



Bruxelles, 7.7.2016
COM(2016) 448 final

**RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL
CONSIGLIO**

**a norma dell'articolo 10 della decisione quadro 2008/841/GAI del Consiglio, del 24
ottobre 2008, relativa alla lotta alla criminalità organizzata**

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

a norma dell'articolo 10 della decisione quadro 2008/841/GAI del Consiglio, del 24 ottobre 2008, relativa alla lotta alla criminalità organizzata

1. INTRODUZIONE

1.1. Contesto

Le prime misure volte a rendere penalmente perseguibili i reati connessi a un'organizzazione criminale sono state adottate nell'Unione europea nel 1998 con l'adozione dell'azione comune 98/733/GAI relativa alla punibilità della partecipazione a un'organizzazione criminale negli Stati membri dell'Unione europea¹. Lo strumento, adottato dal Consiglio in base all'articolo K.3 del trattato sull'Unione europea, ha introdotto nel diritto internazionale una definizione di criminalità organizzata.

La successiva convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale (convenzione UNTOC), adottata con la risoluzione dell'Assemblea generale 55/25 del 15 novembre 2000, è divenuta il principale strumento internazionale nella lotta contro la criminalità organizzata transnazionale. L'Unione europea (già Comunità europea) ha partecipato ai negoziati sulla convenzione, l'ha firmata e vi ha aderito².

Il 19 gennaio 2005 la Commissione ha presentato una proposta di decisione quadro relativa alla lotta contro la criminalità organizzata³, il cui obiettivo consisteva nel mettere a frutto i risultati dell'azione congiunta 98/733/GAI e della convenzione UNTOC, garantendo una maggiore coerenza nel ravvicinamento delle legislazioni, al fine di affrontare la criminalità organizzata con maggiore efficacia a livello dell'UE.

L'esito dei negoziati è stato meno ambizioso rispetto alla proposta iniziale. La Commissione, sostenuta dalla Francia e dall'Italia, ha deciso di formulare una dichiarazione⁴, che metteva in questione il valore aggiunto dello strumento in termini di raggiungimento del livello minimo necessario di ravvicinamento.

1.2. Principali elementi e finalità della decisione quadro

Il preambolo della decisione quadro 2008/841/GAI del Consiglio, del 24 ottobre 2008, relativa alla lotta contro la criminalità organizzata precisa che l'obiettivo dell'Unione europea consiste nel migliorare le capacità comuni dell'Unione e dei suoi Stati membri al fine, segnatamente, di lottare contro la criminalità organizzata transnazionale.

¹ GU L 351 del 29.12.1998.

² Decisione n. 2004/579/CE del Consiglio (GU L 261 del 6.8.2004, pag. 69).

³ Documento 2005/0003 (CNS), che ha portato all'adozione della decisione quadro 2008/841/GAI del Consiglio.

⁴ *“La Commissione ritiene che la decisione quadro relativa alla lotta contro la criminalità organizzata non realizzi l'obiettivo da essa auspicato rispetto all'azione comune 98/733/JAI relativa alla punibilità della partecipazione a un'organizzazione criminale negli Stati membri dell'Unione europea nonché rispetto alla convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale adottata il 15 novembre 2000, di cui la Comunità è parte dal 29 aprile 2004. La decisione quadro non realizza un ravvicinamento minimo degli atti di direzione di un'organizzazione criminale e di partecipazione alla stessa basato su un concetto unico di organizzazione quale proposto dalla Commissione e già adottato nella decisione quadro 2002/475/JAI sulla lotta contro il terrorismo. Inoltre la decisione quadro permette agli Stati membri di non introdurre il concetto di organizzazione criminale ma di continuare ad applicare il diritto penale nazionale vigente ricorrendo alle norme generali in materia di partecipazione a reati specifici e di preparazione degli stessi. La Commissione deve pertanto constatare che la decisione quadro non realizza l'obiettivo di avvicinare le disposizioni legislative in materia di lotta contro la criminalità organizzata transnazionale come previsto nel programma dell'Aia”.*

Tale obiettivo, previsto dalle politiche dell'UE relative alla cooperazione giudiziaria in materia penale e alla cooperazione di polizia, deve essere perseguito in particolare mediante il ravvicinamento delle legislazioni. L'ambito di applicazione dello strumento dovrebbe pertanto comprendere i reati solitamente commessi nell'ambito di un'organizzazione criminale. Dovrebbe inoltre prevedere pene corrispondenti alla gravità di tali reati nei confronti delle persone fisiche e giuridiche.

L'aspetto principale della decisione quadro è la qualificazione penale dei reati relativi alla partecipazione ad un'organizzazione criminale (articolo 2 della decisione quadro) in base alle definizioni di cui all'articolo 1.

