COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 19.1.2005
COM(2005) 6 definitivo

2005/0003 (CNS)

Proposta di

DECISIONE QUADRO DEL CONSIGLIO

relativa alla lotta contro la criminalità organizzata

(presentata dalla Commissione)

RELAZIONE

Nel corso del decennio passato, i gruppi di criminalità organizzata hanno costruito reti internazionali di grande portata e realizzato ingenti profitti. Sono state accumulate fortune grazie al traffico illecito di droga, alla tratta degli esseri umani, soprattutto di donne e bambini, al commercio illegale di armi e munizioni, alla contraffazione e alla pirateria di prodotti, e più in generale, alle frodi su scala internazionale[1]. Enormi capitali ricavati grazie a tali reati vengono riciclati nell'economia. La criminalità organizzata si è quindi notevolmente consolidata.

L'Unione europea, a partire dal trattato di Amsterdam e dal Consiglio europeo di Amsterdam del 16 e 17 giugno 1997 – che ha adottato il primo piano d'azione per la lotta contro la criminalità organizzata – è stata la punta di diamante della lotta contro la criminalità organizzata.

Nel 1998 il Consiglio ha adottato una comunicazione relativa alla punibilità della partecipazione a un'organizzazione criminale[2]. Adesso, però, è necessario dotare l'Unione di un testo più vincolante e più ambizioso per ravvicinare la legislazione in materia penale degli Stati membri e migliorare la cooperazione per lottare più efficacemente contro la criminalità organizzata, un testo che preveda, tra le altre misure, l'armonizzazione delle soglie minime delle sanzioni penali.

Fin dal dicembre 1998, il Consiglio europeo riunitosi a Vienna aveva chiesto, sulla base delle nuove possibilità offerte dal trattato di Amsterdam, un rafforzamento delle azioni svolte dall'Unione europea contro la criminalità organizzata.

Il punto 6 delle conclusioni del Consiglio europeo di Tampere del 15 e 16 ottobre 1999 afferma che "i cittadini hanno il diritto di aspettarsi che l'Unione faccia fronte alla minaccia esistente nei confronti della loro libertà e dei loro diritti giuridici, minaccia che scaturisce dai gravi atti criminosi. Per contrastare tale minaccia è necessario uno sforzo comune, volto a prevenire ed a lottare contro la criminalità ed il crimine organizzato, nell'intero territorio dell'Unione Europea …". Il punto 40 aggiunge che "il Consiglio europeo è fermamente deciso a potenziare la lotta contro le forme gravi di criminalità organizzata e internazionale…"

Inoltre, nel piano strategico dell'Unione europea per il prossimo millennio sulla prevenzione e il controllo della criminalità organizzata (2000/C 124/01) si ritiene che la criminalità organizzata sia per sua natura dinamica: non è imbrigliata in strutture rigide e ha dimostrato di possedere la capacità di assumere un'apparenza imprenditoriale o commerciale in modo da adattarsi con grande flessibilità all'evoluzione delle forze e delle situazioni di mercato. In genere, le frontiere nazionali non fermano le organizzazioni di malfattori che trovano persone o reti con cui stabiliscono rapporti di complicità, sia sul territorio dell'Unione che al di fuori di esso, per commettere reati. Tali gruppi sembrano essere sempre più attivi sui mercati, leciti o

---

1 È tuttavia difficile valutare con precisione la portata della criminalità organizzata dal momento che gli Stati membri non pubblicano sistematicamente dati sulla base di una definizione comune.

2 GU L 351 del 29.12.1998, pag. 1. Tale testo definisce l'organizzazione criminale come «l'associazione strutturata di più di due persone, stabilita da tempo, che agisce in modo concertato allo scopo di commettere reati punibili con una pena privativa della libertà o con una misura di sicurezza privativa della libertà non inferiore a quattro anni o con una pena più grave, reati che costituiscono un fine in sé ovvero un mezzo per ottenere profitti materiali e, se del caso, per influenzare indebitamente l'operato delle pubbliche autorità».

