Messaggio

numero	data	competenza
8186	7 settembre 2022	DIPARTIMENTO DELLE ISTITUZIONI

Rapporto sull'iniziativa parlamentare presentata il 22 novembre 2021 nella forma elaborata da Fiorenzo Dadò e Sabrina Aldi per la modifica della Legge sull'ordine pubblico (Inserimento della contravvenzione di associazione per delinquere o di tipo mafioso nella LOrP)

Signora Presidente,
signore e signori deputati,

vi sottoponiamo di seguito le nostre considerazioni in merito all'iniziativa parlamentare in oggetto.

I. OGGETTO DELL'INIZIATIVA PARLAMENTARE ELABORATA

Il 22 novembre 2021 i deputati Fiorenzo Dadò e Sabrina Aldi hanno presentato un'iniziativa parlamentare nella forma elaborata (IPE) chiedente l'introduzione nella Legge sull'ordine pubblico del 25 novembre 2015 (LOrP; RL 550.100) di una specifica contravvenzione che punisce l'associazione per delinquere o di tipo mafioso. L'iniziativa parlamentare in questione ricalca nel suo contenuto in parte le corrispondenti norme del Codice penale italiano che riguardano il perseguimento del crimine organizzato e in particolare, delle associazioni per delinquere e di tipo mafioso (art. 416 e 416bis CP-IT).

Gli iniziativisti postulano in sostanza l'inserimento nella citata legge di due nuovi articoli per punire con delle multe il reato di associazione per delinquere o di tipo mafioso (nuovo art. 3a LOrP) e il riciclaggio di lieve entità (nuovo art. 3b LOrP), in attesa di una migliore definizione a livello federale Per quanto attiene in particolare la prima delle due disposizioni invocate, si vuole rendere punibile la partecipazione all'associazione per delinquere con una multa di fr. 100'000.-- e a quelle di tipo mafioso con una multa fino a fr. 1'000'000.--, mentre coloro che promuovono, dirigono o organizzano tale entità sarebbero passibili di multe fino a fr. 10'000'000.-- (v n-art. 3a cpv. 2 LOrP). A sostegno della loro iniziativa, i promotori invocano l'attuale insufficiente e lacunosa repressione di tali reati a livello normativo, in un contesto di forte aumento sul territorio cantonale del fenomeno delle infiltrazioni mafiose o comunque di associazioni per delinquere.

Essi chiedono inoltre la presentazione da parte del Governo di un'iniziativa cantonale alle Camere federali per l'inserimento nel Codice penale dei reati di associazione per delinquere e di tipo mafioso.

II. LEGISLAZIONE APPLICABILE

1. Diritto federale

Nel campo del diritto penale materiale e della procedura penale, la competenza a legiferare appartiene alla Confederazione giusta l'art. 123 della Costituzione federale (Cost.). I Cantoni conservano una limitata competenza per quanto attiene le contravvenzioni di polizia, passibili però solo di multa e non di pene detentive. Sulla scorta dell'art. 335 cpv. 1 CP, i Cantoni possono legiferare in ambito penale solamente se il comportamento represso non sia già oggetto di un'infrazione della legislazione federale; il fatto che l'atto non sia represso a livello federale non fonda tuttavia *de facto* la competenza legislativa cantonale (cfr. J. Délèze, Commentaire romand, Code pénal II, 2017, nn. 5 e 6 *ad* art. 335 CP, pag. 2388). La Confederazione è l'attore principale a livello legislativo (come a livello giurisdizionale, per il tramite dell'attività del Ministero pubblico della Confederazione, dell'Ufficio federale di polizia fedpol e del Tribunale penale federale) del perseguimento penale dei delitti e dei crimini legati alle organizzazioni criminali, di stampo mafioso e non; tale fattispecie ricade infatti sotto l'egida dell'art. 260ter CP, in vigore dal 1° agosto 1994.