1.3. Finalità della presente relazione e metodo di valutazione

L'agenda europea sulla sicurezza⁵, adottata dalla Commissione europea il 28 aprile 2015, pone l'accento sulla necessità di aiutare gli Stati membri a rafforzare la fiducia reciproca, sfruttare appieno gli strumenti esistenti per la condivisione delle informazioni e favorire la cooperazione operativa transfrontaliera tra le autorità competenti. A tal fine, occorre migliorare l'applicazione e l'attuazione degli strumenti giuridici dell'UE vigenti. Per tale ragione, la Commissione, in qualità di custode dei trattati, monitora il recepimento degli strumenti dell'UE pertinenti.

A norma dell'articolo 10 della decisione quadro⁶, gli Stati membri erano tenuti ad adottare e a notificare al Consiglio e alla Commissione le necessarie misure di attuazione entro l'11 maggio 2010. A sua volta, la Commissione era tenuta a elaborare una relazione sulla base delle informazioni ricevute e, entro l'11 novembre 2012, il Consiglio avrebbe dovuto valutare se gli Stati membri avessero adottato le misure necessarie per conformarsi alla decisione quadro.

Allo scadere dei termini di recepimento, ossia l'11 maggio 2010, solo quattro Stati membri (BE, CY, IE and NL) avevano trasmesso alla Commissione le loro notifiche. Altri Stati membri hanno comunicato le misure di recepimento adottate dopo tale data.

Dal 1° dicembre 2014 la decisione quadro non è applicabile al Regno Unito, che, in virtù dell'articolo 10, paragrafo 4, del protocollo n. 36 allegato ai trattati, ha esercitato il diritto di scegliere di non aderire a questo strumento giuridico. Benché il paese abbia in passato emanato e notificato alla Commissione una legislazione nazionale di attuazione della decisione quadro, la relazione non riguarda questo Stato membro. Poiché la decisione quadro è stata adottata prima dell'entrata in vigore del trattato di Lisbona, la Danimarca ne è vincolata a norma dell'articolo 2 del protocollo n. 22 sulla posizione della Danimarca.

La descrizione e l'analisi della presente relazione si basano principalmente sulle informazioni fornite dagli Stati membri, integrate da informazioni di pubblico accesso e dai risultati di uno studio esterno⁷. In seguito alla scadenza del periodo transitorio di cui all'articolo 10, paragrafo 3, del protocollo n. 36 dei trattati, il 1° dicembre 2014, la Commissione ha chiesto agli Stati membri di notificare le misure di recepimento nazionali per gli strumenti dell'*acquis* dell'ex terzo pilastro, inclusa la decisione quadro, inserendole nella banca dati MNE ("Mesures Nationales d'Éxecution" – misure nazionali di esecuzione). Al momento della stesura del presente documento, tutti gli Stati membri avevano notificato tali misure.

La relazione è incentrata sull'analisi degli articoli da 1 a 8 e non esamina gli articoli da 9 a 12, in quanto le relative disposizioni non richiedono attuazione. I criteri di valutazione utilizzati dalla Commissione ai fini della presente relazione sono, in primo luogo, i criteri generali

⁵ COM(2015) 185 final.

⁶ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?qid=1455280270499&uri=CELEX:32008F0841>

⁷ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/docs/20150312_1_amoc_report_020315_0_220_part_1_en.pdf

adottati nel 2001 per valutare l'attuazione delle decisioni quadro (effettiva efficacia, chiarezza e certezza del diritto, piena applicazione e rispetto dei termini di recepimento)⁸. In secondo luogo sono stati impiegati anche criteri che attengono specificatamente alla decisione quadro in esame e ulteriori precisazioni verranno fornite nell'analisi seguente relativa ai singoli articoli.

A fini di coerenza, le disposizioni nazionali relative alla decisione quadro vengono valutate separatamente, da un lato, per gli Stati membri il cui sistema è basato sul reato autonomo in riferimento all'articolo 2 e, dall'altro, per quelli che applicano un approccio differente.

2. VALUTAZIONE

2.1. Valutazione delle disposizioni nazionali pertinenti degli Stati membri il cui sistema è basato sul reato autonomo

Il quadro delineato di seguito non include DK, SE e UK. Pertanto, nella presente relazione l'espressione "tutti gli Stati membri" si riferisce soltanto agli altri 25 Stati membri.

2.1.1. Definizioni (articolo 1)

L'articolo 1 fornisce due definizioni pertinenti per definire il campo di applicazione della decisione quadro, segnatamente la definizione di "organizzazione criminale" e di "associazione strutturata".