illeciti; si servono dei servizi di specialisti in affari non criminali e di strutture commerciali legali per portare a termine le loro attività criminali. Inoltre, essi si avvantaggiano della libertà di circolazione dei capitali, beni, persone e servizi nell'Unione europea. La sempre maggiore sofisticazione di molte organizzazioni criminali permette loro di sfruttare le anomalie dei diversi sistemi e di trarre vantaggio dalle lacune della legge e dalle differenze giuridiche tra Stati membri. Benché la minaccia rappresentata dalle organizzazioni di malfattori al di fuori del territorio dell'Unione europea sembri diventare sempre più grave, sono proprio i gruppi originari dell'Europa, operanti in tutto il continente e formati prevalentemente da cittadini e residenti dell'Unione europea, che rappresentano la minaccia più grave. Tali gruppi consolidano i loro contatti criminali internazionali e attentano alla struttura sociale ed economica della società europea con il riciclaggio dei capitali, il traffico di droga e la criminalità economica. Essi sembrano disporre della capacità di operare facilmente ed efficacemente, sulla scena europea o altrove nel mondo, rispondendo alla domanda illecita con l'acquisizione e la fornitura di beni e servizi che vanno dalla droga alle armi passando per le automobili rubate e il riciclaggio dei capitali. I loro sforzi congiunti per influire ed ostacolare l'applicazione delle leggi e il sistema giudiziario illustrano la portata e la professionalità delle organizzazioni criminali. È una situazione che richiede una risposta energica e coordinata da parte di tutti gli Stati membri.

Infine, nella comunicazione del 29 marzo 2004 relativa a talune azioni da intraprendere nel settore della lotta contro il terrorismo e altre forme gravi di criminalità[3], la Commissione ha ritenuto che il dispositivo per la lotta contro la criminalità organizzata all'interno dell'Unione europea debba essere consolidato e afferma che elaborerà una decisione quadro con l'obiettivo di sostituire l'azione comune 98/733/JAI e che, segnatamente, tale testo dovrà:

– operare un ravvicinamento effettivo nella definizione dei reati e delle sanzioni riguardanti le persone fisiche e giuridiche;

– prevedere un reato specifico per la "direzione di un'organizzazione criminale";

– definire, all'occorrenza, circostanze particolari aggravanti (commissione di un reato in connessione con un'organizzazione criminale) e attenuanti (possibile riduzione della pena per i "pentiti");

– includere delle disposizioni per facilitare la cooperazione fra le autorità giudiziarie e il coordinamento della loro azione.

"Riformattando" l'azione comune sulla partecipazione a un'organizzazione criminale in una decisione quadro, si potrà così ottenere un certo parallelismo indispensabile nella lotta contro i gruppi criminali, che si tratti di organizzazioni terroristiche o della criminalità organizzata.

D'altro canto, il nuovo testo tiene conto dei parametri che sono cambiati dopo il 1998:

– Il trattato di Amsterdam, che è succeduto al trattato di Maastricht, ha introdotto nuovi strumenti più efficaci dell' "azione comune"; la decisione quadro costituisce lo strumento adeguato per procedere a un ravvicinamento delle legislazioni penali all'interno dell'Unione in tale settore.

– La convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità transnazionale organizzata, la

[3] COM(2004) 221.

cosiddetta "convenzione di Palermo"[4] costituisce ormai un quadro internazionale che elenca in dettaglio i reati legati alla partecipazione a un gruppo criminale organizzato. Tale convenzione è stata approvata dalla Comunità europea il 21 maggio 2004.

– la decisione quadro 2002/475/JAI del 13 giugno 2002 sulla lotta contro il terrorismo[5] costituisce un riferimento che deve essere tenuto in considerazione. Questo testo definisce l'"organizzazione terroristica" ispirandosi alla definizione di "organizzazione criminale" contenuta nell'azione comune 98/733/JAI, ma costituisce uno strumento molto più completo[6].

Articolo primo (definizioni)

L'articolo primo, paragrafo 1, riprende in parte la definizione di «organizzazione criminale» che figura nel primo paragrafo dell'articolo primo dell'azione comune 98/733/JAI.

Si tratta di un'associazione strutturata di più di due persone, stabilita da tempo, che agisce in modo concertato allo scopo di commettere reati punibili con una pena privativa della libertà o con una misura di sicurezza privativa della libertà non inferiore a quattro anni o con una pena più grave.

Come precisa la convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità transnazionale organizzata, l'obiettivo dell'organizzazione è di trarre un vantaggio finanziario o un altro vantaggio materiale. L'idea secondo cui la punibilità della partecipazione a un'organizzazione criminale presuppone che l'obiettivo perseguito sia di commettere un «reato grave» è mantenuta. Il criterio scelto è, come nell'azione comune, quello del reato punibile 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.

---

4 Si tratta della convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità transnazionale organizzata adottata dalla risoluzione A/RES/55/25 del 15 novembre 2000 in occasione della 55a assemblea generale delle Nazioni Unite. Dal momento che il 40° strumento di ratifica di questa convenzione è stato presentato al Segretariato generale delle Nazioni Unite il 1° luglio 2003, esse è entrata in applicazione il 29 settembre 2003.

