia di giurisdizione penale nonché, verificare l’impatto sui diritti fondamentali e sui diritti di difesa.

Per un quadro più completo, occorre far riferimento al secondo piano di azione. Ne segue, dunque, una ricognizione degli organismi istituzionali dell’UE che cooperano per la lotta alla criminalità organizzata transnazionale.

6. Gli organismi operativi specializzati nella lotta alle varie forme di criminalità: Eurojust ed Europol.

Tra gli organi di cooperazione e le agenzie cui aderisce l’Italia si ricordano in particolare: Europol e l’Unità di cooperazione giudiziaria (Eurojust)¹²¹.

Come già evidenziato, la criminalità organizzata rappresenta una reale minaccia per i cittadini, le imprese e le istituzioni statali in Europa.

Secondo l’ultima valutazione della minaccia della criminalità organizzata e delle forme gravi di criminalità dell’Unione europea (SOCTA dell’UE¹²²) del 2021, gruppi di criminalità organizzata sono presenti in tutti gli Stati membri attraverso una serie di “reti criminali.”¹²³

L’Europol nonché, l’Ufficio europeo di polizia istituito nel 1992 per occuparsi di intelligence a livello europeo in ambito criminale, ha sede all’Aia, nei Paesi Bassi ed è composto da rappresentanti di vari servizi di applicazione della legge come la polizia, la dogana e i servizi per l’immigrazione. Il Consiglio di amministrazione include un rappresentante per ogni paese dell’UE.

L’obiettivo principale di Europol è migliorare l’efficacia e la cooperazione tra le autorità competenti degli Stati membri nella prevenzione e nella lotta contro gravi forme di criminalità organizzata internazionale. Tra queste sono incluse il traffico di droga, la tratta di essere umani, la pornografia infantile, la contraffazione di denaro, il traffico di sostanze radioattive e il terrorismo¹²⁴.

La complessità del modello di attività dei gruppi della criminalità organizzata è emersa nel 2020, in un’indagine congiunta delle autorità francesi e neerlandesi, supportata da Europol e Eurojust. In

¹²⁰. 2. La Procura europea è competente per individuare, perseguire e rinviare a giudizio, eventualmente in collegamento con Europol, gli autori di reati che ledono gli interessi finanziari dell’Unione, quali definiti dal regolamento previsto nel paragrafo 1, e i loro complici. Essa esercita l’azione penale per tali reati dinanzi agli organi giurisdizionali competenti degli Stati membri.

¹²¹. 3. I regolamenti di cui al paragrafo 1 stabiliscono lo statuto della Procura europea, le condizioni di esercizio delle sue funzioni, le regole procedurali applicabili alle sue attività e all’ammissibilità delle prove e le regole applicabili al controllo giurisdizionale degli atti procedurali che adotta nell’esercizio delle sue funzioni.”

¹²². 4. Il Consiglio europeo può adottare, contemporaneamente o successivamente, una decisione che modifica il paragrafo 1 allo scopo di estendere le attribuzioni della Procura europea alla lotta contro la criminalità grave che presenta una dimensione transnazionale, e che modifica di conseguenza il paragrafo 2 per quanto riguarda gli autori di reati gravi con ripercussioni in più Stati membri e i loro complici. Il Consiglio europeo delibera all’unanimità previa approvazione del Parlamento europeo e previa consultazione della Commissione.”

¹²³. MAGGIO, *op.cit.*, pp. 815 ss.

particolare, l'indagine mirava a smantellare Encrochat, una rete telefonica cifrata ampiamente utilizzata dai criminali. Si tratta di un caso che fino ad ora ha portato a oltre 1.800 arresti e più di 1.500 nuove indagini, evidenziando come questi gruppi operino a livello transnazionale e online, attraverso tecnologie avanzate e metodi sempre più sofisticati¹²⁵.

Di seguito sono riportati i risultati che si evincono dal Rapporto (*"Decoding the EU's most threatening criminal networks"*) dell'Agenzia UE.

Il primo dato che si evince, è la presenza rilevata di 821 reti criminali attive nell'Unione europea, per un totale di 25.000 individui facenti parte di tali reti.

Si tratta di reti attive in diversi settori criminali in particolare il traffico di droga, il quale si distingue chiaramente come una delle attività chiave: la maggior parte delle reti criminali definite "più minacciose" è coinvolta in questa attività. Circa un terzo (ossia il 36%) si concentra esclusivamente sul traffico di droga¹²⁶.

Secondo i dati del Rapporto, l'86% delle reti criminali più pericolose si avvale di strutture commerciali legali (LBS).

Il 34% di esse (circa 280) è attivo da più di 10 anni.

Per quanto riguarda il controllo esercitato da tali reti criminali, si è visto che si concentrano sulle loro operazioni criminali, tendendo a specializzarsi in una attività ben precisa. Secondo il Rapporto, "la leadership dell'82% delle reti criminali più minacciose è stabilita nel paese principale di attività o nel paese di origine dei membri chiave, mentre circa il 6% delle reti criminali più minacciose ha una leadership che coordina le operazioni dall'esterno dell'UE."

Viene inoltre riportato che le principali reti criminali utilizzano la violenza e/o la corruzione, come parte integrante delle loro strategie.

Le reti che impiegano violenza e intimidazione sono spesso coinvolte in estorsioni e racket¹²⁷. Tuttavia, molte altre reti criminali non ricorrono a questi metodi ma si avvale di attacchi informatici, frodi online e contraffazione.

^{124.} Nel 2004 l'Unione europea, ha introdotto un nuovo Programma sulla giustizia e gli affari interni, che identificato la lotta alla criminalità organizzata come uno dei dieci obiettivi principali in ambito penale. Questo documento introduce il principio di disponibilità nella cooperazione di polizia. Al centro dell'azione dell'Unione vi è l'uso completo e lo sviluppo di organismi specialistici quali Europol ed Eurojust. In particolare, gli Stati membri devono consentire a questi due organismi di svolgere un ruolo attivo e di cooperazione nel contrasto alla criminalità organizzata come ad esempio, nella costituzione delle squadre investigative comuni. Cfr. POLIS-LOMBARDIA, op. cit.

^{125.} Acronimo di "Serious and Organised Crime Threat Assessment", è un rapporto dell'Europol realizzato ogni quattro anni sull'attività della criminalità organizzata internazionale nell'Unione europea.

^{126.} Cfr. Comm. UE, COM (2021) 170 final.