Per quanto concerne la **definizione di associazione strutturata** ("un'associazione che non si è costituita fortuitamente per la commissione estemporanea di un reato e che non deve necessariamente prevedere ruoli formalmente definiti per i suoi membri, continuità nella composizione o una struttura articolata"), tre Stati membri (BG, HR, IE) hanno utilizzato la formulazione della decisione quadro, mentre altri quattro (CZ, EE, LT, ES) evocano altri elementi, in particolare la suddivisione dei compiti o delle funzioni nell'ambito dell'organizzazione criminale. Sette Stati membri (BE, CY, FI, EL, LU, RO, SK) indicano che l'associazione deve essere strutturata e undici Stati membri (AT, DE, FR, HU, IT, LV, MT, NL, PL, PT, SI) non fanno alcun riferimento alla definizione di associazione strutturata.

Undici Stati membri (AT, BE, BG, FI, EL, HU, LU, PT, RO, SK, ES) riprendono il **criterio della continuità** ("stabilita da tempo"). In EE e LT le disposizioni nazionali si riferiscono a un'organizzazione *permanente*, il che limita potenzialmente il campo di applicazione della disposizione, escludendo le organizzazioni criminali non permanenti. Gli altri Stati membri (HR, CY, CZ, DE, FR, IE, IT, LV, MT, NL, PL, SI) non riportano questo elemento nelle rispettive legislazioni nazionali.

Per quanto concerne la **composizione** ("associazione strutturata di più di due persone che agisce in modo concertato"), la maggior parte degli Stati membri (AT, BE, BG, HR, CY, EE, FI, EL, HU, IE, IT, LT, LU, PT, RO, SK, ES) evoca direttamente il numero minimo di tre persone. LV limita il campo di applicazione a gruppi costituiti da almeno cinque persone. In CZ la legislazione prevede un minimo di due persone che agiscono in modo concertato, mentre sei Stati membri (DE, FR, MT, NL, PL e SI) non riprendono questo criterio nel rispettivo diritto nazionale.

Solo tre Stati membri (BE, LU, SK) fanno riferimento nella legislazione nazionale al **criterio del vantaggio** ("per ricavar[n]e, direttamente o indirettamente, un vantaggio finanziario o un altro vantaggio materiale"). Di conseguenza, in tutti gli altri Stati membri la definizione è più estesa e allarga il campo di applicazione della disposizione anche alle organizzazioni criminali non necessariamente motivate dal profitto.

⁸ COM(2001) 771, del 13.12.2001, punto 1.2.2.

Per quanto concerne i **reati presupposto** (“*reati punibili con una pena privativa della libertà o con una misura di sicurezza privativa della libertà non inferiore a quattro anni o con una pena più grave*”), le normative nazionali prevedono le seguenti soglie minime per la massima pena privativa della libertà:

- almeno 3 anni in tre Stati membri (BE, CY, EE);
- più di 3 anni in cinque Stati membri (AT, BG, HR, LT, SI);
- almeno 4 anni in quattro Stati membri (FI, IE, LU, MT); FI ha esteso in aggiunta il campo di applicazione a due altri reati per i quali la pena massima è inferiore a 4 anni;
- almeno 5 anni in due Stati membri (FR e HU);
- più di 5 anni in uno Stato membro (SK);
- in otto Stati membri (CZ, DE, IT, NL, PL, PT, RO, ES) non vi è alcuna indicazione riguardo al livello dei reati presupposto, con un conseguente ampliamento del campo di applicazione a tutti i reati; DE restringe il campo di applicazione escludendo alcuni reati specifici commessi contro l’ordinamento giuridico democratico;
- EL e LV hanno stilato un elenco di reati gravi considerati reati presupposto; tale elenco non include tutti i reati passibili di una pena detentiva massima di almeno 4 anni in LV, mentre in EL non è chiaro se siano inclusi o meno.

2.1.2. *Reati relativi alla partecipazione ad un’organizzazione criminale (articolo 2)*

La decisione quadro concerne principalmente la qualificazione quale reato del comportamento relativo alla partecipazione a un’organizzazione criminale. A norma dell’articolo 2, gli Stati membri sono tenuti a garantire che, nell’ambito delle rispettive legislazioni nazionali, sia considerato reato almeno uno dei seguenti tipi di comportamento:

a) il comportamento di una persona che, intenzionalmente ed essendo a conoscenza dello scopo e dell’attività generale dell’organizzazione criminale o dell’intenzione di quest’ultima di commettere i reati in questione, partecipi attivamente alle attività criminali dell’organizzazione, ivi compresi la fornitura di informazioni o mezzi materiali, il reclutamento di nuovi membri nonché qualsiasi forma di finanziamento delle sue attività, essendo inoltre consapevole che la sua partecipazione contribuirà alla realizzazione delle attività criminali di tale organizzazione;

b) il comportamento di una persona consistente in un’intesa con una o più altre persone per porre in essere un’attività che, se attuata, comporterebbe la commissione di reati di cui all’articolo 1, anche se la persona in questione non partecipa all’esecuzione materiale dell’attività.

