



PARLAMENTO EUROPEO

2009 - 2014

Documento di seduta

A7-0072/2009

17.11.2009

RELAZIONE

sull'iniziativa del Regno del Belgio, della Repubblica ceca, della Repubblica federale di Germania, del Regno di Spagna, della Repubblica francese, della Repubblica di Ungheria, del Regno dei Paesi Bassi, della Repubblica slovacca, della Repubblica di Finlandia, del Regno di Svezia, del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord ai fini dell'adozione di una decisione del Consiglio che istituisce una rete europea di prevenzione della criminalità (REPC) e che abroga la decisione 2001/427/GAI
(11421/2009 – C7-0109/2009 – 2009/0812(CNS))

Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni

Relatrice: Sonia Alfano

Significato dei simboli utilizzati

- * Procedura di consultazione
maggioranza dei voti espressi
- **I Procedura di cooperazione (prima lettura)
maggioranza dei voti espressi
- **II Procedura di cooperazione (seconda lettura)
*maggioranza dei voti espressi per approvare la posizione comune
maggioranza dei deputati che compongono il Parlamento per
respingere o emendare la posizione comune*
- *** Parere conforme
*maggioranza dei deputati che compongono il Parlamento salvo nei
casi contemplati dagli articoli 105, 107, 161 e 300 del trattato CE
e dall'articolo 7 del trattato UE*
- ***I Procedura di codecisione (prima lettura)
maggioranza dei voti espressi
- ***II Procedura di codecisione (seconda lettura)
*maggioranza dei voti espressi per approvare la posizione comune
maggioranza dei deputati che compongono il Parlamento per
respingere o emendare la posizione comune*
- ***III Procedura di codecisione (terza lettura)
maggioranza dei voti espressi per approvare il progetto comune

(La procedura indicata è fondata sulla base giuridica proposta dalla Commissione.)

Emendamenti a un testo legislativo

Negli emendamenti del Parlamento il testo modificato è evidenziato in ***corsivo grassetto***. Per gli atti modificativi, nel caso in cui il Parlamento intenda emendare una disposizione esistente che la Commissione non propone di modificare, le parti immutate di tale disposizione sono evidenziate in **grassetto semplice** e le eventuali soppressioni sono segnalate con l'indicazione [...]. L'evidenziazione in *corsivo chiaro* è un'indicazione destinata ai servizi tecnici, che concerne elementi del testo legislativo per i quali viene proposta una correzione in vista dell'elaborazione del testo finale (ad esempio, elementi manifestamente errati o mancanti in una versione linguistica). Le correzioni proposte sono subordinate all'accordo dei servizi tecnici interessati.

INDICE

	Pagina
PROGETTO DI RISOLUZIONE LEGISLATIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO	5
MOTIVAZIONE.....	7
PROCEDURA	10

PROGETTO DI RISOLUZIONE LEGISLATIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO

sull'iniziativa del Regno del Belgio, della Repubblica ceca, della Repubblica federale di Germania, del Regno di Spagna, della Repubblica francese, della Repubblica di Ungheria, del Regno dei Paesi Bassi, della Repubblica slovacca, della Repubblica di Finlandia, del Regno di Svezia, del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord ai fini dell'adozione di una decisione del Consiglio che istituisce una rete europea di prevenzione della criminalità (REPC) e che abroga la decisione 2001/427/GAI (11421/2009 – C7-0109/2009 – 2009/0812(CNS))

(Procedura di consultazione)

Il Parlamento europeo,

- vista l'iniziativa del Regno del Belgio, della Repubblica ceca, della Repubblica federale di Germania, del Regno di Spagna, della Repubblica francese, della Repubblica di Ungheria, del Regno dei Paesi Bassi, della Repubblica slovacca, della Repubblica di Finlandia, del Regno di Svezia, del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord (11421/2009),
 - visti l'articolo 39, paragrafo 1, e l'articolo 34, paragrafo 2, lettera c), del trattato UE, a norma dei quali è stato consultato dal Consiglio (C7-0109/2009),
 - visti gli articoli 100 e 55 del suo regolamento,
 - vista la relazione della commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni (A7-0072/2009),
- A. considerando che la proposta di decisione del Consiglio che istituisce una rete europea di prevenzione della criminalità (REPC) e che abroga la decisione 2001/427/GAI pone problemi sia in termini di contenuti che di procedura, dal momento che non è sufficientemente ambiziosa e considerando che il trattato di Lisbona, la cui entrata in vigore è prevista per il 1° dicembre 2009, offre una nuova base giuridica (l'articolo 84 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea) che conferisce al Parlamento poteri di codecisione (secondo la procedura legislativa ordinaria) nel campo della prevenzione della criminalità,
1. respinge l'iniziativa del Regno del Belgio, della Repubblica ceca, della Repubblica federale di Germania, del Regno di Spagna, della Repubblica francese, della Repubblica di Ungheria, del Regno dei Paesi Bassi, della Repubblica slovacca, della Repubblica di Finlandia, del Regno di Svezia, del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord;
 2. invita il Regno del Belgio, la Repubblica ceca, la Repubblica federale di Germania, il Regno di Spagna, la Repubblica francese, la Repubblica di Ungheria, il Regno dei Paesi Bassi, la Repubblica slovacca, la Repubblica di Finlandia, il Regno di Svezia e il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord a ritirare la loro iniziativa;
 3. chiede al Consiglio di non adottare formalmente l'iniziativa prima dell'entrata in vigore del trattato di Lisbona affinché l'atto finale possa essere ultimato consentendo alla Corte