^{127.} Cfr. Organi di cooperazione ed agenzie decentrate dell'Unione europea, in Ministero della Giustizia, https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_2_1_2_4.page. [10/08/2024]

Con lo scopo di rafforzare la lotta contro le forme gravi di criminalità organizzata, nasce Eurojust¹²⁸, l'Unione europea di cooperazione giudiziaria con sede all'Aia e istituita con la Decisione n. 2002/187/GAI del 28 febbraio 2002¹²⁹.

La Decisione in questione fa da *pendant* di Europol, essa ha attribuito ad Eurojust una triplice funzione: promuovere e agevolare un buon coordinamento tra le autorità nazionali responsabili dell'azione penale, tuttavia essa ha poteri limitati in materia penale; Eurojust lavora a stretto contatto con la rete giudiziaria europea per semplificare l'esecuzione delle rogatorie e delle richieste estradizionali, come i mandati di arresto; in fine si occupa di supportare gli Stati membri fornendo assistenza logistica e informativa nelle indagini transnazionali, inclusa la raccolta di prove in più Paesi e la partecipazione alle squadre investigative comuni (SIC).

Per realizzare i suddetti fini Eurojust fa leva sui 28 membri nazionali come giudici, magistrati del pubblico ministero e funzionari di polizia, uno per ogni Stato membro.

Significativo è il Trattato di Lisbona, il quale ha posto le basi per un ulteriore rafforzamento di Eurojust.

Da un'analisi dell'art. 85 TFUE, infatti, si evince la possibilità di espansione dei poteri da attribuire a Eurojust¹³⁰.

L'art. 85 fissa, dunque, una nuova base giuridica e prevede tre compiti per Eurojust: l'avvio di indagini penali e proporre azioni penali alle autorità nazionali competenti; facilitare il coordinamento delle indagini tra le autorità nazionali coinvolte; collaborare strettamente con la rete giudiziaria europea per risolvere conflitti di competenza e migliorare la cooperazione giudiziaria.

Nel 2018, Eurojust è stato trasformato da organismo intergovernativo ad Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione giudiziaria penale. Tuttavia, il nuovo regolamento di Eurojust, pur consentendo azioni operative senza richiesta nazionali, non conferisce poteri vincolanti agli Stati membri riguardo all'avvio delle indagini e dell'azione penale¹³¹.

128. L'attività di intercettazione si è infine interrotta il 13 giugno del 2020, quando EncroChat si è accorta della violazione dei sistemi da parte delle autorità e ha subito inviato un messaggio di allarme a tutti gli utenti. In riferimento a tale caso, "La Corte Regionale di Berlino ha sottoposto 14 questioni alla Corte di Giustizia nella sua domanda di pronuncia pregiudiziale, volte a comprendere se lo strumento dell'Ordine europeo d'indagine sia stato legittimamente utilizzato, se sia rilevante l'impossibilità di conoscere le modalità tecniche di acquisizione dei dati e quale sia eventualmente il regime di utilizzabilità degli stessi." Per approfondimenti sul punto v. EncroChat: il rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell'Unione europea, in Devitalaw, 8 aprile 2023, www.devitalaw.com/encrochat-rinvio/.

129. Cfr. Rapporto Europol 2024: sono 821 le reti criminali attive nell'Unione Europea, in Avviso pubblico. Enti locali e Regioni contro mafie e corruzione, www.avvisopubblico.it [10/08/2024]

130. Con tale termine si fa riferimento a quello che più comunemente viene definito "pizzo" ed è una forma di estorsione criminale nei confronti di operatori economici e di chi detiene la proprietà di una azienda. "Lo Stato sostiene e incoraggia chi decide di opporsi al racket. Il Parlamento ha adottato una serie di norme basate sul principio del risarcimento per tutti coloro che abbiano subito danni a causa di attività estorsive, per aver deciso di collaborare con le istituzioni per combattere il racket o di smettere di pagare il 'pizzo'. Primo strumento per l'attuazione di tale principio è l'istituzione del Fondo di solidarietà per le vittime del racket, grazie al quale chi ha subito, per essersi opposto agli estorsori, danni alla persona o alla propria impresa può ricevere, a titolo di risarcimento, un'elargizione che gli consenta di riprendere l'attività. La materia è delegata al Commissario straordinario per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura nominato, su proposta del ministro dell'Interno, con decreto del Presidente della Repubblica, previa delibera del Consiglio dei ministri tra persone di comprovata esperienza nell'attività di contrasto al fenomeno delle estorsioni e dell'usura e di solidarietà nei confronti delle vittime." Quanto riportato dal Ministero, si v. Racket e usura, in Ministero dell'interno, <https://www.interno.gov.it/it/temi/sicurezza/racket-e-usura> [10/08/2024]

131. Per ulteriori approfondimenti si veda G. DE AMICIS, La costruzione di Eurojust nell'ambito del "terzo pilastro" dell'Unione europea, in Cass. pen., 2001, p. 1964 ss.

Dalla Relazione del Membro nazionale italiano di Eurojust, si evincono alcuni dati interessanti in merito all'operatività dell'Agenzia¹³².

Si è visto che nel corso dei ventuno anni di esistenza, l'attività di tale Agenzia è aumentata costantemente con un notevole incremento tra il 2018 e il 2022. Questo dato è evidenziato dalle statistiche che mostrano un raddoppio delle nuove procedure registrate. Il dato ricomprende ogni procedimento penale avviato da un'autorità giudiziaria di uno Stato membro, in cui sono emerse esigenze di cooperazione o scambio informatico.

Sempre con riferimento alle procedure trattate, emerge che Eurojust è stata coinvolta in oltre 2700 procedure aventi ad oggetto ordini di indagine europei ed in ben 1315 richieste di assistenza giudiziaria internazionale.

La Relazione specifica poi che “il supporto di Eurojust è poi stato fondamentale nella trattazione di ben 154 procedure di sequestro e confisca, in applicazione del Regolamento 1805/2018¹³³, nonché in 498 procedure di mandato di arresto europeo.”

Interessante è l'avvio, nel 2022, di un'operazione (*Operational Action HRCN 2.3*) nell'ambito della Piattaforma Multidisciplinare Europea per il Contrasto alle Minacce Criminali (EMPACT¹³⁴): si fa riferimento al primo caso in cui un'Autorità giudiziaria nazionale, la Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo, partecipa al progetto EMPACT, ma soprattutto assume il ruolo di Action Leader (affiancata da Eurojust e Europol in qualità di co-leader).

In quest'ambito, la DNA, col supporto del Desktop italiano di Eurojust ha concepito l'azione 2.3 che si concentra sulla criminalità organizzata italiana, in particolare la 'ndrangheta e la mafia siciliana. L'obiettivo è quello di ricostruire i collegamenti e interrompere le attività criminali di questi potenti gruppi mafiosi che operano in diversi Stati membri e Paesi terzi.