L’articolo 2 è stato recepito nella seguente misura:

- **quattro Stati membri (BG, HR, EL, MT) contemplano entrambi i reati (articolo 2, lettere a) e b));**
- **ventuno Stati membri (AT, BE, CY, CZ, DE, EE, FI, FR, HU, IE, IT, LV, LT, LU, NL, PL, PT, RO, SK, SI, ES) prevedono solo l’articolo 2, lettera a)** e considerano quindi reato la partecipazione a un’organizzazione criminale. In BE la legislazione nazionale limita l’applicazione del reato di partecipazione a un’organizzazione criminale alle circostanze che implicano l’uso di intimidazioni, minacce, violenza, frode, corruzione o strutture commerciali.

Per quanto concerne il recepimento dell’**articolo 2, lettera a)**:

- sei Stati membri (BG, FR, LT, LV, PL, SI) evocano in generale la partecipazione/il coinvolgimento, senza fornire maggiori precisazioni sulla natura della attività intese (commissione di reati o altre attività non necessariamente di natura penale);

- otto Stati membri (BE, CY, CZ, IE, IT, LU, RO, SK) fanno esplicito riferimento, nella definizione, all'integrazione di "altre attività" nell'ambito del comportamento consistente nella partecipazione a un'organizzazione criminale oppure considerano reato la partecipazione e il sostegno a un'organizzazione criminale;
- altri otto Stati membri (AT, DE, EE, EL, ES, MT, NL, PT) riportano uno o più casi specifici di "altre attività" inclusi nella decisione quadro (come ad esempio, la fornitura di informazioni o mezzi materiali, il reclutamento di nuovi membri nonché il finanziamento delle attività dell'organizzazione criminale);
- tre Stati membri (HU, HR, FI) restringono espressamente il campo di applicazione, escludendo l'effettiva commissione di qualsivoglia reato presupposto (HR) o di reati di pari o superiore gravità rispetto al reato autonomo (FI) oppure limitando il campo di applicazione solo agli atti preparatori (HU);
- tutti gli Stati membri eccetto quattro (CY, FR, HU, IE) considerano reato alcune delle forme più gravi di partecipazione a un'organizzazione criminale, come ad esempio, la creazione, la gestione, l'organizzazione, la promozione, ecc.;
- nove Stati membri (AT, BE, HR, CY, EL, FI, IE, LU, SK) fanno esplicito riferimento all'intenzione e/o conoscenza da parte dell'autore del reato dello scopo e dell'attività generale dell'organizzazione criminale e/o la commissione di reati presupposto.

Per quanto concerne il reato di cui all'**articolo 2, lettera b)**:

- due Stati membri (EL, MT) considerano reato il concorso esterno in relazione a qualsivoglia reato (ad eccezione dei reati passibili di una pena diversa dalla pena detentiva e, nel caso di MT, i reati relativi alla legge sulla stampa); EL esclude i reati presupposto che rientrano nel reato di partecipazione a un'organizzazione criminale, ma include i reati minori qualora la finalità dell'autore del reato consista nell'ottenere un vantaggio finanziario o un altro vantaggio materiale oppure nell'attentare alla vita, all'integrità fisica o alla libertà riproduttiva di una persona, a meno che non siano passibili di una pena detentiva inferiore a un anno;
- in due Stati membri (BG, HR), la sfera dei reati presupposto è limitata ai reati passibili di una pena privativa della libertà superiore a tre anni. In BG un'ulteriore restrizione riguarda la finalità consistente nell'ottenere un vantaggio materiale o nell'esercitare un'influenza illecita sugli organi del governo centrale o locale.

2.1.3. Responsabilità delle persone giuridiche (articolo 5)

Questa disposizione è una clausola ordinaria prevista da diversi strumenti dell'UE. **Tutti gli Stati membri** (eccetto CY) **hanno predisposto disposizioni regolamentari per la responsabilità penale o non penale delle persone giuridiche** coinvolte in reati relativi alla partecipazione ad un'organizzazione criminale (articolo 2). CY ha ratificato la Convenzione UNTOC, senza tuttavia recepirne le disposizioni pertinenti nell'ordinamento giuridico nazionale.