5 GU L 164 del 22.6.2002, pagg. 3-7.

6 La decisione quadro 2002/475/JAI rende punibile la direzione di un gruppo terroristico, incrimina le diverse forme di partecipazione alle attività di un gruppo terroristico (che si tratti della fornitura di informazioni o di mezzi materiali o ancora di qualsiasi forma di finanziamento delle attività del gruppo terroristico), essa prevede l'istigazione, il concorso e, nella maggior parte dei casi, il tentativo di commettere tali diversi reati. Per quanto riguarda i reati, introduce il principio di "circostanza aggravante" poiché prevede che i "reati terroristici" e alcuni reati legati al terrorismo debbano essere passibili di pene privative della libertà più severe di quelle previste dal diritto nazionale quando sono commesse al di fuori di un contesto terroristico, stabilisce che i reati terroristici, siano punibili con una reclusione di durata massima non inferiore a 15 anni per la direzione di un gruppo terroristico e di 8 anni per la partecipazione a un gruppo terroristico, elenca un certo numero di sanzioni di cui possono essere passibili le persone giuridiche (in particolare, misure di esclusione dal godimento di un beneficio o aiuto pubblico, divieto temporaneo o permanente di esercitare un'attività commerciale, l'assoggettamento a sorveglianza giudiziaria, lo scioglimento e la chiusura temporanea o permanente degli stabilimenti che sono stati usati per commettere il reato). Inoltre, la decisione prevede un sistema di "pentiti" in quanto tiene conto delle circostanze particolari che permettono agli Stati membri di ridurre le pene di reclusione quando il terrorista rinuncia alle proprie attività e fornisce alcune informazioni alle autorità amministrative o giudiziarie. Infine, essa fissa norme per quanto riguarda la competenza e prevede disposizioni per agevolare il coordinamento tra gli Stati membri e la centralizzazione dei procedimenti.

Questo metodo è giudicato preferibile a quello che avrebbe portato alla redazione di un elenco dei reati interessati. La soglia dei quattro anni di reclusione corrisponde anche alla soglia fissata dalla convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità transnazionale organizzata. Anche l'obiettivo dell'organizzazione di trarre un vantaggio finanziario o un altro vantaggio materiale corrisponde ai criteri fissati dalla convenzione delle Nazioni Unite.

Ai sensi dell'articolo 2, lettera b) della convenzione, «l'espressione "reato grave" designa un atto che costituisce un reato passibile di una pena privativa della libertà non inferiore a quattro anni o di una pena più grave.

D'altro canto, non è sembrato utile riprendere nella presente decisione quadro il secondo paragrafo dell'articolo 1 dell'azione comune che riguarda i reati per i quali è competente Europol, dal momento che il massimale di reclusione è applicabile anche a questi. Sembra necessario mantenere tale soglia in quanto l'eliminazione di questa condizione per selezionare i reati cui si riferisce la convenzione Europol amplierebbe significativamente il concetto di organizzazione criminale con il rischio di attenuarne la portata. Il concetto di organizzazione criminale deve, infatti, restare legato al concetto di reato grave. Ciò è pienamente conforme alla convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità transnazionale organizzata.

Invece, il testo riprende la definizione dell'associazione strutturata inclusa nell'articolo 2 della decisione quadro 2002/475/JAI. Il termine « associazione strutturata» designa un'associazione che non si è costituita fortuitamente per la commissione estemporanea di un reato.

Articolo 2 (reati relativi alla partecipazione a un'organizzazione criminale)

L'articolo 2 impone agli Stati membri l'obbligo di punire le diverse forme di partecipazione a un'organizzazione criminale.

Esso punisce alcune forme di partecipazione che non erano state previste espressamente dall'azione comune 98/733/JAI, ma che essenzialmente figurano, formulate in maniera identica o affine, nella convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità transnazionale organizzata.

Pertanto, ciascuno Stato membro dovrà prendere le misure necessarie perché sia reso punibile il fatto di dirigere un'organizzazione criminale. Inoltre, ogni Stato membro dovrà considerare reato il comportamento di qualsiasi persona che, in maniera intenzionale, partecipi attivamente alle attività criminali o a qualsiasi altra attività dell'organizzazione, compresa la fornitura di informazioni o di mezzi materiali, assumendo nuovi partecipanti nonché mediante qualsiasi forma di finanziamento delle sue attività, consapevole che tale partecipazione contribuirà alla realizzazione delle attività criminali di tale organizzazione.

Articolo 3 (sanzioni)

L'articolo 3 riguarda le sanzioni e cerca di ravvicinare le legislazioni penali all'interno dell'Unione.