di giustizia dell'Unione europea, alla Commissione e al Parlamento di esercitare pienamente il loro ruolo e la loro funzione di controllo (Protocollo sulle disposizioni transitorie allegato al trattato di Lisbona); in questo caso si impegna ad esaminare con procedura d'urgenza ogni ulteriore proposta, in particolare quella relativa alla creazione di un osservatorio;

4. incarica il suo Presidente di trasmettere la posizione del Parlamento al Consiglio e alla Commissione nonché ai governi del Regno del Belgio, della Repubblica ceca, della Repubblica federale di Germania, del Regno di Spagna, della Repubblica francese, della Repubblica di Ungheria, del Regno dei Paesi Bassi, della Repubblica slovacca, della Repubblica di Finlandia, del Regno di Svezia, del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord.

MOTIVAZIONE

La Rete Europea di Prevenzione della Criminalità

La Rete Europea per la Prevenzione della Criminalità (REPC) é stata creata nel 2001 sulla base della Decisione del Consiglio 2001/427/JHA¹. La Decisione afferma che la REPC si occupa di:

- facilitare la cooperazione e gli scambi d'informazioni e di esperienze a livello nazionale ed europeo nella prevenzione della criminalità;
- raccogliere e analizzare le informazioni in materia, volte allo scambio delle migliori prassi,
- organizzare conferenze, seminari, incontri, iniziative ed attività che incentivano e favoriscono lo scambio di esperienze e migliori prassi;
- fornire consulenza al Consiglio e alla Commissione in materia di prevenzione della criminalità.

A tal fine, la decisione prevedeva una struttura della REPC basata su punti di contatto designati dalla Commissione (uno) e dai singoli Stati membri (per un massimo di 3 punti di contatto nazionali per Stato membro), che dovevano comprendere almeno un rappresentante delle autorità nazionali competenti in materia di prevenzione della criminalità in tutti i suoi aspetti, mentre gli altri punti di contatto potevano essere designati tra ricercatori o docenti universitari specializzati o altri operatori impegnati nella prevenzione della criminalità. Gli Stati membri erano tenuti comunque a coinvolgere ricercatori, docenti universitari, altri operatori impegnati nella prevenzione della criminalità, quali le organizzazioni non governative, le autorità locali e gli operatori del settore privato. Europol e l'Osservatorio europeo delle droghe e delle tossicodipendenze (OEDT) erano associati ai lavori, come pure altri organismi competenti.

Nel 2005 la Rete é stata oggetto di una riforma interna della struttura, che ha portato allo stabilimento di due commissioni permanenti, una sul programma di lavoro ed una sulla ricerca, mentre la gestione sito web é passato dalla Commissione europea al Regno Unito, che si é occupato da allora di mantenerlo aggiornato².

Nel 2007 una ulteriore revisione interna della performance della REPC é stata condotta dai rappresentanti nazionali, che hanno stabilito che fosse necessario rafforzare il Segretariato (composto fino a quel momento da un funzionario della Commissione che si occupava della Rete in modo part-time), evidenziando la necessità di affrontare il problema delle risorse per le commissioni permanenti e per i rappresentanti nazionali.

Nel marzo 2009 é stata pubblicata una valutazione esterna del funzionamento della REPC che se da una parte ha sottolineato la rilevanza degli obiettivi e dei compiti attribuiti e svolti dalla Rete, dall'altra ha rivelato un fallimento organizzativo che ha impedito di sviluppare appieno il potenziale e l'impatto della Rete. Tra i problemi evidenziati dalla relazione esterna, vi sono: la mancanza di risorse appropriate; un segretariato inefficace; la mancanza di impegno da parte dei rappresentanti nazionali; un programma di lavoro povero; l'esternalizzazione della funzione di ricerca criminologica (svolta dall'università di Vienna attraverso un ricercatore a metà tempo, 2 giorni su 5 lavorativi). La valutazione ha anche

¹ 2001/427/GAI: Decisione del Consiglio, del 28 maggio 2001, che istituisce una rete europea di prevenzione della criminalità, vedi

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32001D0427:IT:HTML>

² il sito web della REPC é: <http://www.eucpn.org/>

contemplato la possibilità di smantellare la Rete.