L'art. 260ter CP punisce con pene privative della libertà o pene pecuniarie coloro che partecipano e/o sostengono un'organizzazione criminale. Chi partecipa o sostiene l'attività di una simile organizzazione è punito con una pena detentiva sino a dieci anni o con una pena pecuniaria (cpv. 1); se esercita un'influenza determinante all'interno dell'organizzazione, l'autore è punito con una pena detentiva non inferiore a tre anni (cpv. 3). La multa non è espressamente prevista dall'art. 260ter CP. Il legislatore federale ha espressamente rinunciato a definire in modo troppo stringente il termine di organizzazione criminale, per poter far rientrare sotto questa denominazione il maggior numero possibile di strutture e organizzazioni ed evitare che queste si adattino al fine di sottrarsi all'incriminazione penale (cfr. Livet/Dolivo Bonvin, Commentaire Romand, Code pénal II, 2017, n. 4 *ad* art. 260ter CP, pagg. 1399-1400). Un'organizzazione criminale si caratterizza in definitiva per soli due elementi costitutivi: la sua esistenza e il suo scopo di commettere violenza criminale, il criterio della segretezza della sua struttura e della composizione essendo stato rimosso nella nuova versione dell'art. 260ter CP in vigore dal 1° luglio 2021, versione elaborata in seguito alla trasposizione nel diritto interno della Convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo con relativo Protocollo addizionale nonché il potenziamento del dispositivo penale contro il terrorismo e la criminalità organizzata (cfr. Messaggio di modifica dell'art. 260ter CP del 14 settembre 2018, RU 2021 360, FF 2018 5478, in basso). Tali caratteristiche si riscontrano, a tutti gli effetti, anche in organizzazioni di tipo mafioso. Sia il Tribunale penale federale, sia il Tribunale federale hanno già avuto modo di giudicare membri o sostenitori di un'organizzazione criminale di natura mafiosa come la n'drangheta calabrese in applicazione dell'art. 260ter CP (cfr. sentenza della Corte d'appello TPF CA.2020.13 del 18 dicembre 2021; sentenza del Tribunale federale 6B.37/2019 del 8 gennaio 2020, consid. 4.3).

2. Considerazione preliminare

Giova preliminarmente osservare che il testo dell'iniziativa parlamentare così come presentato contiene un'imprecisione, nel senso che fa riferimento alla fattispecie dell'art. 260ter nella vecchia versione precedente alla modifica del luglio 2021 che indicava

ancora la segretezza della sua struttura e dei suoi componenti come elemento costitutivo dell'organizzazione criminale. Pare quindi inutile sollevarne la problematicità in questa sede visto il recente intervento del Legislatore.
Le considerazioni testé sviluppate in merito al reato di sostegno e/o partecipazione a organizzazione criminale valgono, *mutatis mutandi*, anche per il proposto (nuovo) art. 3b della LOrP: il riciclaggio di denaro è già esaustivamente e compiutamente represso da una norma di diritto federale, l'art. 305bis CP, applicabile anche per i casi di lieve entità (art. 305bis cpv. 2 *a contrario*).

3. Diritto cantonale

3.1 Canton Ticino

In virtù della già richiamata competenza costituzionale a legiferare sul diritto penale materiale, la Confederazione ha adottato il 21 dicembre 1937 il Codice penale svizzero (CP) entrato in vigore il 1° gennaio 1942. In tale data è pertanto decaduto il Codice penale cantonale del 25 gennaio 1873. Ai Cantoni è comunque stata lasciata una competenza marginale, riservando loro "*la legislazione sulle contravvenzioni di polizia, che non sono regolate dalla legislazione federale*" (art. 335 cpv. 1 CP). L'attuale LOrP (come pure la sua precedente del 1941) si fondano su tale riserva di competenza. La Legge sull'ordine pubblico è ciò che rimane del vecchio Codice penale ticinese. I Cantoni hanno inoltre la possibilità di introdurre sanzioni di natura penale nelle leggi che disciplinano ambiti di loro competenza (cfr. Messaggio n. 7055 del 11 marzo 2015 sulla revisione totale della Legge sull'ordine pubblico del 29 maggio 1941, pag. 1).