Rispetto all'azione comune, che si limitava a far sì che gli Stati membri si impegnassero al fine di prevedere sanzioni penali efficaci, proporzionate e dissuasive, è necessario andare oltre e stabilire soglie minime di pene privative della libertà in funzione dei diversi livelli di partecipazione all'organizzazione criminale.

Il paragrafo primo fissa la soglia di pena prevista per i reati connessi alla partecipazione a un'organizzazione criminale conformemente al metodo del «minimo del massimo» utilizzato finora nelle decisioni quadro: per chi dirige un'organizzazione criminale, la pena privativa della libertà non deve essere inferiore a 10 anni. Per gli altri reati, la pena privativa della libertà pena privativa della libertà non deve essere inferiore a 5 anni.

Il paragrafo 2 prevede pene privative della libertà aggravate per un certo numero di reati commessi nell'ambito di un'organizzazione criminale.

Tale paragrafo si riferisce agli atti di partecipazione a un'organizzazione criminale che consistono in sé e per sé nella commissione di reati gravi e non agli altri atti che possono assumere forme diverse: creazione, direzione, assunzione, aiuto materiale o finanziario. Esso si propone di prevedere pene più severe per i reati gravi quando questi sono commessi nell'ambito di una associazione strutturata che agisce in modo concertato. Il paragrafo pone l'accento sulla particolare pericolosità dei reati commessi in queste circostanze.

Pertanto, è previsto che gli Stati membri debbano prendere le misure necessarie affinché i reati di cui all'articolo primo, nella misura in cui riguardino la partecipazione a un'organizzazione criminale, siano passibili di pene privative della libertà più severe di quelle previste dal diritto nazionale per tali reati, tranne che nei casi in cui le pene previste sono già la pene massime possibili conformemente al diritto nazionale (paragrafo 1).

Si tratta di un tipo di circostanza aggravante che consiste nel valutare, quando si reprimono i reati gravi commessi, la pericolosità particolare di coloro che agiscono nell'ambito di un'organizzazione criminale, che si tratti di un'associazione di stampo "mafioso" o di una banda organizzata.

Tale metodo, consistente nell'aggravio della pena prevista, era d'altronde già stato adottato dalla decisione quadro 2002/475/JAI relativa alla lotta contro il terrorismo ma, nel caso del terrorismo, l'aggravio della pena riguardava una serie di reati mentre, nel caso presente, la circostanza aggravante si applica a tutti i reati quando la pena privativa della libertà non è inferiore a quattro anni.

Articolo 4 (circostanze particolari)

L'articolo 4 tiene conto della risoluzione del Consiglio del 20 dicembre 1996 relativa ai collaboratori di giustizia nella lotta contro la criminalità organizzata internazionale e precisa che devono essere considerati circostanze attenuanti i casi in cui i criminali rinuncino alle loro attività delittuose e forniscano alle autorità amministrative e giudiziarie informazioni utili.

Il testo si rifà all'articolo 6 della decisione quadro 2002/475/JAI. Questo articolo istituisce misure per il consolidamento della cooperazione con le autorità giudiziarie e le autorità incaricate dell'applicazione della legge analoghe a quelle previste dall'articolo 26 della convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità transnazionale organizzata.

Inoltre, la raccomandazione n. 25 della strategia dell'Unione europea per il prossimo millennio sulla prevenzione e il controllo della criminalità organizzata (2000/C 124/01) prevede l'elaborazione di uno strumento relativo alle persone che partecipano o hanno partecipato a organizzazioni criminali e sono disposte a cooperare con la giustizia fornendo informazioni utili

per le indagini e per l'acquisizione delle prove o informazioni che possono contribuire a privare le organizzazioni criminali delle loro risorse o proventi del crimine. La proposta dovrebbe segnatamente prevedere, ove possibile, di ridurre la pena irrogata a un accusato quando questi collabora in maniera significativa in casi di questo tipo.

Articolo 5 (responsabilità delle persone giuridiche)

Conformemente a quanto previsto da numerosi strumenti giuridici adottati a livello dell'UE per combattere i diversi tipi di criminalità, è necessario prevedere anche la situazione in cui nella criminalità organizzata siano coinvolte persone giuridiche. Pertanto, la raccomandazione n. 9 della strategia dell'Unione europea per il prossimo millennio sulla prevenzione e il controllo della criminalità organizzata (2000/C 124/01) chiede alla Commissione di elaborare una proposta finalizzata alla creazione di uno strumento per l'istituzione di una responsabilità penale, civile o amministrativa delle persone giuridiche coinvolte in fatti legati alla criminalità organizzata.