La Rete ha quindi creato un gruppo di lavoro per esaminare le raccomandazioni avanzate dalla valutazione esterna del marzo 2009, ed ha stabilito che fossero necessari emendamenti all'atto di creazione della Rete. In particolare è stato proposto che fosse stabilito un segretariato esterno finanziato coi fondi dei programmi comunitari, "Prevenzione e lotta al crimine" (nel quadro per programma generale "sicurezza e salvaguardia delle libertà"). Sebbene alcuni Stati membri avessero anche contemplato la possibilità di smantellare la Rete, vista la generale insoddisfazione rispetto al mancato raggiungimento degli obiettivi prefissati, un gruppo di Stati membri ha presentato una proposta di riforma della REPC e la Presidenza svedese dell'Unione europea ha fatto di tale proposta una delle sue priorità, da adottare nel corso del semestre di Presidenza svedese e comunque prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona.

La proposta di decisione del Consiglio che istituisce una rete europea di prevenzione della criminalità (REPC) e che abroga la decisione 2001/427/GAI

La proposta in esame prevede l'abrogazione della decisione 2001/427/GAI. Tra i pochi cambiamenti proposti nel documento vi sono una limitata ristrutturazione della Rete attraverso la creazione di un segretariato esterno, nonché un tentativo di esplicitare le funzioni della Rete, dei ruoli e delle responsabilità di questa come pure degli organi operanti al suo interno.

La nuova - e complicata - struttura proposta prevede che la Rete sia composta da un segretariato, dai punti di contatto designati da ciascuno Stato membro e da un consiglio di amministrazione. Questo è composto dai rappresentanti nazionali nominati dagli Stati membri, ed è presieduto da un Presidente (nominato tra i rappresentanti nazionali) che guida un comitato esecutivo (composto da un massimo di altri sei membri del consiglio di amministrazione e da un rappresentante della Commissione). E' da notare che la nuova proposta crea una confusione tra punti di contatto e rappresentanti nazionali. Vengono inoltre parzialmente eliminati i riferimenti al coinvolgimento degli esperti, degli accademici, delle ONG, della società civile sia a livello europeo che nazionale. Vengono recisi alcuni dei collegamenti strutturali tra la Rete e le altre istituzioni ed organismi comunitari che si occupano di criminalità e di prevenzione. La decisione in particolare non prevede alcuna forma di cooperazione con il Parlamento europeo. Viene omesso inoltre il requisito della conoscenza delle lingue precedentemente previsto.

Nel corso della discussione della proposta tra Commissione e Stati membri in sede di Consiglio, la questione più dibattuta e controversa è stata quella del Segretariato, del suo finanziamento, della possibilità di esternalizzarlo, della sua indipendenza e del ruolo di guida che avrebbero dovuto svolgere la Commissione ed il Consiglio, ed i problemi in termini di staff.

Posizione della relatrice

La vostra relatrice è estremamente delusa dal fatto che la Rete non sia stata in grado di funzionare nel rispetto della decisione fondatrice e delle aspettative sollevate e di dare un contributo all'altezza dell'obiettivo importantissimo di prevenire la criminalità nell'Unione europea. La mancanza di collaborazione tra Commissione, Consiglio e Stati membri ha contribuito a creare una situazione di sostanziale sabotaggio della Rete, come pure dell'obiettivo più generale dell'Unione europea di lottare contro il crimine, incluso il crimine

organizzato, attraverso la prevenzione di questi fenomeni. La prevenzione del crimine e in particolare di quello organizzato non possono essere ridotti a scambi di migliori pratiche da farsi in occasione di incontri poco frequentati e male organizzati, con rappresentanti nazionali che non possono comunicare tra loro per mancanza di competenze linguistiche, riducendo il tutto a turismo di funzionari nazionali. Il mancato coinvolgimento della società civile, del mondo accademico, delle ONG, la mancata traduzione dei documenti e delle informazioni caricate sul sito della Rete, il mancato sviluppo di materiali sulla prevenzione (quali ad esempio documenti per le scuole, gli insegnanti e gli alunni), tra le altre cose, hanno contribuito a rendere la Rete clandestina rispetto alle altre istituzioni e attori rilevanti del settore.