Nella Relazione, è stato in fine osservato che vi sono alcune legislazioni nazionali degli Stati membri dell'UE che non contemplano affatto le organizzazioni criminali di tipo mafioso né la dimensione transfrontaliera del fenomeno. Si tratta di un aspetto che non può essere ignorato e che necessita di ulteriore approfondimento da parte di Eurojust e in particolare della Commissione Europea, la quale ha già rimarcato come una tale flessibilità in merito, possa seriamente ostacolare la cooperazione internazionale.

Per comprendere appieno come opera Eurojust, si riporta uno dei “casi emblematici dell'anno 2022”

La Relazione riporta che “Nelle prime ore del 18 novembre scorso veniva uccisa, a Concordia sulla Secchia, in provincia di Modena, A. N. Il cadavere della donna veniva rinvenuto carbonizzato all'interno

¹³². Tale decisione è stata recepita ed attuata nell'ordinamento italiano con legge n. 41 del 14 marzo 2005, con la quale si è anche regolato statuto e poteri del Membro Nazionale, in rappresentante dell'Italia.

¹³³. Cfr. POLIS-LOMBARDIA, op. cit., p. 23 ss.

del vano bagagli della sua autovettura. Le indagini condotte dalla Procura della Repubblica di Modena vedevano progressivamente formarsi un grave quadro indiziario a carico di B.G., cittadino tunisino residente nel modenese. Il monitoraggio del soggetto consentiva di apprendere che lo stesso, poco dopo il fatto, si era portato, insieme alla moglie - cittadina greca - dapprima nel territorio della Confederazione Elvetica, nell'area di Basilea, e, successivamente, in Francia, nella zona di Mulhouse, prossima al confine svizzero, così come a quello tedesco. L'esigenza di proseguire le ricerche dell'indagato all'estero rendeva, pertanto, necessaria l'attivazione di forme di cooperazione giudiziaria internazionale. A partire dal 29 novembre scorso e sino al giorno della cattura dell'indagato - avvenuta il 14 dicembre, a Mulhouse, ad opera della polizia francese - il Desk italiano presso Eurojust ha costantemente supportato le esigenze di cooperazione e di coordinamento della Procura di Modena, in tutte le procedure a partire dalle ricerche dell'indagato nei diversi Stati esteri interessati dalla sua fuga (e da quella della sua consorte)¹³⁵.”

In questo caso, il Desk italiano ha svolto un ruolo cruciale nell'assistere l'Autorità Giudiziaria nazionale nell'ambito della cooperazione giudiziaria internazionale.

Si è contribuito all'individuazione e alla redazione degli strumenti necessari, oltre a monitorare l'esecuzione di tali strumenti. Questo Desk ha in fine contribuito a facilitare la collaborazione tra le forze di polizia italiane e i corrispondenti organi stranieri, portando alla cattura del ricercato.

Si tratta di un caso che appare emblematico del ruolo operativo e strategico del Desk, in particolare nel superare le barriere informative e sistematiche nell'ambito giuridico europeo.

6.1. La centralità delle nuove tecnologie: Eurodac e il suo utilizzo nella lotta alla criminalità organizzata.

Da quanto appena esposto, si percepisce una certa rilevanza acquisita, soprattutto negli ultimi anni, dalle nuove tecnologie digitali, le quali risultano particolarmente

utili per semplificare la gestione dei flussi migratori e garantire la sicurezza delle frontiere esterne dell'area Schengen¹³⁶.

¹³⁴. Più specificamente l'art. 3 del Regolamento (UE) 2018/1727 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 novembre 2018, rubricato *competenze di Eurojust*, stabilisce che: “1. Eurojust è competente per le forme gravi di criminalità di cui all'allegato I. Tuttavia, dalla data in cui EPPO ha assunto i suoi compiti di indagine e azione penale a norma dell'articolo 120, paragrafo 2, del regolamento (UE) 2017/1939, Eurojust non esercita le proprie competenze per quanto riguarda le forme di criminalità per le quali EPPO esercita le sue competenze, tranne nei casi in cui sono coinvolti anche Stati membri che non partecipano alla cooperazione rafforzata sull'istituzione di EPPO e su richiesta di quegli stessi Stati membri o su richiesta di EPPO. 2. Eurojust esercita le sue competenze per i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione nei casi che vedono coinvolti gli Stati membri che partecipano alla cooperazione rafforzata sull'Istituzione di EPPO ma per i quali EPPO non è competente o decide di non esercitare la sua competenza.”

¹³⁵. La Relazione del Membro nazionale italiano di Eurojust anno 2022, in *Sistema pen.*, 2023, pp. 12 ss.

¹³⁶. Tale Regolamento, mira a semplificare e agevolare il riconoscimento e l'esecuzione dei provvedimenti (es. confisca) emessi da autorità di uno Stato membro diverso da quello in cui devono avere effetto. Per approfondimenti v. Circolare 18 febbraio 2021- Attuazione del Regolamento (UE) 2018/1805 relativo al riconoscimento reciproco dei provvedimenti di congelamento e di confisca, in *Ministero della Giustizia*, 2021

Vari sono, infatti, gli strumenti che L'Unione europea utilizza per il controllo delle proprie frontiere¹³⁷, tra questi, in particolare le banche dati come Eurodac.

Si tratta di un sistema centralizzato e informatizzato di identificazione delle impronte digitali dei richiedenti asilo e dei cittadini dei Paesi Terzi non appartenenti allo spazio economico europeo¹³⁸. Originariamente, Eurodac è stato creato per agevolare l'applicazione della Convenzione di Dublino del 15 giugno 1990 e poi, del successivo Regolamento di Dublino in merito all'individuazione dello Stato competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri¹³⁹. Tuttavia, il suo utilizzo si è esteso anche al controllo della criminalità transfrontaliera.

Le autorità che infatti hanno accesso alla banca dati Eurodac, non sono soltanto le guardie di frontiera e le autorità competenti per l'asilo e l'immigrazione. Anche le forze di polizia ed Europol, hanno la possibilità di confrontare le impronte digitali rilevati nel corso di indagini penali con quelle contenute in Eurodac.

Questo, però, è possibile solo "in casi specifici e quando necessario ai fini di prevenzione, accertamento o indagine di reati di terrorismo o altri reati gravi. Costituisce un caso specifico il fatto che la richiesta di confronto sia connessa a un evento specifico e concreto, a un pericolo specifico e concreto associato a un reato di terrorismo o a un altro reato grave, oppure a persone specifiche nei cui confronti sussistano fondati motivi di ritenere che intendano commettere o abbiano commesso un tale reato. Un altro caso specifico è quello in cui la richiesta di confronto è connessa a una persona che è vittima di un reato di terrorismo o altro reato grave. Le autorità designate degli Stati membri e l'autorità designata di Europol dovrebbero pertanto chiedere un confronto con Eurodac soltanto quando hanno fondati motivi per ritenere che tale confronto fornisca informazioni che contribuiranno in modo sostanziale alla prevenzione, all'accertamento o all'indagine di reati di terrorismo o altri reati gravi¹⁴⁰."

