

**Lotta contro la criminalità organizzata**

**Raccomandazione del Parlamento europeo destinata al Consiglio del 24 maggio 2007 sull'elaborazione di un'impostazione strategica della lotta contro la criminalità organizzata (2006/2094(INI))**

*Il Parlamento europeo,*

- vista la proposta di raccomandazione destinata al Consiglio, presentata dall'on. Bill Newton Dunn a nome del gruppo ALDE, sull'elaborazione di un'impostazione strategica della lotta contro la criminalità organizzata (B6-0073/2006),
  - vista la comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo relativa alla "Elaborazione di un'impostazione strategica della lotta contro la criminalità organizzata" (COM(2005)0232),
  - visti l'articolo 114, paragrafo 3, e l'articolo 90 del suo regolamento,
  - vista la relazione della commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni (A6-0152/2007),
- A. considerando i progressi della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia di lotta contro la criminalità organizzata, realizzati dai suoi primi passi, 30 anni fa,
- B. considerando che sono stati compiuti progressi significativi nella cooperazione tra i servizi preposti all'applicazione delle leggi e gli organi giudiziari (quali emergono dalle relazioni annuali 2005 degli Stati membri, di Europol, di Eurojust e del gruppo di lavoro sulla cooperazione doganale (CCWG)) e che siffatta cooperazione rimane la pietra angolare di qualsiasi politica efficace, a livello europeo, di lotta contro la criminalità organizzata,
- C. considerando che detti sforzi, avendo condotto a un aumento degli scambi di informazioni e a un'intensificazione delle iniziative di formazione per i servizi chiamati a lavorare insieme, hanno dato i loro frutti, contribuendo a diminuire la mancanza di fiducia reciproca, ostacolo principale e ricorrente alla cooperazione in tale settore,
- D. considerando che tutte le istituzioni e agenzie dell'Unione europea coinvolte nella lotta contro la criminalità organizzata dovrebbero rispettare appieno le libertà civili e i diritti umani fondamentali dei cittadini dell'UE e dei paesi terzi, inclusi gli standard più elevati di protezione dei dati,
- E. considerando tuttavia che oggi la lotta contro la criminalità organizzata continuerà a compiere progressi solamente mediante un cambiamento di ottica radicale che consenta di risolvere le problematiche interne sempre più complesse e nel contempo di raccogliere la sfida crescente delle limitazioni esterne che aumentano in misura esponenziale,
- F. considerando che l'estensione geografica di una criminalità organizzata ha già tratto pienamente vantaggio, in un'Europa più che mai aperta, dalla sua padronanza perfetta dei nuovi mezzi di spostamento, di scambio e di comunicazione, mentre i servizi preposti all'applicazione delle leggi sono ancora spesso gravati da oneri giuridici e amministrativi

che ostacolano le loro azioni quotidiane,

- G. considerando che i gruppi criminali organizzati stanno diventando organizzazioni imprenditoriali sempre più complesse e strutturate, capaci di penetrare nei mercati economici e finanziari e di provocarne distorsioni nella loro ricerca di spazi economici legali ove canalizzare, spesso mediante sofisticate operazioni di riciclaggio, i proventi accumulati illecitamente,
- H. considerando che la costituzione e/o acquisizione, spesso tramite il ricorso a società di comodo, di società operanti in settori in cui circolano ingenti somme di denaro costituiscono uno dei principali strumenti utilizzati dai gruppi criminali organizzati,
- I. considerando che l'azione di repressione è di per sé un mezzo inadeguato per contrastare la criminalità organizzata e deve essere accompagnata da un'analisi attenta della diffusione del fenomeno e della capacità delle organizzazioni di stampo mafioso di radicarsi soprattutto in zone in cui le strutture sociali sono deboli,
- J. considerando che l'attività di lotta alla criminalità organizzata dovrebbe basarsi su indagini approfondite della capacità di accumulazione dei capitali e delle interrelazioni tra attività economiche lecite ed illecite su scala mondiale, adottando misure per impedire l'infiltrazione della criminalità organizzata nella pubblica amministrazione e l'instaurazione di legami con istituzioni, organizzazioni di massa ed esponenti politici,
- K. considerando che l'azione della criminalità organizzata si espleta mediante l'instaurazione di una tacita accettazione e del controllo su un determinato territorio attraverso attività illecite,
- L. considerando che la criminalità organizzata può offrire alle organizzazioni terroristiche opportunità per sviluppare, attraverso i canali da essa normalmente utilizzati, traffici illegali che generano profitti illeciti da utilizzare per attività terroristiche,
- M. considerando che, in questa lotta contro il tempo e lo spazio, la lotta contro la criminalità organizzata deve urgentemente adeguare i mezzi e i metodi a sua disposizione, sviluppando nel contempo una capacità di anticipazione basata essenzialmente sull'uso massimo e adeguato delle potenziali fonti d'informazione,
- N. considerando che solamente una politica proattiva consentirà di mettersi al passo con la realtà di una cooperazione molto sofisticata tra i vari gruppi criminali e di disinnescare, tramite una politica di prevenzione che coinvolga nuovi attori, ma sempre pienamente attenta al rispetto dei diritti fondamentali, la maggior parte delle minacce che tali organizzazioni fanno gravare sulle nostre società,
- O. considerando il bisogno generale di migliorare le conoscenze dei fenomeni criminali e di metterle a disposizione di tutti gli attori coinvolti nella lotta contro la criminalità,
- P. considerando che il sostegno del pubblico, in genere informato in maniera sufficiente, rappresenta una delle chiavi per la vittoria di tale lotta a medio e a lungo termine,
- Q. considerando che gli strumenti comunitari disponibili - quali Europol e Eurojust - saranno pienamente efficaci solo quando beneficeranno di una vera e propria autonomia; che è di conseguenza urgente dotarli dei mezzi per operare più liberamente di quanto sia loro possibile oggi e instaurare nel contempo un controllo parlamentare adeguato al fine di