La LOrP – composta da soli 10 articoli - prevede contravvenzioni (talune di competenza municipale e altre di competenza del Ministero pubblico, con la riserva di competenza della Magistratura dei minorenni per quelle infrazioni contemplate commesse da minorenni) che, per quanto gravi, non denotano un allarme sociale equiparabile alla punibilità di un'associazione per delinquere o un'associazione di stampo mafioso. La multa massima prevista per le infrazioni a questa legge ammonta d'altronde a fr. 10'000.-- (art. 5 LOrP).

3.2 Altri Cantoni

Quasi tutti i Cantoni hanno conservato delle competenze residue di diritto penale materiale ai sensi dell'art. 335 cpv. 1 CP, ad esempio quella contemplate dalla *Loi pénale vaudoise* del 19 novembre 1940 (LPén-VD), dalla *Loi pénale genevoise* del 17 novembre 2006 (LPG-GE) oppure dalla *Loi sur le droit pénal cantonal* del 9 aprile 2009 del Canton Berna (LDPén-BE). Analogamente alla LOrP ticinese, queste leggi reprimono, soprattutto in via contravvenzionale, reati minori dei più disparati, quali l'accattonaggio, il disturbo alla quiete pubblica, l'omissione di ingiunzioni di autorità cantonali, il danneggiamento della proprietà altrui, la messa in pericolo tramite animali vaganti, la fabbricazione illecita di timbri o ancora l'adescamento sulla pubblica via, tutte infrazioni non espressamente oppure non esclusivamente regolate dal CP o altre leggi federali.

III. POSIZIONE DEL CONSIGLIO DI STATO

Lo scrivente Governo tiene avantutto qui a ribadire la sua costante attenzione sul tema della criminalità organizzata, e la volontà di mantenere e rafforzare la collaborazione tra tutte le autorità, federali e cantonali, coinvolte nel loro contrasto, nel reciproco rispetto delle proprie competenze e dei propri ruoli derivanti dalla legge.

1. Proposta di modifica della LOrP

Il Governo, sentite in consultazione le Autorità penali, la Polizia cantonale nonché l'Osservatorio ticinese sulla criminalità organizzata dell'Università della Svizzera italiana, invita il Gran Consiglio a respingere l'atto parlamentare in esame, non ritenendo opportuno introdurre nell'impianto normativo cantonale delle contravvenzioni di associazione per delinquere e associazione di stampo mafioso o di riciclaggio di denaro di lieve entità, e ciò sulla base delle seguenti considerazioni:

- sebbene l'obiettivo perseguito dall'iniziativa, ovvero il contrasto alla criminalità organizzata, sia una argomento più che condivisibile nel suo principio astratto e (purtroppo) sempre di stretta attualità, e che merita quindi una costante attenzione da parte delle autorità politiche e di quelle di perseguimento penale di ogni livello, la premessa iniziale che il Canton Ticino sia toccato a titolo particolare dall'infiltrazione delle attività di organizzazioni criminali e/o mafiose non è condivisibile: tutta la Svizzera è infatti interessata dall'emergenza di questi fenomeni, o perlomeno dalla loro aumentata percezione, come indicato dal Procuratore generale della Confederazione Stefan Blättler il maggio scorso in occasione di una visita nel Canton Ticino (cfr. https://www.rsi.ch/news/svizzera/La-mafia-qui-fa-affari-e-ricicla-denaro-sporco-15342100.html) e come palesemente provato da noti fatti di cronaca documentati dai mass-media in relazione alla scoperta di una primaria organizzazione criminale italiana con importante impiantazione nella Svizzera orientale (cfr.: www.cdt.ch/news/svizzera/mafiosi-in-manette-san-gallo-era-la-loro-base-logistica-282441). Analogamente, nel settembre dello scorso anno, un'approfondita indagine giornalistica faceva stato dell'esistenza di numerose affiliazioni alle cosche della n'drangheta calabrese sparse nei Cantoni di Basilea, Berna, Vallese e Vaud, a comprova che il Canton Ticino non è, o perlomeno non è più, il privilegiato centro di gravità di queste entità a livello svizzero, anche se la sua vicinanza geografica e la lingua comune, nonché la presenza di una sviluppata e conosciuta piazza finanziaria, avevano inizialmente (e indubbiamente) favorito la domiciliazione delle attività transfrontaliere delle varie "mafie" italiane sul suolo ticinese (cfr. www.swissinfo.ch/ita/-ndrangheta-in-svizzera-sull-asse-basilea-losanna/46934448). Ne scende che, logicamente, anche le soluzioni legali di contrasto a queste perniciose attività devono rispondere ad una politica comune e coerente a livello federale, evitando di introdurre delle sfasature normative fra le varie legislazioni cantonali che potrebbero, per un effetto perverso, addirittura avvantaggiare le organizzazioni criminali medesime nella scelta del proprio raggio di operatività sul territorio;