L'articolo 5 contiene quindi disposizioni che permettono di considerare una persona giuridica responsabile dei reati o dei comportamenti di cui all'articolo 2 quando tali reati sono commessi o tali comportamenti sono adottati per conto suo da qualsiasi persona, che agisca individualmente o in quanto parte di un organo di una persona giuridica, che eserciti una posizione dirigente (di fatto o di diritto) in essa. Il termine "responsabilità" dovrebbe essere interpretato in modo da prevedere sia quella penale che quella civile.

Inoltre, conformemente ad una pratica usuale, il paragrafo 2 prevede che una persona giuridica possa essere considerata responsabile anche quando la carenza di sorveglianza o di controllo da parte della persona in una posizione preminente abbia reso possibile commettere reati a suo beneficio. Il paragrafo 3 precisa che l'avvio di procedimenti penali contro le persone giuridiche non esclude l'avvio parallelo di procedimenti penali contro le persone fisiche.

Questo articolo si rifà all'articolo 7 della decisione quadro 2002/475/JAI e non all'articolo 3 dell'azione comune 98/733/JAI al fine di ispirarsi, per quanto riguarda il regime della responsabilità delle persone giuridiche, al testo più recente e di attuare un parallelismo con il testo relativo alla lotta contro il terrorismo.

Articolo 6 (sanzioni applicabili alle persone giuridiche)

Occorre prevedere sanzioni applicabili alle persone giuridiche responsabili dei reati o dei comportamenti di cui all'articolo 2. Tali sanzioni devono essere efficaci, proporzionate e dissuasive e devono consistere almeno in sanzioni pecuniarie penali o non penali.

Vengono inoltre menzionate altre sanzioni che possono essere irrogate nei confronti delle persone giuridiche.

L'articolo si rifà all'articolo 8 della decisione quadro 2002/475/JAI e non all'articolo 3 dell'azione comune 98/733/JAI per le stesse ragioni dell'articolo che precede.

Articolo 7 (competenza e coordinamento delle azioni penali)

Si tratta di un articolo nuovo rispetto all'azione comune 98/733/JAI che riprende alcuni principi contenuti nella decisione quadro 2002/475/JAI.

Pur non disciplinando tutte le questioni relative alla competenza, il testo prevede una norma minima che consiste nel fatto che ciascuno Stato membro si adopera per far sì che rientrino nelle sue competenze almeno i casi in cui un reato di cui all'articolo 2 è stato commesso, del tutto o in parte, sul suo territorio, indipendentemente dal luogo in cui l'organizzazione criminale è stabilita o svolge le sue attività criminali.

Qualora siano competenti più Stati membri, essi devono cooperare. Si consultano per coordinare le loro azioni e decidere quale Stato membro debba perseguire gli autori del reato. A tal fine, devono utilizzare Eurojust.

Vengono esaminati successivamente i seguenti elementi di collegamento:

– lo Stato membro sul cui territorio sono stati commessi i fatti;

– lo Stato membro di cui è cittadino o in cui risiede l'autore del reato;

– lo Stato membro d'origine delle vittime;

– lo Stato membro sul cui territorio è stato trovato l'autore del reato.

Articolo 8 (protezione e assistenza alle vittime)

L'Unione europea attribuisce particolare importanza alla protezione e all'assistenza alle vittime. Il 15 marzo 2001 il Consiglio ha adottato una decisione quadro relativa alla posizione della vittima nel procedimento penale. Inoltre, la Commissione ha elaborato un libro verde sul risarcimento delle vittime della criminalità.

Nei casi di criminalità organizzata e in particolare per quanto riguarda la tratta degli esseri umani, occorre adoperarsi per far sì che per l'azione penale non sia necessaria una denuncia o una dichiarazione della vittima. Vi sono stati numerosi casi in cui le vittime hanno avuto paura di rappresaglie delle organizzazioni mafiose contro la propria persona o i propri familiari.

Questo articolo è stato redatto nello stesso spirito dell'articolo 25 della convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità transnazionale organizzata relativo alla concessione di assistenza e protezione alle vittime nonché degli articoli 6 - 8 del protocollo aggiuntivo sulla tratta degli esseri umani, e in particolare delle donne e dei bambini.

Questo articolo si rifà al testo dell'articolo 10 della decisione quadro 2002/475/JAI.

Articolo 9 (abrogazione di disposizioni esistenti)

Questo articolo abroga l'azione comune 98/733/JAI che è sostituita dalla presente decisione quadro e ne trae le opportune conseguenze per quanto attiene al riferimento a tale azione comune che compare negli atti adottati sulla base del TUE e del TCE. La partecipazione a una organizzazione criminale ai sensi della presente decisione quadro si sostituisce ai riferimenti negli atti adottati in applicazione del titolo VI del trattato sull'Unione europea alla

partecipazione a un'organizzazione criminale ai sensi dell'azione comune.