Ulteriore novità che contribuisce a rafforzare la cooperazione tra i vari Stati membri nella lotta alla criminalità organizzata transfrontaliera, si ha nella semplificazione di "scambio di informazioni in materia penale e di dati di immatricolazione dei veicoli, al fine di prevenire, indagare e accertare i reati, tra le autorità competenti degli Stati membri e tra gli Stati membri e l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione nell'attività di contrasto (Europol) istituita dal regolamento (UE) 2016/794 del Parlamento e del Consiglio, nel pieno rispetto dei diritti fondamentali e delle norme sulla protezione dei dati¹⁴¹."

In fine, è possibile fare un ultimo e importante riferimento allo scambio dei profili DNA, immagini del volto ed estratti del casellario giudiziale.

¹³⁷. Come specifica la Relazione "EMPACT è un'iniziativa di sicurezza e di cooperazione multidisciplinare, guidata dagli Stati Membri dell'Unione Europea e sostenuta da tutte le istituzioni, gli organi e le agenzie dell'UE. Essa è volta ad identificare e ad affrontare, assegnando le priorità, le minacce poste dalla criminalità organizzata e dalle forme gravi di criminalità internazionale. [...] Per il ciclo 2022-2025 sono state definite 10 aree corrispondenti alle priorità dell'Unione Europea in materia di contrasto alla criminalità. Esse sono: organizzazioni criminali ad alto rischio; criminalità informatica; traffico di esseri umani; sfruttamento sessuale di minori; traffico di migranti; traffico di stupefacenti (sia tradizionali che sintetici); frodi, criminalità economica e finanziaria (frodi on line, frodi sulle accise, frodi IVA, riciclaggio, crimini contro la proprietà intellettuale); criminalità organizzata dedicata a reati contro il patrimonio, inclusi i beni culturali; criminalità ambientale; traffico di armi." Per approfondimenti sul punto v. La relazione del Membro nazionale italiano di Eurojust anno 2022, op.cit., p. 34.

¹³⁸. La Relazione del Membro nazionale italiano di Eurojust anno 2022, op. cit., p. 59.

¹³⁹. Il c.d. spazio Schengen (prende il nome di un piccolo villaggio del Lussemburgo) rappresenta una delle conquiste principali del progetto europeo, avviato nel 1985 come progetto intergovernativo tra cinque paesi dell'UE (Francia, Germania, Belgio, Paesi Bassi e Lussemburgo) per poi ampliarsi, gradualmente, fino a divenire la più vasta zona di libera circolazione al mondo. Cfr. Cos'è lo spazio Schengen? in Consiglio europeo, www.consilium.europa.eu [12/08/2024]

¹⁴⁰. Cfr. J. J. RIJPMMA, Brave New Borders: The EU's Use of New Technologies for the Management of Migration and Asylum, in M. CREMONA (ed.), *New Technologies and EU Law*, Oxford, 2017, p. 197

In particolare, “le finalità degli scambi di profili DNA a norma del presente regolamento non pregiudicano la competenza esclusiva degli Stati membri nel decidere la finalità delle rispettive banche dati nazionali del DNA, compresi la prevenzione o l’accertamento dei reati.” Ne consegue che “gli Stati membri dovrebbero effettuare consultazioni automatizzate di profili DNA confrontando tutti i profili DNA conservati nelle loro banche dati con tutti i profili DNA conservati nelle banche dati di tutti gli altri Stati membri e con i dati Europol. Il fine di tale prima consultazione automatizzata è di evitare lacune nell’identificazione di corrispondenze tra i profili DNA conservati nella banca dati di uno Stato membro e i profili DNA conservati nelle banche dati di tutti gli altri Stati membri e i dati Europol (...)”¹⁴².

In conclusione, si ritiene che la lotta contro le organizzazioni criminali abbia fatto significativi progressi nell’ultimo decennio, passi avanti non solo nei risultati operativi che sono stati raggiunti, ma anche nel migliorare il sistema legale internazionale, così come nella cultura giuridica. Tuttavia, quanto è stato fino ad ora fatto non è ancora soddisfacente, c’è ancora molta strada da fare. Il vero salto di qualità va fatto, concretamente, entrando nella concezione per cui le uniche risposte in grado di fornire soluzioni ai problemi¹⁴³ europei vadano oltre il livello nazionale. È necessaria una sempre più approfondita conoscenza del fenomeno e delle reti criminali stesse.

I partner europei dovrebbero fare in modo di ottenere un quadro realistico e continuamente aggiornato delle minacce; l’obiettivo è fare in modo che le ingenti risorse economiche del *Next Generation Fund*¹⁴⁴ non finiscano nelle mani della criminalità organizzata.

7. Anticorruzione: il Parlamento europeo dà il via alle prime norme UE

L’Unione europea ha recentemente avviato un significativo processo di armonizzazione normativa volto a rafforzare gli strumenti di prevenzione e repressione della corruzione.

Il 3 maggio 2023, come si evince dal comunicato stampa, la Commissione ha presentato un pacchetto anticorruzione, basato sull’articolo 83 del TFUE, definendo il fenomeno della corruzione come un reato particolarmente grave di portata transfrontaliera. Secondo un Eurobarometro del 2025, il 69% degli europei ritiene che la corruzione sia diffusa nel proprio paese e il 66% considera insufficienti le azioni intraprese contro i casi di corruzione di alto livello.

^{141.} V., in origine, regolamento (CE) n. 2725/2000 del Consiglio, dell’11 dicembre 2000, che istituisce l’“Eurodac” per il confronto delle impronte digitali per l’efficace applicazione della Convenzione di Dublino. Tale regolamento è stato successivamente abrogato e sostituito dal regolamento (UE) n. 603/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, che istituisce l’“Eurodac” per il confronto delle impronte digitali per l’efficace applicazione del regolamento (UE) n. 604/2013 che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l’esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un Paese terzo o da un apolide e per le richieste di confronto con i dati Eurodac presentate dalle autorità di contrasto degli Stati membri e da Europol a fini di contrasto (...).

^{142.} Regolamento (UE) n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l’esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un Paese terzo o da un apolide (c.d. Dublino III). Cfr. S. MARINAI, Il rafforzamento del controllo digitale nel nuovo Patto sulla migrazione e l’asilo, in AISDUE, 2020, pp. 123 ss.