valutare l'utilità e il reale valore aggiunto della loro azione in materia di sicurezza e del pieno rispetto dei diritti fondamentali, come stabilito nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea,

R. considerando che è interessante notare che con la valutazione della minaccia rappresentata dalla criminalità organizzata (OCTA)<sup>1</sup>, pubblicata quest'anno da Europol, gli Stati membri dispongono di un'analisi dinamica che faciliterà la fissazione delle loro priorità strategiche e che questo primo passo dovrebbe incoraggiare il Consiglio a continuare ad adoperarsi ai fini di una configurazione adeguata di uno spazio che raggruppi gli elementi ancora ampiamente divergenti della lotta contro la criminalità, segnatamente mediante l'approfondimento del concetto di architettura di sicurezza interna avviato dalla Presidenza austriaca e tramite lo sviluppo operativo del principio d'interoperabilità; che questi due elementi, combinati tramite il ricorso all'applicazione della legge fondata sulle informazioni, dovrebbero contribuire a sviluppare nuove sinergie e a sradicare qualsiasi "concorrenza parassita" tra i servizi di analisi e/o quelli preposti all'applicazione delle leggi ai livelli strategico, tecnico e operativo,

1. rivolge al Consiglio le seguenti raccomandazioni:

- a) lo invita a chiedere a tutti gli Stati membri di ratificare la Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale (Convenzione di Palermo) nonché i Protocolli sulla tratta di esseri umani e sul traffico di migranti e di applicare tali strumenti giuridici;
- b) lo invita a incoraggiare vivamente gli Stati membri a rimanere fermi nel loro sostegno ai programmi di formazione e di scambio tra i servizi e le autorità competenti coinvolti nella lotta contro la criminalità organizzata ed esorta gli Stati membri a dotare tali programmi - nel quadro delle prospettive finanziarie e del programma generale corrispondente, ma anche della sezione "sicurezza" del settimo programma quadro di ricerca e sviluppo- delle risorse di bilancio sufficienti per consentire la reale efficacia di tali programmi di formazione e di scambio, nonché a mettere le migliori pratiche a disposizione anche degli altri Stati membri;
- c) gli ricorda che il potenziamento degli strumenti della cooperazione giudiziaria e di polizia è oggigiorno subordinato all'adeguamento delle strutture interne in linea con il triplice bisogno di modellizzazione delle procedure, di fluidità dei canali di trasmissione dell'informazione e di miglioramento delle conoscenze relative al fenomeno della criminalità organizzata;
- d) lo invita, al fine di rendere più efficaci le azioni a livello dell'Unione europea, a garantire che gli Stati membri armonizzino, in stretta cooperazione, le rispettive disposizioni di diritto penale, con particolare riferimento alle definizioni di concetti e reati nel campo della criminalità organizzata e del terrorismo, come pure le rispettive procedure penali, mantenendo intatte le garanzie procedurali;
- e) gli propone di invitare gli Stati membri a estendere, non appena possibile, il ricorso alle tecniche speciali d'indagine e a promuovere la costituzione di squadre investigative comuni, previste dalla decisione quadro del Consiglio del 13 giugno 2002 relativa alle

---

<sup>1</sup> "*Organised Crime Threat Assessment*" - versione disponibile su:  
<http://www.Europol.eu.int/publications/OCTA/OCTA2006.pdf>

squadre investigative comuni<sup>1</sup>, il cui contenuto è stato ampiamente recepito dagli Stati membri<sup>2</sup>, e a incorporare sistematicamente l'aspetto della cooperazione sul terreno nei vari manuali di "migliori pratiche" che delineano il quadro operativo per i servizi interessati;