La proposta in esame appare assolutamente inadeguata a risolvere i problemi evidenziati dalle ripetute valutazioni delle quali la Rete è stata oggetto - evidente segno della consapevolezza del suo mancato funzionamento - perché sembra complicarli ulteriormente invece che trovare soluzioni appropriate. La relatrice ritiene inoltre che per fare finalmente funzionare la Rete sia necessario rafforzare chiaramente le sue competenze al fine di affrontare anche il problema della prevenzione del crimine organizzato, che sempre più si espande come una piovra in un numero maggiore di Stati europei - in particolare dopo che le attività del Forum sulla prevenzione del crimine organizzato sono state sospese. La relatrice stigmatizza l'opposizione di alcuni Stati membri al riguardo, e teme che dietro a tale posizione vi sia in realtà una preoccupazione di non volere ammettere ed affrontare il problema della progressiva e sempre più preoccupante penetrazione delle organizzazioni criminali in un numero sempre maggiore di Stati europei.

La Presidenza svedese insiste perché la decisione in esame venga approvata dal PE entro l'entrata in vigore di Lisbona: la relatrice non è assolutamente d'accordo, visto il fatto che l'entrata in vigore di Lisbona è questione oramai di giorni. Da un punto di vista interistituzionale, al PE viene chiesto di rinunciare a prerogative istituzionali che il nuovo Trattato gli conferisce nel settore della prevenzione del crimine: la co-decisione. La relatrice avrebbe potuto accettare tale procedura solamente se la Commissione ed il Consiglio avessero assicurato solennemente di presentare subito dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona una proposta ambiziosa, partendo da quella ventilata della creazione di un Osservatorio sulla criminalità, in particolare quella organizzata, con piene competenze e poteri, e con competenze precise rispetto alla raccolta di dati ed informazioni, di comparazione, di valutazione e di raccomandazione.

La relatrice ritiene che, come il PE si accinge a fare per le proposte Europol, e come peraltro inizialmente contemplato da alcuni Stati membri ed istituzioni, sia necessario rigettare l'iniziativa, al fine di affrontare più seriamente e strutturalmente ed in modo più ambizioso la riforma della Rete, sulla base di una vera e propria politica europea sulla prevenzione del crimine, incluso quello organizzato e di tipo terrorista, dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, che prevede una base legale specifica al riguardo. In tal modo, senza procrastinare una situazione completamente insoddisfacente, il Parlamento europeo ed il Consiglio, attraverso la codecisione, potranno meglio tradurre in azioni concrete la lotta al crimine attraverso la prevenzione nell'Unione europea, con la creazione di un Osservatorio sul crimine, la criminalità organizzata e la prevenzione.

PROCEDURA

Titolo	Istituzione di una rete europea di prevenzione della criminalità (REPC)	
Riferimenti	11421/2009 – C7-0109/2009 – 2009/0812(CNS)	
Consultazione del PE	28.7.2009	
Commissione competente per il merito Annuncio in Aula	LIBE 14.9.2009	
Relatore(i) Nomina	Sonia Alfano 29.9.2009	
Esame in commissione	5.11.2009	12.11.2009
Approvazione	12.11.2009	
Esito della votazione finale	+: 41 -: 2 0: 0	
Membri titolari presenti al momento della votazione finale	Jan Philipp Albrecht, Sonia Alfano, Vilija Blinkevičiūtė, Louis Bontes, Emine Bozkurt, Simon Busuttil, Carlos Coelho, Cornelis de Jong, Agustín Díaz de Mera García Consuegra, Cornelia Ernst, Kinga Gál, Kinga Göncz, Sylvie Guillaume, Jeanine Hennis-Plasschaert, Salvatore Iacolino, Lívia Járóka, Teresa Jiménez-Becerril Barrio, Timothy Kirkhope, Juan Fernando López Aguilar, Monica Luisa Macovei, Claude Moraes, Antigoni Papadopoulou, Georgios Papanikolaou, Jacek Protasiewicz, Carmen Romero López, Judith Sargentini, Csaba Sógor, Renate Sommer, Rui Tavares, Axel Voss, Manfred Weber, Tatjana Ždanoka	
Supplenti presenti al momento della votazione finale	Alexander Alvaro, Andrew Henry William Brons, Ioan Enciu, Ana Gomes, Nadja Hirsch, Monika Hohlmeier, Ramón Jáuregui Atondo, Franziska Keller, Petru Constantin Luhan, Cecilia Wikström	
Supplenti (art. 187, par. 2) presenti al momento della votazione finale	Algirdas Saudargas	
Deposito	17.11.2009	