^{143.} V. Regolamento (UE) 2024/1358 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, che istituisce l’«Eurodac» per il confronto dei dati biometrici ai fini dell’applicazione efficace dei regolamenti (UE) 2024/1351 e (UE) 2024/1350 o del Parlamento europeo e del Consiglio e della direttiva 2001/55/CE del Consiglio e ai fini dell’identificazione dei cittadini di paesi terzi e apolidi il cui soggiorno è irregolare, e per le richieste di confronto con i dati Eurodac presentate dalle autorità di contrasto degli Stati membri e da Europol a fini di contrasto, che modifica i regolamenti (UE) 2018/1240 e (UE) 2019/818 del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga il regolamento (UE) n. 603/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio.

^{144.} Cfr. Regolamento (UE) 2024/982 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 marzo 2024, sulla consultazione e lo scambio automatizzati di dati per la cooperazione di polizia e che modifica le decisioni 2008/615/GAI e 2008/616/GAI del Consiglio e i regolamenti (UE) 2018/1726, (UE) 2019/817 e (UE) 2019/818 del Parlamento europeo e del Consiglio (regolamento Prüm II).

In particolare, il Parlamento europeo insieme al Consiglio hanno individuato, nel dicembre 2025, nuove fattispecie di corruzione che dovranno essere qualificate come reati dai paesi membri, tra cui corruzione nel settore pubblico e privato, traffico di influenze, appropriazione indebita, ostruzione della giustizia ed esercizio illecito di funzioni - nonché livelli minimi di sanzioni da applicare.

Tale intervento si inserisce in una più ampia strategia volta a rafforzare la cooperazione tra le autorità nazionali e gli organismi dell'Unione, tra cui l' OLAF, Procura europea, Europol ed Eurojust, mediante il potenziamento dello scambio di informazioni e del coordinamento investigativo.

In tal senso si contribuisce in modo significativo anche al contrasto della criminalità organizzata, la quale frequentemente utilizza pratiche corruttive per infiltrarsi nelle istituzioni pubbliche, condizionare processi e agevolare attività illecite di natura economica e finanziaria.

8. Criminalità organizzata: il necessario progresso in termini di determinatezza

Nel corso del tempo si è più volte cercato di dare una definizione di “criminalità organizzata”, tuttavia, nonostante la natura inestirpabile e lontana del fenomeno in esame, recentemente si è sentita l'esigenza di richiedere alla Corte di cassazione ulteriori specificazioni circa la nozione di criminalità organizzata e lo si è fatto, in particolare, in tema di intercettazioni¹⁴⁵.

L'ordinamento penale ha sviluppato strumenti processuali differenziati, specifici per adattarsi alle esigenze sottese all'accertamento di particolari fenomeni criminali, attenzionando in maniera particolare i delitti di “criminalità organizzata”. Si parla del c.d. doppio binario processuale riservato ai delitti di mafia e di terrorismo (e ai delitti di criminalità organizzata in generale), caratterizzato da uno statuto in gran parte derogatorio rispetto alla disciplina ordinaria, che tiene soprattutto conto delle peculiari difficoltà, in termini di raccolta della prova, che si verificano nel contrasto di tali forme criminali¹⁴⁶.

L'ambito applicativo delle relative disposizioni non è agilmente definibile, questo perché la nozione di “criminalità organizzata” non è di facile individuazione.

Ad oggi, anche dopo rilevanti pronunce delle Sezioni unite¹⁴⁷, “è stata accolta, una nozione ampia di «delitti di criminalità organizzata», che valorizza le finalità perseguite dalla norma, le quali mirano a riconoscere uno strumento efficace di repressione di reati più gravi. Sono ricomprese in detta categoria, attività criminose eterogenee, purché realizzate da una pluralità di soggetti, i quali, per la commissione del reato, abbiano costituito un apposito apparato organizzativo, con esclusione del mero concorso di persone nel reato. Ad essa non sono riconducibili solo i reati di criminalità mafiosa, ma tutte le fattispecie criminose di tipo associativo. È sufficiente la costituzione di un apparato organizzativo, la cui struttura assume un ruolo preminente rispetto ai singoli partecipanti¹⁴⁸”.

In questo quadro, la Prima sezione della Corte di cassazione è stata chiamata a pronunciarsi su “se un reato non associativo, un omicidio, ma aggravato ai sensi dell'art. 7 d.l. n. 152 del 1991, oggi art. 416-bis. c.p., potesse essere ricondotto alla categoria, al fine dell'applicazione della disciplina speciale in tema di

¹⁴⁵. Cfr. Regolamento (UE) 2024/982, op.cit.

¹⁴⁶. La mancata cooperazione e scambio di informazioni tra i paesi europei spesso impedisce loro di comprendere appieno l'operatività delle organizzazioni criminali mafiose all'interno delle rispettive comunità nazionali. A volte, si concentrano solo sugli aspetti finanziari delle mafie, ignorando la loro rilevanza criminale o addirittura agevolando il loro insediamento all'estero attraverso normative favorevoli. Cfr. F. SPIEZIA, La lotta alla criminalità organizzata fuori dai confini nazionali, in *Sistema pen.*, 20 luglio 2022, p. 15.

¹⁴⁷. Cfr. F. SPIEZIA, op. cit.

intercettazioni di conversazioni contenuta nell'art. 13 del menzionato d. l. n. 152 del 1991¹⁴⁹, e se dunque fosse fondata o meno la deduzione di inutilizzabilità dei risultati delle operazioni che, altrimenti, sarebbero risultate difformi rispetto a precise prescrizioni poste, appunto, a pena di inutilizzabilità¹⁵⁰.”

La Corte di cassazione ha censurato la decisione della Corte di appello di rigetto dell'eccezione di inutilizzabilità, perché essa si fondava su una erronea interpretazione del principio di diritto della nota pronuncia delle Sezioni unite, c.d. sentenza Scurato; in particolare non ha condiviso l'orientamento per il quale tutti i delitti inclusi nell'art. 51 comma 3-bis e 3-quater c.p.p. rientrino nel contenitore della “criminalità organizzata” al pari di quelli che sono inseriti in quell'elenco, ma riconducibili a paradigmi associativi.

Come si evince dalla lettura della sentenza, la Corte di appello aveva evidenziato un contrasto tra sentenza Scurato e la precedente sentenza, anch'essa delle Sezioni unite, c.d. sentenza Donadio, nella quale si è sostenuto¹⁵¹ che il solo fatto che un reato sia aggravato dalla circostanza di cui all'art. 7 del d.l. n. 152 del 1991 non può determinare l'inclusione della categoria della criminalità organizzata¹⁵².