- nel sistema del diritto penale vige il principio della proporzionalità fra la gravità dell'infrazione repressa e la punizione prevista; più il reato è grave, in altri termini, più la punizione prevista dal Legislatore deve essere adeguata alla gravità dell'infrazione. Ora, l'introduzione come auspicato dagli iniziativisi, di una norma repressiva – peraltro

limitata al solo Canton Ticino - fondata sul diritto contravvenzionale, che sanzionerebbe il reato di associazione per delinquere solamente con delle multe, sarebbe in ogni caso in contrasto con una disposizione di diritto superiore come l'art. 260ter CP che prevede per la partecipazione o il sostegno a organizzazioni criminali delle significative pene privative della libertà. Nella pur denegata ipotesi di una modifica della LOrP, questa non sarebbe assolutamente adatta né idonea a raggiungere gli scopi prefissati dall'iniziativa; questa modifica potrebbe anzi configurare un tentativo di aggiramento dell'attuale, chiara, ripartizione delle competenze (federali e cantonali) in materia penale, andando a costruire un doppio binario normativo con inopportuni spazi di sovrapposizione e difficoltà di coordinamento. Dal profilo puramente procedurale, giova infine osservare che la commissione del reato di cui al proposto nuovo art. 3a LOrP sarebbe tacitata con un decreto di accusa e giudicata, in caso di opposizione, dalla Pretura penale, che si occupa esclusivamente del cosiddetto penale "minore";

- il testo dell'iniziativa parlamentare in esame fa esplicito riferimento ai reati associativi previsti agli art. 416 e 416bis del Codice penale italiano (CP-IT), norme che contemplano le fattispecie di associazione per delinquere e la sua aggravante di tipo mafioso. Ora, lo scrivente Governo reputa perlomeno problematica l'importazione di disposizioni da un sistema giuridico estero e il loro inserimento come contravvenzioni in una legge cantonale, poiché la genesi storica e il contesto culturale e financo economico in cui queste disposizioni si sono originate ed evolute sono diversi dalle esperienze vissute sia a livello cantonale che svizzero. I citati reati del CP-IT configurano d'altronde alcune delle fattispecie più gravi previsti nella legislazione penale italiana, visto il serio pericolo sociale e di ordine pubblico posto dalle organizzazioni criminali (non solo in Italia), e la loro trasposizione in un'infrazione contravvenzionale corrisponderebbe a banalizzare un fenomeno particolarmente grave con conseguente danno dell'immagine dello Stato, segnatamente del Canton Ticino;