Il primo paragrafo concerne la responsabilità per i reati di cui all'articolo 2, **commessi a beneficio di una persona giuridica da qualsiasi persona che la rappresenti, prenda decisioni per suo conto o eserciti poteri di controllo su tale persona giuridica**. Tutti gli Stati membri hanno previsto disposizioni pertinenti a tal riguardo, ma solo quindici (AT, CZ, DE, FI, EL, HU, IE, IT, LV, LT, PL, PT, SK, SI, ES) fanno esplicito riferimento alla **responsabilità per la mancata sorveglianza o il mancato controllo** da parte di una persona di cui al paragrafo 1, che abbia reso possibile la commissione di uno dei reati in questione (articolo 5, paragrafo 2)). In alcuni Stati membri questa possibilità può derivare da una lettura flessibile delle disposizioni di base relative al comportamento delle persone giuridiche consistente non soltanto nell'azione, ma anche nell'omissione. A titolo di esempio, in NL e BE la Corte suprema ha confermato tale interpretazione.

Tutti gli Stati membri prevedono una **definizione di persona giuridica** e riconoscono che la **responsabilità delle persone giuridiche ai sensi dei paragrafi 1 e 2 lascia impregiudicata la possibilità di avviare procedimenti penali contro le persone fisiche che siano autori o complici di uno dei reati di cui all'articolo 2.**

2.1.4. Pene (articoli 3, 4 e 6)

2.1.4.1. Pene applicabili alle persone fisiche (articolo 3)

A norma dell'articolo 3, paragrafo 1, gli Stati membri garantiscono che i reati di cui all'articolo 2 siano passibili di una pena privativa della libertà di una durata non inferiore a 2 anni o, in caso di intesa per concorso esterno in criminalità organizzata, di una pena privativa della libertà di durata massima pari a quella prevista per il reato a cui è finalizzata l'intesa.

Per quanto concerne il **reato di partecipazione ad un'organizzazione criminale (articolo 2, lettera a))**, le soglie delle pene privative della libertà per i reati base previste dalle legislazioni nazionali sono le seguenti:

- fino a 2 anni in FI;
- fino a 3 anni in AT e HR;
- da 1 a 3 anni in BE, LU ed ES
- fino a 5 anni in DE e FR;
- da 1 a 5 anni in HU, IT, PT e RO;
- da 3 mesi a 5 anni in PL e SI;
- fino a 6 anni in NL;
- da 1 a 6 anni in BG;
- da 2 a 7 anni in MT;
- fino a 10 anni in CY ed EL;
- da 2 a 10 anni in CZ;
- da 5 a 10 anni in SK;
- da 3 a 12 anni in EE;
- fino a 15 anni in IE;
- da 3 a 15 anni in LT;
- da 8 a 17 anni in LV.

Solo quattro Stati membri (BG, HR, EL, MT) contemplano in aggiunta il reato di **concorso esterno in criminalità organizzata in relazione all'articolo 2, lettera b)**. In base alla legislazione nazionale di MT, la pena dipende dal reato cui è finalizzata l'intesa. In BG la soglia massima della pena è di 6 anni, mentre in HR di massimo 3 anni. In EL il reato di concorso esterno in criminalità organizzata è passibile di una pena privativa della libertà di durata minima di 6 mesi (di minimo 3 mesi qualora il reato sia un reato minore passibile di una pena detentiva di almeno 1 anno).

Occorre sottolineare che la maggior parte degli Stati membri **va oltre gli obblighi di base** e prevede, per i casi di condotta aggravata non disciplinati dalla decisione quadro e relativi ai principali reati di cui all'articolo 2, pene superiori a seconda dei seguenti fattori:

- ruolo svolto dal soggetto nel gruppo criminale organizzato, ad esempio, fondatore, decisore o capo dell'organizzazione criminale (BE, BG, DE, HR, EE, EL, IT, LT, LU, LV, MT, NL, PL, PT, SI, ES);
- gravità del reato presupposto (CZ, DE, FR, IT, PL, RO, ES);
- caratteristiche particolari, quali l'uso di strumenti specifici o materiali pericolosi (EL, IT, LT, PL);
- numero elevato di membri dell'organizzazione criminale (IT, MT).

2.1.4.2. Circostanze aggravanti (articolo 3, paragrafo 2)

A norma dell'articolo 3, paragrafo 2, gli Stati membri devono garantire che un reato presupposto commesso nell'ambito di un'organizzazione criminale possa essere considerato una circostanza aggravante nei rispettivi sistemi nazionali.

In generale, tutti i sistemi nazionali degli Stati membri sono caratterizzati dal principio delle pene personalizzate, secondo cui ciascuna pena può eventualmente essere aggravata o attenuata a seconda di circostanze individuali, in base a decisioni prese caso per caso. Rientra in questa fattispecie anche il caso specifico di un reato commesso nell'ambito di un'organizzazione criminale.