- f) lo invita, al pari degli Stati membri, a tener presente la necessità di adottare norme sulla criminalità organizzata e il terrorismo per la protezione specifica dell'ordinamento giuridico e degli interessi finanziari dell'Unione europea;
- g) tiene d'altro canto a ribadire al Consiglio il bisogno di una maggiore fluidità dei canali d'informazione tra gli attori nella lotta contro la criminalità per la quale sono necessari progressi legislativi significativi sia in settori specifici - come l'ottenimento e l'ammissibilità degli elementi di prova o l'informazione finanziaria destinata a individuare e in seguito a neutralizzare i proventi della criminalità - sia relativamente a questioni di principio in sospeso, come il principio di disponibilità, che deve essere chiaramente definito e includere delle garanzie in particolare per quanto concerne la protezione dei dati personali nel quadro del terzo pilastro; a tal fine sollecita il Consiglio ad adottare con urgenza la proposta di decisione quadro (COM(2005)0475) sulla protezione dei dati nell'ambito del terzo pilastro, tenendo debitamente conto della posizione adottata alla quasi unanimità dal Parlamento il 27 settembre 2006<sup>3</sup>;
- h) gli ricorda che sia gli Stati membri che le Istituzioni dell'Unione europea possono ricorrere alle competenze della neo-istituita Agenzia dei diritti fondamentali al fine di proteggere i diritti sanciti nella Carta dei diritti fondamentali e indagare sui casi che sono sorti nel quadro della cooperazione nel settore della giustizia e degli affari interni; lo invita inoltre, se del caso, con particolare riferimento all'articolo 7 del trattato sull'Unione europea, ad avvalersi di questa possibilità e a incoraggiare anche gli Stati membri a fare altrettanto;
- i) gli chiede di richiamare l'attenzione degli Stati membri sulla necessità di rafforzare le strategie investigative e di adottare misure efficaci di lotta contro la criminalità organizzata, prendendo sistematicamente come obiettivo le risorse economiche e finanziarie illegalmente acquisite;
- j) lo invita, alla luce del piano d'azione della Commissione per l'elaborazione di statistiche della criminalità e della giustizia penale (COM(2006)0437), a sostenere gli sforzi degli Stati membri volti a ottenere una migliore comprensione di tali fenomeni criminali tramite la messa a punto e in rete di strumenti statistici elaborati in un contesto dinamico (come è già il caso per l'OCTA) e sulla base di indicatori comuni, affinché le informazioni diffuse, oltre a fornire un'accurata valutazione della criminalità organizzata, siano comparabili e propongano strategie e raccomandazioni d'azione intelligibili che possono essere applicate dai servizi attivi sul terreno;
- k) gli chiede di concedere la necessaria autonomia a Europol e Eurojust attribuendo a questi ultimi pieni poteri d'iniziativa nei loro rispettivi settori di competenza affinché possano passare da un ruolo di coordinamento a un ruolo motore nella lotta contro la

---

<sup>1</sup> GU L 162 del 20.6.2002, pag. 1.

<sup>2</sup> Cfr. la relazione della Commissione sul recepimento legislativo della decisione quadro del Consiglio del 13 giugno 2002 relativa alle squadre investigative comuni (COM(2004)0858).

<sup>3</sup> GU C 300 E del 9.12.2006, pag. 231 e GU C 306 E del 15.12.2006, pag. 263.

criminalità organizzata a livello europeo, tenendo nel contempo debitamente conto della necessità di adeguati collegamenti con le competenti autorità nazionali in modo da non pregiudicare le attività di queste ultime e da non creare squilibri o sovrapposizioni; precisa che un siffatto ampliamento delle loro competenze deve essere accompagnato dall'instaurazione di un vero e proprio controllo parlamentare che, per motivi di legittimità e di efficacia, solamente il Parlamento è in grado di esercitare correttamente;