- le contravvenzioni di associazione per delinquere e associazione di stampo mafioso secondo quanto previsto nell'iniziativa, implicherebbero una confisca obbligatoria di tutti quegli oggetti e valori patrimoniali che "*servirono o furono destinati a commettere il reato e degli oggetti e dei valori che ne sono il prezzo, il prodotto, il profitto o che ne costituiscono l'impiego*", e ciò indipendentemente dalla condanna effettiva di una persona o di un'impresa (cfr. proposte dei nuovi art. 3a cpv. 4 e 3b cpv. 3 LOrP). Tali disposizioni – a prescindere da quanto già rimarcato ai paragrafi precedenti in merito alla preminenza del diritto federale nel campo del diritto penale materiale – appaiono ridondanti rispetto alle possibilità confiscatorie di beni e valori patrimoniali appartenenti alle organizzazioni criminali e/o ai suoi singoli membri e sostenitori, già previste nel CP (art. 72, nell'ambito di un procedimento penale) e art. 376-378 CPP (procedura di confisca indipendente, al di fuori dal procedimento penale);

- le indagini relative alle organizzazioni criminali di stile mafioso e non sono notoriamente complesse e impegnative per gli organi inquirenti, sia dal profilo materiale che da quello temporale; esse necessitano quasi sempre la messa in atto di misure di sorveglianze segrete, la condotta di indagini mascherate o in incognito, nonché il coordinamento con autorità inquirenti estere sotto forma di costituzione di gruppi di indagine comuni o comunque l'esecuzione di rogatorie attive e passive. Ne consegue un elevato rischio di prescrizione prima dell'emanazione di una sentenza di primo grado (art. 97 cpv. 3 CP), visto che la prescrizione dell'azione penale e della pena nel campo delle

contravvenzioni è limitata a soli 3 anni (art. 109 CP), e la probabile eventualità per lo Stato di dover indennizzare *a posteriori* l'imputato ai sensi dell'art. 429 CPP;

2. Presentazione di un'iniziativa cantonale

Al punto II dell'atto parlamentare qui in discussione, gli iniziativisti postulano la presentazione alle Camere federali di un'iniziativa cantonale volta all'inserimento nel CP dei reati di associazione a delinquere e di stampo mafioso.
Ai sensi dell'art. 160 Cost. ogni Cantone ha il diritto di sottoporre iniziative all'Assemblea federale; la procedura è regolata dai cantoni. Nel Canton Ticino la presentazione di un'iniziativa cantonale compete al Gran Consiglio, conformemente all'art. 106 cpv. 1 della Legge sul Gran Consiglio e sui rapporti con il Consiglio di Stato del 24 febbraio 2015 (LGC). La proposta deve essere presentata per iscritto da singoli deputati o dal Consiglio di Stato (cpv. 2), ed è, dopo discussione, deliberata entro breve termine dal Parlamento cantonale, salvo che decida di sentire l'avviso preliminare di una sua Commissione o del Consiglio di Stato (cpv. 3). Nel caso concreto, la richiesta di presentazione di un'iniziativa cantonale alle Camere federali contenuta in una proposta di modifica di legge cantonale è impropria ai sensi di una corretta tecnica legislativa, mescolando due diverse procedure, oltre che irrispettosa della procedura prevista all'art. 106 LGC. Il Consiglio di Stato non può pertanto entrare nel merito di quest'ultima richiesta degli iniziativisti.

IV. CONCLUSIONE

In conclusione, ritenuto tutto quanto sopra esposto e richiamate anche le osservazioni dei consultati, il Consiglio di Stato non reputa necessario introdurre nella LOrP le contravvenzioni di associazione per delinquere e associazione di stampo mafioso o di riciclaggio di denaro di lieve entità e pertanto invita il Gran Consiglio a respingere l'atto parlamentare. Per quanto concerne la presentazione di un'iniziativa cantonale, in ossequio alle rispettive competenze, compete al Gran Consiglio determinarsi; ciò non toglie che lo scrivente Consiglio condivide gli intenti degli iniziativisti.

Vogliate gradire, signora Presidente, signore e signori deputati, l'espressione della nostra massima stima.

Per il Consiglio di Stato

Il Presidente: Claudio Zali
Il Cancelliere: Arnoldo Coduri