Diversamente, però, la Corte di cassazione ha respinto l'ipotesi di un contrasto nella giurisprudenza delle Sezioni unite ed ha annullato la suddetta sentenza dando mandato al giudice del rinvio di verificare se, interpretando la nozione di delitti di “criminalità organizzata”, fosse possibile considerare il procedimento come relativo a un caso di criminalità organizzata, tenendo conto anche degli atti prodromici all'emissione del decreto autorizzativo¹⁵³.

Come si è potuto intuire la questione ha origini lontane¹⁵⁴ e col tempo, si sono sviluppati due percorsi per individuare le ipotesi da poter ricondurre al concetto di “criminalità organizzata”.

In un primo momento, si è cercato di individuare quelle disposizioni che espressamente riportano l'espressione “criminalità organizzata” o che si riferiscono a fattispecie specifiche, si pensi all'art. 51 comma 3-bis c.p.p.

Successivamente, si è optato per un significato meno rigido della nozione, facendo sostanzialmente rientrare all'interno della nozione di “criminalità organizzata”, condotte anche diverse tra loro ma

148. *Lo si evince:* “in apertura del Consiglio dei Ministri, il Presidente Giorgia Meloni ha sottolineato l'importanza delle implicazioni della sentenza della Corte di cassazione n. 34895 del 2022, relativa al regime delle intercettazioni ambientali nei delitti di criminalità organizzata, e alle conseguenze che l'applicazione generalizzata dei principi dettati da tale sentenza potrebbe avere sui procedimenti penali già in corso per reati di tipo associativo. In alcuni casi, ciò potrebbe comportare l'inutilizzabilità del materiale probatorio acquisito sulla base dell'interpretazione precedente, che consentiva l'utilizzo degli strumenti previsti per la lotta alla criminalità organizzata anche in assenza della contestazione del reato associativo. Pertanto, anche in considerazione delle richieste pervenute in tal senso da alcuni tribunali, il Governo ritiene necessaria e urgente l'adozione di una norma d'interpretazione autentica, che chiarisca cosa debba intendersi per “reati di criminalità organizzata” e che eviti l'applicabilità in senso generalizzato dell'interpretazione di recente avanzata dalla Corte di Cassazione. L'intenzione, d'intesa col Ministro della giustizia, è di inserire questa norma in un decreto legge di prossima approvazione». Cfr. Comunicato stampa del Consiglio dei Ministri n. 43, in Presidenza del Consiglio dei Ministri, 17 luglio 2023.

149. Cfr. G. TESSITORE, Sulla nozione di “criminalità organizzata” ai fini della disciplina in deroga delle intercettazioni, in *Sistema. pen.*, 21 luglio 2023, <https://www.sistemapenale.it/it/scheda/sulla-nozione-di-criminalita-organizzata-ai-fini-della-disciplina-in-deroga-delle-intercettazioni-cassazione-34895-2022>.

150. In questo senso Cass., Sez. Un., 22 marzo 2005, n. 17706, in CED Cass., n. 230895; Cass., Sez. Un., 15 luglio 2010, n. 37501, in CED Cass., n. 247994, e, più di recente, Cass., Sez. Un., 28 aprile 2016, n. 26889, in CED Cass., n. 266905.

151. Cass., Sez. I, 30 marzo 2022 (dep. 21 settembre 2022), n. 34895, p. 18.

152. Il quale prevede la possibilità, in deroga alle previsioni dell'art. 267 c.p.p., di poter disporre le operazioni di intercettazione quando è necessaria per lo svolgimento delle indagini (relative ad un delitto di criminalità organizzata) quando sussistano «sufficienti indizi».

153. TESSITORE, op. cit.

154. Con riferimento alla disciplina della sospensione feriale dei termini ex art. 2 comma secondo della l. 7 ottobre 1969 n. 742.

comunque caratterizzate da un'organizzazione strutturata, escludendo il semplice concorso di persone nel reato¹⁵⁵.

Le Sezioni unite sono poi ritornate a pronunciarsi sui confini applicativi della nozione, giungendo alla stessa conclusione precedentemente espressa.

Più precisamente, si è discusso sulla possibilità di disporre intercettazioni ambientali¹⁵⁶ attraverso il c.d. *trojan horse*¹⁵⁷, in luoghi indicati dall'art. 614 c.p. in procedimenti per delitti di criminalità organizzata chiarendo che in tali procedimenti, quel meccanismo intercettivo può essere adoperato poiché l'art. 13 del d.l. n. 152 del 1991 introduce una deroga alla disposizione di cui all'art. 266 comma 2 c.p.p. il quale non necessita di un riferimento al luogo specifico per tali operazioni.¹⁵⁸

Alla luce di quanto esposto sino ad ora, si può affermare che la natura "speciale" della strategia processuale, impiegata nella lotta al fenomeno mafioso, ha natura emergenziale. Essa la si evince da alcuni strumenti normativi presenti già nel codice Rocco, come la carcerazione preventiva degli imputati per i delitti associativi; l'allungamento della durata massima di questa fino a dieci anni e otto mesi (art. 10 del d.l. n. 625 del 15.12.1979)¹⁵⁹. La logica emergenziale, quindi, ha influenzato l'intero quadro delle risposte ordinamentali al fenomeno della criminalità organizzata¹⁶⁰.

In conclusione, considerando quanto detto finora, è possibile distinguere almeno tre livelli di diversificazione della risposta giudiziaria, nonché un modello processuale differenziato: il livello strutturale-organizzativo; quello di ricerca e tutela delle fonti di prova; in fine lo studio della ammissione, dell'assunzione e della valutazione della prova.

¹⁵⁵. In tal senso Cass., Sez. I, 30 marzo 2022 (dep. 21 settembre 2022), op.cit.: "Soggiunge la Corte di merito che l'ipotesizzato contrasto della richiamata pronuncia con la precedente Sez. U, n. 37501 del 15/7/2010, Donadio, Rv. 247994, circa ciò che è da intendersi per reati di criminalità organizzata (sul punto, la sentenza »Donadio« aveva ritenuto »ininfluente« che nel caso di specie fosse stato contestato un reato aggravato ai sensi dell'art. 7 d.l. n. 152/91), senza una confutazione ragionata della precedente decisione, finiva per essere una critica mossa dalla difesa alla motivazione della »Scurato« che, tuttavia, avrebbe dovuto essere eventualmente analizzata dalla stessa Suprema Corte ai sensi dell'art. 618, comma 1-bis, cod. proc. pen."

