

XVI legislatura

**Incontro con la Commissione speciale
del Parlamento europeo su
Criminalità organizzata, corruzione
e riciclaggio di denaro**

Roma, 31 ottobre 2012

n. 219/AP
29 ottobre 2012



servizio affari
internazionali
del Senato

ufficio dei rapporti
con le istituzioni
dell'Unione europea

**Unione
Europea**

Senato della Repubblica
Servizio affari internazionali
Ufficio per i rapporti con le istituzioni dell'Unione europea

XVI legislatura

**Incontro con la Commissione speciale
del Parlamento europeo su
Criminalità organizzata, corruzione
e riciclaggio di denaro**

Roma, 31 ottobre 2012

Dossier n. 219/AP
29 ottobre 2012

a cura di Patrizia Borgna

XVI Legislatura
Dossier

INDICE

Nota introduttiva	Pag.	i
Commissione speciale sulla Criminalità organizzata, la corruzione e il riciclaggio di denaro - Elenco dei membri	“	1
Decisione del Parlamento europeo, del 14 marzo 2012, sulla costituzione, le attribuzioni, la composizione numerica e la durata del mandato della Commissione speciale sulla Criminalità organizzata, la corruzione e il riciclaggio di denaro	“	11
Documento di lavoro sulla Criminalità organizzata (Relatore: Salvatore Iacolino)	“	13
Documento di lavoro sulla Criminalità organizzata: Cartelli della droga e legami con la criminalità organizzata europea, dell'on. Diaz De Mera - settembre 2012 (in lingua inglese)	“	25
Documento di lavoro sulla Criminalità organizzata: Traffico di esseri umani nell'UE, dell'on. Ayala Sender - settembre 2012 (in lingua inglese)	“	33
Documento di lavoro sulla Criminalità organizzata: Confisca dei beni come strumento per privare le organizzazioni criminali dei proventi delle loro attività, dell'on. Gay Mitchell - settembre 2012 (in lingua inglese)	“	43
Cybercrimine - Nuove strategie investigative e nuove tecnologie, dell'on. Emma McClarkin - settembre 2012 (in lingua inglese)	“	53
Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (estratto)	“	61
Consiglio europeo di Stoccolma, 10 - 11 dicembre 2009 (estratto)	“	73
Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio: La strategia di sicurezza interna dell'UE in azione: cinque tappe verso un'Europa più sicura (COM (2010) 673 def., del 22 novembre 2010)	“	83
Risoluzione del Parlamento europeo, del 22 maggio 2012, sulla strategia di sicurezza interna dell'Unione europea (2010/2308 (INI))	“	107
Risoluzione del Parlamento europeo, del 25 ottobre 2011, sulla criminalità organizzata nell'Unione europea (2010/2309 (INI))	“	115

Risoluzione del Parlamento europeo, del 15 settembre 2011, sugli sforzi dell'Unione europea per lottare contro la corruzione	Pag.	129
Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni: Verso una politica penale dell'Unione europea: garantire l'efficace attuazione delle politiche dell'Unione attraverso il diritto penale (COM (2011) 573 def., del 20 settembre 2011)	“	133
Decisione quadro 2008/841/GAI del Consiglio, del 24 ottobre 2008, relativa alla lotta contro la criminalità organizzata	“	149
Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al congelamento e alla confisca dei proventi di reato nell'Unione europea (COM (2012) 85 def., del 12 marzo 2012)	“	153

NOTA ILLUSTRATIVA

Il presente *dossier* contiene una raccolta dei documenti e della normativa di rilievo prodotti a livello dell'Unione europea in materia di lotta alla criminalità organizzata. Il *dossier* è stato predisposto in vista dell'incontro, che si tiene il 31 ottobre 2012, tra una delegazione della Commissione speciale sulla criminalità organizzata, la corruzione e il riciclaggio di denaro del Parlamento europeo (CRIM) e la Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali, anche straniere.

In primo luogo, si allega, oltre alla **composizione** della Commissione CRIM, la decisione del Parlamento europeo del 14 marzo 2012 relativa alla costituzione, alle attribuzioni, alla composizione numerica e alla durata del mandato della Commissione stessa. Quanto alle **attribuzioni**, esse prevedono, tra l'altro:

- l'analisi e la valutazione dell'entità della criminalità organizzata, della corruzione e del riciclaggio e il loro impatto sull'Unione europea e sugli Stati membri nonché lo stato di attuazione della legislazione dell'UE in questi settori;
- l'analisi e il controllo dell'attuazione del ruolo e delle attività delle agenzie dell'UE che operano nel settore degli affari interni, tra cui Europol e Eurojust;
- lo svolgimento di audizioni e incontri con le principali istituzioni dell'UE, internazionali e nazionali e con i parlamenti e i Governi degli Stati membri.