In termini di disposizioni giuridiche riguardanti specificatamente le circostanze attenuanti sono stati riscontrati i seguenti approcci:

- in IE la legislazione nazionale considera il fatto che un reato sia stato commesso nell'ambito di un'organizzazione criminale una circostanza aggravante solo per i reati che superano la soglia di durata massima di 4 anni, il che corrisponde esattamente al campo minimo previsto dall'articolo 3, paragrafo 2;
- in SI l'aggravante si applica ai reati la cui pena detentiva è inferiore alla soglia dei 3 anni;
- nella legislazione nazionale di sei Stati membri (HR, CZ, FI, HU, LT, PL), il fatto che un reato sia stato commesso nell'ambito di un'organizzazione criminale rappresenta una circostanza aggravante generale per tutti i reati (non soltanto i reati gravi);
- undici Stati membri (AT, BE, BG, CY, DE, IT, LV, MT, PT, SK, ES) includono nella legislazione nazionale un riferimento specifico all'aggravante per un elenco dei reati presupposto più gravi perché commessi nell'ambito di un'organizzazione criminale; non è chiaro se nell'elenco in questione rientrino tutti i reati passibili di una pena privativa della libertà non inferiore a 4 anni;
- la legislazione nazionale di sei Stati membri (EE, EL, FR, LU, NL, RO) non fa espressamente riferimento al fatto che un reato sia stato commesso nell'ambito di un'organizzazione criminale quale circostanza aggravante.

2.1.4.3. Possibilità di riduzione della pena o di esenzione dalla pena per l'autore del reato (articolo 4)

Nonostante la natura facoltativa dell'articolo 4 ("*Ogni Stato membro può...*"), **tutti gli Stati membri prevedono circostanze per l'esenzione dalla responsabilità penale o dalla pena ovvero una riduzione della pena in base a circostanze attenuanti applicabili ai reati di cui all'articolo 2.**

2.1.4.4. Pene applicabili alle persone giuridiche (articolo 6, paragrafi 1 e 2)

A norma dell'articolo 6, paragrafo 1, il comportamento di una persona giuridica di cui all'articolo 5, paragrafo 1 (casi di posizione preminente basata sul potere di rappresentanza, sul potere di prendere decisioni e sull'esercizio di poteri di controllo), deve essere passibile di sanzioni pecuniarie di natura penale o non penale ed eventualmente altre pene, quali quelle elencate nello stesso articolo. Per quanto concerne l'articolo 5, paragrafo 2, ossia i casi di mancata sorveglianza o mancato controllo, l'articolo 6, paragrafo 2, indica soltanto l'obbligo di prevedere pene o misure effettive, proporzionate e dissuasive.

Tutti gli Stati membri (ad eccezione di CY, che non indica sanzioni pecuniarie specifiche per le persone giuridiche) prevedono sanzioni pecuniarie di natura penale o non penale per il comportamento delle persone giuridiche in relazione ai reati di cui all'articolo 2.

Per quanto concerne le “altre pene” facoltative, tra cui l’elenco non esaustivo presentato all’articolo 6, paragrafo 1, **tutti gli Stati membri eccetto cinque (AT, DE, EE, FI, IE) prevedono anche altre misure oltre alle sanzioni pecuniarie:**

- a) *l’esclusione dal godimento di un beneficio o aiuto pubblico* è stata recepita da quattordici Stati membri (HR, CZ, FR, EL, HU, IT, LU, LV, MT, PL, PT, RO, SI, ES);
- b) *il divieto temporaneo o permanente di esercitare attività commerciali* è stato recepito da quindici Stati membri (HR, CZ, FR, EL, HU, IT, LU, LV, MT, PL, PT, RO, SI, ES);
- c) *l’assoggettamento a sorveglianza giudiziaria* è stato recepito da sei Stati membri (FR, IT, MT, PT, RO, ES);
- d) *lo scioglimento giudiziario* è stato recepito da tredici Stati membri (BE, HR, CZ, FR, HU, LT, LU, LV, MT, PT, RO, SI, ES);
- e) *la chiusura temporanea o permanente delle sedi che sono state utilizzate per commettere il reato* è stata recepita da sette Stati membri (BE, FR, LT, MT, PT, RO, ES).

In aggiunta, sedici Stati membri (BE, BG, HR, CZ, FR, HU, IT, LT, LV, LU, NL, PL, PT, RO, SK, SI) prevedono misure non elencate all’articolo 6, paragrafo 1, riguardanti in particolare la confisca e la pubblicazione della sentenza.

2.1.5. Competenza giurisdizionale e coordinamento dell’azione penale (articolo 7)

A norma dell’articolo 7, ciascuno Stato membro si adopera per far sì che la propria competenza giurisdizionale copra almeno i casi specificati relativi ai reati di cui all’articolo 2.