¹⁵⁶. "L'impostazione seguita dai giudici di merito è errata in diritto, poiché, in primo luogo, allude a un contrasto giurisprudenziale che, a ben vedere, non è dato rilevare. Per togliersi ogni dubbio al riguardo è sufficiente leggere proprio alcuni brani della sentenza Sez. U, Scurato, nella parte concernente la ricognizione del significato attribuito dalla giurisprudenza alla nozione di »delitti di criminalità organizzata«, che si reputa utile riportare integralmente per una migliore comprensione (si tratta dei paragrafi 13 e 14 della decisione). »13. La giurisprudenza, almeno inizialmente, è sembrata propendere per l'indirizzo che riconduceva la locuzione »criminalità organizzata« all'analitica individuazione delle fattispecie dell'art. 407, comma 2, lett. a), cod. proc. pen., o dell'art. 372, comma 1-bis, cod. proc. pen., ovvero dell'art. 51, comma 3-bis, cod. proc. pen.« Cfr. Cass., Sez. I, 30 marzo 2022 (dep. 21 settembre 2022), op.cit., p. 18.

¹⁵⁷. La legge-delega per il vigente codice di procedura penale, art. 2 n. 48 della l. n. 81 del 1987, fece riferimento ai »processi di criminalità organizzata« al fine di prevedere per essi una durata delle indagini preliminari fino a due anni, così come poi disposto dall'art. 407, comma 2 lett. a), c.p.p. nel quale sono elencati i delitti previsti dagli artt. 270-bis, 280, 285, 286, 289-bis, 305, 306, 416 c.p. nei casi in cui è obbligatorio l'arresto in flagranza, 416-bis, 422, 630 c.p. e poi dall'art. 75 della l. 22 dicembre 1975 n. 685 (poi sostituito dall'art. 74 del d.P.R. del 9 ottobre 1990). La disposizione di delega fece propendere, in un primo momento, per l'interpretazione secondo cui il legislatore aveva qualificato procedimenti di criminalità organizzata solo quelli aventi ad oggetto contestazioni di quelle specifiche ipotesi di reato. A pochi anni di distanza dall'entrata in vigore del codice intervenne il d.l. n. 152 del 1991 che, con il suo art. 13, pose il problema della effettiva portata precettiva delle disposizioni derogatorie in punto di intercettazioni introdotte in una stagione legislativa connotata dal chiaro obiettivo di perseguire fenomeni di criminalità organizzata tendenzialmente di tipo mafioso. Cfr. TESSITORE, op. cit.

¹⁵⁸. Tale orientamento, è stato confermato nel 2005 quando, con riferimento alla sospensione dei termini feriali, la Sezioni unite hanno spiegato che la nozione di criminalità organizzata identifica non solo i reati di criminalità mafiosa, ma anche i delitti associativi previsti da norme incriminatrici speciali, ex art. 416 c.p., con l'esclusione del mero concorso di persone nel reato, nel quale, appunto, manca il requisito dell'organizzazione. In tal senso Cass., Sez. Un., 22 marzo 2005, n. 17706.

¹⁵⁹. v. Cass., Sez. Un., 1° luglio 2016 (ud. 28 aprile 2016), n. 26889.

¹⁶⁰. Il testo integrale di questa nota è riportato in appendice al contributo.