Articolo 10 (attuazione e relazioni)

L'articolo 10 riguarda l'attuazione e il seguito da dare alla decisione quadro. Il paragrafo 1 prevede la data entro cui gli Stati membri devono prendere le misure necessarie per conformarsi alla presente decisione quadro.

Il paragrafo 2 prevede che entro tale data gli Stati membri trasmettano al Segretariato generale del Consiglio ed alla Commissione le disposizioni legislative operanti il recepimento degli obblighi discendenti dalla presente decisione quadro nell'ordinamento giuridico nazionale. Su tale base, la Commissione presenta una relazione al Parlamento europeo e al Consiglio sull'attuazione della decisione quadro. Infine, il Consiglio verifica che gli Stati membri abbiano adottato tutte le misure necessarie per dare attuazione alla presente decisione quadro.

Articolo 11 (entrata in vigore)

2005/0003 (CNS)

Proposta di

DECISIONE QUADRO DEL CONSIGLIO

relativa alla lotta contro la criminalità organizzata

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato che istituisce l'Unione europea, in particolare l'articolo 29, l'articolo 31, paragrafo 1, lettera e) e l'articolo 34, paragrafo 2, lettera b),

vista la proposta della Commissione[7],

visto il parere del Parlamento europeo[8],

considerando quanto segue:

(1) L'obiettivo del programma dell'Aia è di migliorare le capacità comuni dell'Unione e dei suoi Stati membri al fine, segnatamente, di lottare contro la criminalità organizzata transfrontaliera. Tale obiettivo deve essere perseguito soprattutto mediante il ravvicinamento delle legislazioni[9]. La pericolosità e lo sviluppo delle organizzazioni criminali richiedono una risposta efficace che corrisponda alle aspettative dei cittadini e alle esigenze degli Stati membri e che avvenga mediante il potenziamento della cooperazione tra gli Stati membri dell'Unione europea. In tale prospettiva, il punto 14 delle conclusioni del Consiglio europeo di Bruxelles del 4 e 5 novembre 2004 ricorda che i cittadini dell'Europa si aspettano che l'Unione europea, oltre a garantire il rispetto delle libertà e dei diritti fondamentali, adotti un approccio comune più efficace ai problemi transfrontalieri come la criminalità organizzata.

(2) Nella comunicazione del 29 marzo 2004 relativa a talune azioni da intraprendere nel settore della lotta contro il terrorismo e altre forme gravi di criminalità[10], la Commissione ha affermato che il dispositivo di lotta contro la criminalità organizzata all'interno dell'Unione europea deve essere consolidato e ha fatto presente che elaborerà una decisione quadro con l'obiettivo di sostituire l'azione comune 98/733/JAI del 21 dicembre 1998 relativa alla punibilità della partecipazione a un'organizzazione criminale negli Stati membri dell'Unione europea[11].

(3) Ai sensi del punto 3.3.2 del programma dell'Aia, il ravvicinamento del diritto penale sostanziale riguarda i settori relativi alle forme più gravi di criminalità transfrontaliera

---

7 GU C [] del [], pag. [].

8 GU C [] del [], pag. [].

9 Allegato 1 delle conclusioni del Consiglio europeo di Bruxelles del 4 e 5 novembre 2004 (Introduzione, paragrafo 6).

10 COM(2004) 221.

11 GU L 351 del 29.12.1998, pag. 1.

ed è opportuno dare la priorità ai settori della criminalità menzionati specificamente nei trattati. La definizione dei reati relativi alla partecipazione a un'organizzazione criminale dovrebbe quindi essere armonizzata in tutti gli Stati membri. D'altra parte, dovrebbero essere previste pene e sanzioni corrispondenti alla gravità di tali reati nei confronti delle persone fisiche e giuridiche che hanno commesso tali reati o ne sono responsabili.

(4) È opportuno prevedere un reato specifico per la "direzione di un'organizzazione criminale" e includere disposizioni al fine di agevolare la cooperazione tra le autorità giudiziarie e il coordinamento delle loro azioni attraverso Eurojust.

(5) Il Consiglio ha adottato la decisione quadro 2001/221/JAI del 15 marzo 2001 relativa alla posizione della vittima nel procedimento penale[12]. Dal momento che le vittime di reati commessi nell'ambito delle organizzazioni criminali sono particolarmente vulnerabili, devono essere adottate misure destinate specificamente a tale categoria di vittime.

(6) L'Unione deve completare il considerevole lavoro svolto dalle organizzazioni internazionali, in particolare la convenzione delle Nazioni Unite detta "convenzione di Palermo"[13], approvata con decisione 2004/579/CE del Consiglio del 29 aprile 2004 relativa alla conclusione, a nome della Comunità europea, della convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità transnazionale organizzata[14].