- l) lo invita a riconoscere che non dovrebbe essere trascurata alcuna pista in materia di prevenzione - argomento che merita un'attenzione particolare - segnatamente tramite iniziative volte a proteggere efficacemente non solo le vittime, ma anche i testimoni dei reati, in modo da liberare fonti d'informazione spesso costrette al silenzio dalla pressione costante del ricatto e del terrore esercitata dalle organizzazioni criminali;
- m) gli propone l'organizzazione di un vero e proprio dibattito, a livello europeo, sull'opportunità di uno status ufficiale di collaboratore di giustizia e la sua compatibilità con lo zoccolo dei nostri valori comuni di rispetto dei diritti dell'uomo e della dignità della persona al fine di basare la ricerca ottimale d'informazioni su un quadro giuridico prestabilito e accettato da tutti;
- n) convinto che il sostegno dell'opinione pubblica sia, a medio e lungo termine, una delle condizioni per il successo della lotta contro la criminalità organizzata, gli chiede di conseguenza d'invitare gli Stati membri a effettuare uno sforzo considerevole per informare i cittadini dei successi ottenuti tramite una buona cooperazione tra i vari servizi preposti all'applicazione delle leggi e gli organi giudiziari, e soprattutto del contributo degli strumenti e degli attori comunitari, al fine di suscitare una presa di coscienza del valore aggiunto apportato dalle iniziative dell'Unione europea in tale settore di importanza vitale per i cittadini;
- o) gli propone di tenere pienamente conto dei risultati principali delle indagini periodiche dell'Eurobarometro (come quella effettuata nel marzo 2006 sulla criminalità organizzata e la corruzione<sup>1</sup>), alle quali dovrebbe essere assegnato il compito di valutare la percezione da parte dei cittadini europei del ruolo svolto dall'Unione europea in tale settore e dei cambiamenti auspicati a livello europeo;
- p) gli chiede di conseguenza, sulla base del Libro bianco su una politica europea di comunicazione<sup>2</sup>, di contribuire all'elaborazione di una reale strategia per l'organizzazione di tali messaggi e la loro diffusione presso il grande pubblico, strategia alla quale la rete europea di prevenzione della criminalità potrebbe essere strettamente associata tramite un ampliamento delle sue competenze<sup>3</sup>;
- q) lo invita a chiedere agli Stati membri di promuovere dei programmi, soprattutto a livello locale, per sensibilizzare l'opinione pubblica in merito al traffico di esseri umani a fini di sfruttamento sessuale o lavorativo, essenzialmente di donne e bambini;
- r) lo invita fermamente ad applicare l'approccio proattivo della politica dell'Unione europea di lotta contro la criminalità organizzata agli accordi di cooperazione dell'Unione europea con i paesi terzi, adottando nel contempo un quadro rigoroso che

---

<sup>1</sup> [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_245\\_](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_245_)

<sup>2</sup> [http://ec.europa.eu/communication\\_white\\_paper/doc/white\\_paper\\_it.pdf](http://ec.europa.eu/communication_white_paper/doc/white_paper_it.pdf)

<sup>3</sup> [www.eucpn.org](http://www.eucpn.org): [http://www.eucpn.org/keydocs/1\\_15320010608en00010003.pdf](http://www.eucpn.org/keydocs/1_15320010608en00010003.pdf)

includa garanzie vincolanti per quanto riguarda i diritti fondamentali; sottolinea a tale riguardo che l'OCTA indica chiaramente la strada, denunciando utilmente i settori e le associazioni di gruppi criminali la cui ubicazione geografica ha potuto essere identificata;

- s) gli consiglia, tenuto conto del fatto che l'apparato statale di taluni paesi frontalieri dell'Unione europea continua ad essere troppo spesso vulnerabile alla criminalità, di adottare un approccio specifico basato su una nuova iniziativa in materia di trasparenza e di lotta contro la corruzione volto a strutturare le relazioni con i paesi terzi, soprattutto quelli limitrofi all'Unione europea;
  - t) gli consiglia inoltre di sollecitare gli Stati membri a mantenere la massima vigilanza sulle possibili connessioni tra le organizzazioni terroristiche e i gruppi criminali organizzati, soprattutto in relazione al riciclaggio di capitali e al finanziamento del terrorismo;
  - u) lo invita altresì a tenere debitamente conto del ruolo fondamentale svolto dal coordinatore antiterrorismo dell'Unione europea, che è responsabile del controllo degli strumenti e delle informazioni per la lotta contro il terrorismo nonché del coordinamento e del confronto delle informazioni provenienti dalle forze di polizia e dai servizi di sicurezza degli Stati membri;
  - v) invita la Presidenza del Consiglio a proseguire e a intensificare le riflessioni avviate sotto la Presidenza austriaca al fine di mettere a punto una vera e propria "Architettura di sicurezza interna";
  - w) lo invita ad adottare misure volte in via prioritaria all'intercettazione dei movimenti di capitali provenienti da operazioni di riciclaggio e alla confisca dei beni ottenuti con attività criminali e di stampo mafioso;
  - x) gli chiede di sollecitare tutti gli Stati membri che non l'abbiamo ancora fatto a ratificare la Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione;
  - y) gli chiede di promuovere negli Stati membri, in particolare in quelle aree in cui l'influenza culturale e sociale della criminalità organizzata è più forte, progetti di educazione alla legalità nelle scuole e nei quartieri a rischio, contrastando in tal modo la criminalità organizzata tramite un'importante campagna educativa;
  - z) gli chiede di monitorare le attività amministrative e governative delle istituzioni elette a livello nazionale, regionale e locale che abbiano esponenti politici accusati di rapporti con la criminalità organizzata o di stampo mafioso;
2. incarica il suo Presidente di trasmettere la presente raccomandazione al Consiglio e, per conoscenza, alla Commissione.