Appendice - note estese

160. Per un approfondimento sul tema v. M. DAVIDDE, "La ricerca dei latitanti: la prerogativa per una normativa speciale in materia di intercettazioni nei procedimenti di criminalità organizzata" in Riv. Cammino Diritto, ISSN 2421-7123 Fasc. 06/2026. Per una maggiore completezza v. anche S. ATERNO, "Captatore informatico, quid iuris per le modalità screen shot, in www.dirittopenaleinformatica.it, 2017. In dottrina v. A. CAPONE, Intercettazioni e Costituzione. Problemi vecchi e nuovi wiretapping and constitution. Old and new Issues., in Cass. pen., 2017, 3, 1263 **Bibliografia** AMARELLI G., Mafie delocalizzate: le Sezioni Unite risolvono il contrasto sulla configurabilità dell'art. 416-bis c.p. "non decidendo", in Sistema penale, 18 novembre 2019. AMBROSETTI E.M., MEZZETTI E., La legge contro il crimine organizzato transnazionale, in M. RONCO (a cura di), Commentario sistematico al Codice penale, Bologna, Zanichelli, 2006. BALSAMO A., Il contrasto internazionale alla dimensione economica della criminalità organizzata: dall'impegno di Gaetano Costa alla "risoluzione Falcone" delle Nazioni Unite, in Sistema penale, 2020. BALSAMO A., La Convenzione di Palermo a vent'anni dalla sua entrata in vigore, in Centro Studi Rosario Livatino, 2 ottobre 2023. BALSAMO A., MATTARELLA A., TARTAGIA R., La Convenzione di Palermo: il futuro della lotta alla criminalità organizzata transfrontaliera, Torino, 2020. BOISTER N., Transnational Criminal Law?, in European Journal of International Law, 2003, p. 955. BRUNELLI D., Contrasto alla criminalità organizzata e tipicità penale: il punto sull'associazione mafiosa, in Archivio penale, 2023. CANATO M.C., L'art. 416-bis c.p. alla "prova" delle c.d. "nuove mafie": dall'esteriorizzazione della forma di intimidazione alla "riserva di violenza", in Giurisprudenza penale, 2020. CAPONE A., Intercettazioni e Costituzione. Problemi vecchi e nuovi, in Cassazione penale, 2017, n. 3, p. 1263. Cass. pen., sez. I, 12 novembre 1974 (dep. 13 giugno 1975), Serra, in Giustizia penale, 1976, III, cc. 151 ss. Cass. pen., sez. I, 21 febbraio 2022, n. 6035. Cass. pen., sez. I, 24 gennaio 1977, Condelli, in Cass. Mass. Ann., 1977, p. 1094. Cass. pen., sez. I, 30 marzo 2022 (dep. 21 settembre 2022), n. 34895. Cass. pen., sez. II, 24 novembre 2023, n. 2159, Casamonica, CED 285908. Cass. pen., sez. III, 30 luglio 1992, n. 8539. Cass. pen., Sez. Un., 15 luglio 2010, n. 37501, CED Cass., n. 247994. Cass. pen., Sez. Un., 18 novembre 2022 (dep. 27 gennaio 2023), n. 548. Cass. pen., Sez. Un., 22 marzo 2005, n. 17706, CED Cass., n. 230895. Cass. pen., Sez. Un., 27 maggio 2021, n. 36958. Cass. pen., Sez. Un., 28 aprile 2016, n. 26889, CED Cass., n. 266905. Cass. pen., sez. V, 2013, n. 28531. Cass. pen., sez. V, 2015, n. 21562. Cass. pen., sez. VI, 30 maggio 2001, Hsiang Khe ed altri, n. 35914, CED 221245. Cass. pen., sez. VI, 8 maggio 2013 (ud. 16 aprile 2013), n. 19783. CICONTE E., 'Ndrangheta dall'Unità ad oggi, 1992. CICONTE E., Storia ed evoluzione dei provvedimenti antimafia, in E. MEZZETTI, L. LUPARIA DONATI (a cura di), La legislazione antimafia. Le riforme del diritto italiano, Bologna, 2024. Codice di procedura penale, artt. 51, 267, 407 e disposizioni richiamate nel contributo. Codice penale, artt. 115, 416, 416-bis e disposizioni richiamate nel contributo. Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale (Convenzione di Palermo), 2000. Corte di giustizia UE, sez. VI, 11 luglio 2024, C-265/23. Costituzione della Repubblica italiana. DE AMICIS G., La costruzione di Eurojust nell'ambito del "terzo pilastro" dell'Unione europea, in Cassazione penale, 2001, p. 1964 ss. Decisione quadro 2006/960/GAI del Consiglio. Decisione quadro 2008/841/GAI del Consiglio, 24 ottobre 2008, relativa alla lotta contro la criminalità organizzata. Decisione quadro 98/733/GAI del Consiglio, 21 dicembre 1998. Decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92. Decreto-legge 31 maggio 1991, n. 164. Decreto-legge 4 febbraio 2010, n. 4. Decreto-legge 8 giugno 1991, n. 152. Decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306. DI NINO A., Metamorfosi mafiose: uno status quaestionis sull'applicazione giurisprudenziale dell'art. 416-bis c.p., in Discrimen, 22 maggio 2023, p. 2 ss. Direttiva 2005/60/CE. Direttiva 2011/36/UE. FALCONE G., Il giudice e la mafia. Diario di una guerra, in La Stampa, 12 maggio 1991. FALCONE G., TURONE G., Tecniche di indagine in materia di mafia, in Riflessioni ed esperienze sul fenomeno mafioso. Incontro della Commissione per la Riforma Giudiziaria e l'Amministrazione della Giustizia con i magistrati impegnati in processi contro mafiosi, Castel Gandolfo, 4-6 giugno 1982, pp. 84-85. GIORDANA N., Crimini internazionali e transnazionali: la clausola "aut dedere aut judicare". Esiste una consuetudine in relazione al crimine di genocidio?, in Difesa Online, 2016. Legge 13 settembre 1982, n. 646 (c.d. legge Rognoni-La Torre). Legge 14 marzo 2005, n. 41. Legge 16 marzo 2006, n. 146, di ratifica ed esecuzione della Convenzione ONU contro la criminalità organizzata transnazionale. Legge 20 dicembre 1962, n. 1720. Legge 22 dicembre 1975, n. 685. Legge 22 luglio 1991, n. 221. Legge 27 dicembre 1956, n. 1423. Legge 31 maggio 1965, n. 575. Legge 31 maggio 1991, n. 164. Legge 7 agosto 1992, n. 356. Legge 7 ottobre 1969, n. 742. MANULA G., Ambito applicativo delle norme antimafia, in Rivista della Guardia di finanza, XL, 1991, p. 44. MARINAI S., Il rafforzamento del controllo digitale nel nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo, in AISDUE, 2020, pp. 123 ss. MATTARELLA A., Il contrasto alla corruzione nelle fonti internazionali ed il rapporto tra mafia e metodo corruttivo nell'ordinamento italiano, in Sistema penale, 2022. MERENDA I., VISCONTI C., Metodo mafioso e partecipazione associativa nell'art. 416-bis tra teoria e diritto vivente, in Diritto Penale Contemporaneo, gennaio 2019. MEZZETTI V., LUPARIA DONATI L., La legislazione antimafia, pp. 4 ss. e 18. PADOVANI T., Il concorso dell'associato nei delitti-scopo, in Rivista italiana di diritto e procedura penale, 1998, n. 3, pp. 761 ss. PALAZZO F., La politica criminale nell'Italia repubblicana, in L. VIOLANTE (a cura di), Storia d'Italia. Annali. Criminalità, Torino, 1997. PARIZOT R., The Future EPPO: Which Role for the CJUE?, in Ministero della Giustizia, 2002. PELLEGRINI F., DE FRANCESCHIS G., BENTIVOGLI M., LAURENZA A., Un indicatore sintetico per individuare le società cosiddette cartiere, in Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia, 2020, n. 15. PONTI, Il diritto internazionale e la criminalità organizzata, in Rivista di studi e ricerche sulla criminalità organizzata, 2015, pp. 25 ss. Regolamento (UE) 2018/1727 del Parlamento europeo e del Consiglio, 14 novembre 2018. Regolamento (UE) 2018/1805. Regolamento (UE) 2024/1358 del Parlamento europeo e del Consiglio, 14 maggio 2024. Regolamento (UE) 2024/982 del Parlamento europeo e del Consiglio, 13 marzo 2024 (Prüm II). Regolamento (UE) n. 603/2013. Regolamento (UE) n. 604/2013. RIJPM A J.J., Brave New Borders: The EU's Use of New Technologies for the Management of Migration and Asylum, in M. CREMONA (ed.), New Technologies and EU Law, Oxford, 2017, p. 197. ROSI, Reato transnazionale, in Enciclopedia del diritto, IX, 2016. SPAGNOLO G., Dai reati meramente associativi ai reati a struttura mista, in AA.VV., Beni e tecniche della tutela penale, Milano, 1987. SPIEZIA F., La lotta alla criminalità organizzata fuori

dai confini nazionali, *in* Sistema penale, 20 luglio 2022, p. 15. TESSITORE G., Sulla nozione di “criminalità organizzata” ai fini della disciplina in deroga delle intercettazioni, *in* Sistema penale, 21 luglio 2023. Trattato di Lisbona, 13 dicembre 2007. Trattato di Maastricht, 7 febbraio 1992. Trattato sul funzionamento dell’Unione europea, art. 86. TURONE G., BASILE F., Il delitto di associazione mafiosa, Milano, 2024. TURONE G., Il delitto di associazione mafiosa, 2008. VIOLANTE L., Il ciclo mafioso, Roma-Bari, 2002. VIOLANTE L., Mafie e antimafia. Rapporto ’96, Bari, 1996. WILLIAMS P., VLASSIS D., Drafting the United Nations Convention against Transnational Organized Crime, *in* Combating Transnational Crime: Concept, Activities and Responses, London, 2001, *passim*.