Il primo criterio è obbligatorio e riguarda i reati commessi interamente o parzialmente nel suo territorio, indipendentemente dal luogo in cui l’organizzazione criminale è stabilita o esercita le sue attività criminali. **Tutti gli Stati membri rispettano questa disposizione, che sancisce il principio fondamentale della territorialità, esteso nella maggioranza dei casi a navi e imbarcazioni.**

Anche il secondo criterio, ossia la competenza giurisdizionale per i reati commessi al di fuori del territorio nazionale da un cittadino dello Stato membro in questione, è introdotto in tutti gli Stati membri. In questo modo, tutti gli Stati membri ottemperano al contempo anche al requisito di cui all’articolo 7, paragrafo 3, che impone loro di stabilire la propria competenza giurisdizionale per i reati commessi dai rispettivi cittadini al di fuori del loro territorio o di estradare detti cittadini.

Il terzo criterio concerne i **reati commessi a beneficio di una persona giuridica stabilita nel territorio di tale Stato membro. Quattro Stati membri (CZ, IE, IT, NL) fanno esplicito riferimento a questa disposizione nelle rispettive legislazioni nazionali.**

Nessuno Stato membro ha adottato l’approccio relativo alla possibilità di limitare la competenza giurisdizionale delle due ultime situazioni (articolo 7, paragrafo 1, lettere b) e c)) alle circostanze specifiche applicabili qualora il reato sia commesso al di fuori del rispettivo territorio nazionale.

L’articolo 7, paragrafo 2, fa riferimento all’obbligo di cooperazione tra Stati membri nei casi transfrontalieri (conflitti di competenza). **In tutti gli Stati membri esistono strumenti legislativi nazionali relativi al coordinamento della lotta contro le forme gravi di criminalità organizzata transfrontaliera, con la possibilità di ricorrere al sostegno di Eurojust per rafforzare il coordinamento e la cooperazione tra autorità nazionali.** Il compito di Eurojust nel sostenere gli Stati membri in questo ambito rientra altresì nella

proposta di regolamento che istituisce l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione giudiziaria penale (Eurojust)⁹ attualmente oggetto di negoziati.

2.1.6. Assenza di obbligo di querela o denuncia della vittima (articolo 8)

L'articolo 8 della decisione quadro obbliga ciascuno Stato membro ad adoperarsi affinché le indagini e le azioni penali relative ai reati di cui all'articolo 2 non dipendano da una querela o denuncia della vittima del reato, almeno per quanto riguarda i fatti commessi nel territorio dello Stato membro stesso.

I procedimenti d'ufficio in caso di azione penale relativa ai reati di cui all'articolo 2 sono la norma in tutti gli Stati membri. Ciò può conseguire direttamente dalla legislazione nazionale oppure dal fatto che in alcuni Stati membri non vi sono condizioni che subordinino l'azione penale a tali querele o denunce.

2.2. Valutazione delle disposizioni nazionali pertinenti degli Stati membri il cui sistema non è basato sul reato autonomo

2.2.1. Recepimento della decisione quadro in Danimarca

In DK la legislazione nazionale non include un reato autonomo con riferimento all'articolo 2 né alle relative definizioni di cui all'articolo 1.

Sono penalmente perseguibili tutti i tentativi di commettere un reato e diverse forme di partecipazione a tali reati, mentre le pene dipendono dalla condotta in questione. La circostanza aggravante generale basata sulla commissione di un reato da parte di più persone che agiscono in associazione è applicabile a tutti i reati. DK prevede un'ampia gamma di circostanze attenuanti per tutti i reati e dispone di un sistema di diritto penale basato sulla responsabilità orizzontale delle persone giuridiche per tutti i reati, con pertinenti sanzioni pecuniarie. Inoltre, le norme generali sulla competenza giurisdizionale includono il principio delle territorialità e della competenza giurisdizionale nei confronti dei cittadini per i reati commessi al di fuori del territorio nazionale. Per i procedimenti penali in DK si applicano di regola procedimenti d'ufficio senza querele o denunce delle vittime.

2.2.2. Recepimento della decisione quadro in Svezia

In SE la legislazione nazionale non include un reato autonomo con riferimento all'articolo 2.