(7) Dal momento che gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere raggiunti in maniera sufficiente dagli Stati membri e possono essere meglio realizzati a livello dell'Unione, quest'ultima può prendere misure, conformemente al principio di sussidiarietà di cui all'articolo 5 del TCE. Conformemente al principio di proporzionalità enunciato in detto articolo, la presente decisione quadro si limita a quanto necessario per raggiungere gli obiettivi fissati.

(8) La presente decisione quadro rispetta i diritti fondamentali e i principi riconosciuti dalla carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, in particolare gli articoli 6 e 49.

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE QUADRO:

Articolo 1

Definizioni

Ai fini della presente decisione quadro, per "organizzazione criminale" si intende un'associazione strutturata di più di due persone, stabilita da tempo, che agisce in modo concertato allo scopo di commettere reati punibili con una pena privativa della libertà o con una misura di sicurezza privativa della libertà non inferiore a quattro anni o con una pena più grave per ricavarne, direttamente o indirettamente, un vantaggio finanziario o un altro

---

12 GU L 82 del 22.3.2001, pag. 1.

13 La convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità transnazionale organizzata è stata adottata con la risoluzione A/RES/55/25 del 15 novembre 2000 in occasione della 55a assemblea generale delle Nazioni Unite. Dal momento che il 40° strumento di ratifica di questa convenzione è stato presentato al Segretariato generale delle Nazioni Unite il 1° luglio 2003, esse è entrata in applicazione il 29 settembre 2003.

14 GU L 261 del 6.8.2004, pag. 69.

vantaggio materiale.

I termini «associazione strutturata» indicano 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.

Articolo 2

Reati relativi alla partecipazione a un'organizzazione criminale

Ciascuno Stato membro prende le misure necessarie per far sì che venga considerato reato:

(a) il fatto di dirigere un'organizzazione criminale

(b) il comportamento di qualsiasi persona che, in maniera intenzionale e in piena consapevolezza dello scopo e dell'attività criminale generale dell'organizzazione o dell'intenzione dell'organizzazione di commettere i reati in questione, partecipi attivamente alle attività criminali dell'organizzazione di cui all'articolo primo - anche quando tale persona non partecipi all'esecuzione vera e propria dei reati in questione e anche quando l'esecuzione dei reati in questione non si realizzi -, o a qualsiasi altra attività dell'organizzazione, compresa la fornitura di informazioni o di mezzi materiali, assumendo nuovi partecipanti nonché mediante qualsiasi forma di finanziamento delle sue attività, consapevole che tale partecipazione contribuirà alla realizzazione delle attività criminali di tale organizzazione.

Articolo 3

Sanzioni

1. Ciascuno Stato membro prende le misure necessarie per far sì che il reato di cui all'articolo 2, lettera a) sia passibile di una pena privativa di libertà che non può essere inferiore a 10 anni e che i reati di cui all'articolo 2, lettera b) siano passibili di una pena privativa di libertà che non può essere inferiore a 5 anni.

2. Ciascuno Stato membro prende le misure necessarie per far sì che i reati di cui all'articolo 1, commessi nell'ambito di un'organizzazione criminale, siano passibili di pene privative della libertà più severe di quelle previste dal diritto nazionale per tali reati, tranne che nei casi in cui le pene previste siano già la pene massime possibili conformemente al diritto nazionale.

Articolo 4

Circostanze particolari

1. Ciascuno Stato membro prende le misure necessarie per far sì che le pene di cui all'articolo 3 possano essere ridotte quando l'autore del reato:

(a) rinuncia alle sue attività criminali e

(b) fornisce alle autorità amministrative o giudiziarie delle informazioni che esse non avrebbero potuto ottenere diversamente, aiutandole a:

– prevenire o circoscrivere gli effetti del reato;

– individuare o consegnare alla giustizia gli altri criminali;

– acquisire elementi di prova

– privare l'organizzazione criminale delle risorse illecite o dei profitti ricavati dalle sue attività criminali

– impedire che siano commessi altri reati tra quelli di cui all'articolo 2.

Articolo 5

Responsabilità delle persone morali

1 Ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie affinché le persone giuridiche possano essere ritenute responsabili dei reati o comportamenti terroristici di cui all'articolo 2 commessi a loro beneficio da qualsiasi soggetto, che agisca a titolo individuale o in quanto membro di un organo della persona giuridica, il quale detenga una posizione preminente in seno alla persona giuridica stessa, basata:

(a) sul potere di rappresentanza di detta persona giuridica;

(b) sul potere di prendere decisioni per conto della persona giuridica;

(c) sull'esercizio di poteri di controllo in seno a tale persona giuridica.