Sono penalmente perseguibili gli atti preparatori e, nella maggior parte dei casi, i tentativi di reato relativi a una serie di reati, che si ritiene siano solitamente commessi nell'ambito di un'organizzazione criminale e che siano allo stesso tempo finalizzati a un guadagno e punibili con una pena detentiva massima di almeno 4 anni. La pena per gli atti preparatori deve essere inferiore al grado di sanzione più elevato e può essere inferiore rispetto al grado di sanzione più basso applicabile al reato consumato, che non può superare i 2 anni di pena detentiva (a meno che non sia prevista una pena privativa della libertà di almeno 8 anni per il reato consumato). Le disposizioni nazionali rendono applicabile a qualsiasi reato la circostanza aggravante basata sulla commissione di un reato nell'ambito di un'organizzazione criminale. La definizione di criminalità organizzata si applica per questa specifica finalità. In SE il sistema di diritto penale si basa sulla responsabilità orizzontale delle persone giuridiche per tutti i reati, con le sanzioni pecuniarie e pene supplementari del caso. Inoltre, le norme generali sulla competenza giurisdizionale includono il principio delle territorialità e della competenza giurisdizionale nei confronti dei cittadini per i reati commessi al di fuori del territorio nazionale. La maggior parte dei reati sono perseguiti d'ufficio senza una querela o una denuncia della vittima.

⁹ COM(2013) 535 final.

3. CONCLUSIONI E PROSSIME TAPPE

Una visione d'insieme riguardante il recepimento della decisione quadro negli Stati membri mette in evidenza una serie di differenze, in larga misura attribuibili alle diversità nelle tradizioni giuridiche degli Stati membri. Secondo la Commissione, la decisione quadro non garantisce il livello minimo necessario di ravvicinamento per quanto concerne la gestione o la partecipazione di un'organizzazione criminale in base a una nozione unica di organizzazione criminale. In quanto tale, la Commissione ritiene che la decisione quadro permetta agli Stati membri di non introdurre il concetto di organizzazione criminale ma di continuare ad applicare il diritto penale nazionale vigente ricorrendo alle norme generali in materia di partecipazione a reati specifici e di preparazione degli stessi. Di conseguenza, potrebbero venirsi a creare ulteriori divergenze nell'attuazione pratica della decisione quadro.

La maggior parte degli Stati membri ha definito reati autonomi relativi alla partecipazione ad un'organizzazione criminale conformemente all'articolo 2, mentre due Stati membri hanno optato per una soluzione diversa. Tutti gli Stati membri che contemplano un reato autonomo contemplano la partecipazione a un'organizzazione criminale (articolo 2, lettera a)), mentre solo alcuni considerano anche il reato di concorso esterno in criminalità organizzata (articolo 2, lettera b)). Nessuno Stato membro ha scelto di considerare reato solo il concorso esterno in criminalità organizzata (articolo 2, lettera b)).

Molti Stati membri sono andati oltre i requisiti minimi. Alcuni hanno ampliato la portata delle disposizioni nazionali senza fare riferimento a tutti gli elementi della definizione di criminalità organizzata, ad esempio evitando di introdurre il criterio di vantaggio o la sfera dei reati presupposto. Pertanto, in questi casi il sistema giuridico nazionale si applica a una più ampia gamma di reati, ad esempio anche a quelli che non sono necessariamente commessi per uno specifico vantaggio (o laddove il vantaggio non debba essere dimostrato) o ai casi in cui la sfera dei reati è estesa oltre i reati gravi. Oltre ai reati previsti dall'articolo 2, molti Stati membri prevedono misure che non rientrano assolutamente nella decisione quadro, ad esempio, reati paralleli relativi a tipi specifici di gruppo organizzati, definiti per obiettivo o *modus operandi*. Un altro esempio di **norme nazionali che travalicano la decisione quadro** è rappresentato dai livelli base di pene, **superiori a quanto previsto dalla decisione quadro** e, in alcuni casi, accresciute ulteriormente in base, ad esempio, allo specifico ruolo o comportamento in seno all'organizzazione. È altresì opportuno osservare che le disposizioni facoltative, quali le circostanze attenuanti o le pene per le persone giuridiche, sono state ampiamente recepite.

Vi sono diverse questioni che richiederebbero ulteriori chiarimenti per la corretta attuazione della decisione quadro, riguardanti in particolare l'ambito di applicazione potenzialmente limitato della definizione di organizzazione criminale e il corretto recepimento dell'articolo 5 sulla responsabilità delle persone giuridiche.

In linea con l'agenda europea sulla sicurezza, che esorta a migliorare l'applicazione e l'attuazione degli strumenti giuridici dell'UE vigenti, la Commissione sosterrà gli Stati membri nel garantire un livello soddisfacente di attuazione della decisione quadro. La Commissione continuerà altresì a monitorare la conformità delle misure nazionali allo strumento dell'UE. La valutazione terrà conto altresì dell'eventuale incidenza delle questioni individuate riguardanti la corretta attuazione della decisione quadro.

La Commissione avvierà contatti bilaterali con gli Stati membri interessati e, se del caso, ricorrerà ai poteri conferitigli dai trattati per fare rispettare la normativa.

Questo esercizio contribuirà altresì alla valutazione della necessità e dell'opportunità di rivedere la decisione quadro.