2 Oltre che nei casi di cui al paragrafo 1, gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché le persone giuridiche possano essere ritenute responsabili qualora la mancata sorveglianza o il mancato controllo da parte di un soggetto tra quelli di cui al paragrafo 1 abbia reso possibile la commissione di reati o la tenuta di comportamenti terroristici di cui all'articolo 2 a beneficio della persona giuridica da parte di una persona soggetta alla sua autorità.

3 La responsabilità delle persone giuridiche ai sensi dei paragrafi 1 e 2 non esclude l'avvio di procedimenti penali contro le persone fisiche che abbiano commesso i reati o tenuto i comportamenti di cui all'articolo 2.

Articolo 6

Sanzioni applicabili alle persone giuridiche

Ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie affinché alla persona giuridica ritenuta responsabile ai sensi dell'articolo 5 siano applicabili sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive, che comprendano sanzioni pecuniarie penali o non penali e che possano comprendere anche altre sanzioni quali:

(a) misure di esclusione dal godimento di un beneficio o aiuto pubblico;

(b) misure di divieto temporaneo o permanente di esercitare un'attività commerciale;

(c) assoggettamento a sorveglianza giudiziaria;

(d) provvedimenti giudiziari di scioglimento;

(e) chiusura temporanea o permanente degli stabilimenti che sono stati usati per commettere il reato.

Articolo 7

Competenza e coordinamento dell'azione penale

Ciascuno Stato membro si adopera per far sì che la propria competenza copra almeno i casi in cui un reato di cui all'articolo 2 è stato commesso del tutto o in parte sul suo territorio, indipendentemente dal luogo in cui l'organizzazione criminale è stabilita o esercita le sue attività criminali.

Quando un reato di cui all'articolo 2 rientra tra le competenze di più di uno Stato membro e uno qualsiasi di tali Stati può avviare un'azione penale sulla base degli stessi fatti, gli Stati membri interessati cooperano per decidere quale di essi perseguirà gli autori del reato con l'obiettivo di concentrare, se possibile, i procedimenti in un unico Stato membro. A tal fine, gli Stati membri utilizzano, ove opportuno, Eurojust.

Si prendono in considerazione, successivamente, i seguenti elementi:

(a) lo Stato membro sul cui territorio sono stati commessi i fatti;

(b) lo Stato membro di cui è cittadino o in cui risiede l'autore del reato;

(c) lo Stato membro d'origine delle vittime;

(d) lo Stato membro sul cui territorio è stato trovato l'autore del reato.

Articolo 8

Protezione e assistenza prestata alle vittime

1. Ciascuno Stato membro si adopera affinché le indagini e le azioni penali relative ai reati di cui alla presente decisione quadro non dipendano dalla querela o dalla denuncia della vittima del reato, almeno se i fatti sono stati commessi sul territorio dello Stato membro.

2. Oltre alle misure previste dalla decisione quadro 2001/220/JAI del Consiglio del 15 marzo 2001 relativa alla posizione della vittima nel procedimento penale[15], ciascuno Stato membro prende, ove necessario, tutte le misure possibili per garantire un aiuto adeguato alla famiglia della vittima nell'ambito del procedimento penale.

Articolo 9

Abrogazione di disposizioni esistenti

L'azione comune 98/733/JAI è abrogata. Il riferimento alla partecipazione a un'organizzazione criminale ai sensi della presente decisione quadro si sostituisce ai riferimenti alla partecipazione a un'organizzazione criminale ai sensi dell'azione comune di cui sopra negli atti adottati in applicazione del titolo VI del trattato sull'Unione europea e del trattato che istituisce la Comunità europea.

Articolo 10

Attuazione e relazioni

1. Gli Stati membri adottano le disposizioni necessarie per conformarsi alla presente decisione quadro entro il (…).

2. Gli Stati membri trasmettono entro il (…), al Segretariato generale del Consiglio e alla Commissione il testo delle disposizioni che recepiscono nel loro diritto nazionale gli obblighi che impone loro la presente decisione quadro. Il Consiglio, dopo aver esaminato la relazione stilata sulla base di queste informazioni e una relazione scritta dalla Commissione, verifica, entro il (…), se gli Stati membri abbiano adottato le misure necessarie per conformarsi alla presente decisione quadro.

Articolo 11

Entrata in vigore

La presente decisione quadro entra in vigore il giorno della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea*.

---

[15] GU L 82 del 22.3.2001, pag. 1.

Fatto a Bruxelles, addì

Per il Consiglio
Il Presidente