Seguono alcuni documenti prodotti dalla Commissione CRIM. Rileva, anzitutto, il **documento di lavoro sulla criminalità organizzata**, a cura dell'on. Salvatore Iacolino, che mira a "*costituire una guida per lo sviluppo legislativo in materia di criminalità organizzata, sia al livello dell'Ue che degli Stati membri*". Il documento, dopo aver analizzato la dimensione paneuropea di questo fenomeno e le sue modalità operative, passa in rassegna gli strumenti attualmente in vigore nell'Unione che si pongono come obiettivo quello di armonizzare le legislazioni nazionali. In un contesto poco omogeneo come quello delineato, si fa riferimento al **modello italiano come esempio da seguire**, soprattutto per quanto riguarda il regime carcerario di isolamento e le norme in materia di confisca preventiva dei beni. Dopo aver sottolineato l'importanza di investire anche nel settore della cooperazione giudiziaria e di polizia, propone **alcune linee guida** che prevedono:

- il riconoscimento del reato di associazione di stampo mafioso in tutti gli Stati membri;
- l'armonizzazione e/o il ravvicinamento delle fattispecie giuridiche che esistono nelle legislazioni degli Stati membri al fine di creare modelli di integrazione e cooperazione;

- la scelta di modelli di confisca preventiva dei patrimoni criminali;
- l'esclusione dalle gare di appalto in presenza di condanna definitiva per partecipazione ad un'organizzazione criminale;
- il rafforzamento del ruolo dei magistrati e degli ufficiali di collegamento;
- l'elaborazione di liste elettorali in base ad un rigoroso codice etico;
- il potenziamento dell'uso di nuove tecnologie, tra cui le rilevazioni satellitari, al fine di contrastare i fenomeni criminosi.

Il documento di lavoro è accompagnato da **quattro documenti settoriali in lingua inglese**, affidati a distinti relatori e anch'essi allegati al *dossier*, che si occupano di **lotta alla droga, tratta di esseri umani, confisca dei beni e criminalità informatica**.

La raccolta di documentazione include anche un **estratto del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea** che riguarda le disposizioni in materia di cooperazione giudiziaria e di polizia, nonché del Protocollo n. 36, sulle disposizioni transitorie¹.

Si allega poi un estratto del *“Programma di Stoccolma – un'Europa sicura a servizio e a tutela dei cittadini”*, adottato dal Consiglio europeo il 10-11 dicembre 2009, che rappresenta il Programma dell'UE nel settore della Giustizia e degli affari interni per il periodo 2010-2014.

Ad esso segue la Comunicazione della Commissione europea *“La strategia di sicurezza interna dell'UE in azione: cinque tappe verso un'Europa più sicura”*, adottata nel novembre 2011, sulla base delle raccomandazioni del Programma di Stoccolma. La strategia, che mira a proporre modalità di collaborazione tra gli Stati membri, fissa i seguenti cinque obiettivi:

- smantellare le reti criminali internazionali;
- prevenire il terrorismo e contrastare la radicalizzazione e il reclutamento;
- aumentare i livelli di sicurezza per i cittadini e le imprese nel ciber spazio;
- rafforzare la sicurezza attraverso la gestione delle frontiere;
- aumentare la resilienza dell'Europa alle crisi e alle calamità.

Seguono poi tre **risoluzioni del Parlamento europeo** rispettivamente sulla strategia sicurezza interna dell'Unione, sulla criminalità organizzata e sugli sforzi dell'Unione europea per lottare contro la corruzione. In particolare, nella **risoluzione sulla criminalità organizzata** vengono rivolte una serie di raccomandazioni alle istituzioni dell'UE e agli Stati membri al fine di:

- migliorare il quadro legislativo dell'Unione;

¹ Si segnala che, secondo l'articolo 10 di questo Protocollo, per cinque anni dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, in ordine agli atti dell'Unione nel settore della cooperazione di polizia e della cooperazione giudiziaria in materia penale adottati prima dell'entrata in vigore dello stesso Trattato, le attribuzioni della Commissione ai sensi dell'articolo 258 del Trattato sul funzionamento non sono applicabili. Il richiamo all'art. 258 vale a impedire l'assoggettabilità a procedure di infrazione del mancato recepimento di questi atti nel periodo previsto di cinque anni, che scadono il 30 novembre 2014, e, per converso, ad ammetterne la possibilità dopo tale scadenza.

- contrastare il radicamento nell'UE della criminalità organizzata di stampo mafioso;
- migliorare il funzionamento delle strutture europee di contrasto alla criminalità organizzata e le loro relazioni con le istituzioni nazionali;
- sviluppare il principio del reciproco riconoscimento delle decisioni penali e migliorare la cooperazione giudiziaria e di polizia sia a livello dell'UE che con i paesi terzi.

Si include, inoltre, la Comunicazione della Commissione europea “*Verso una politica penale dell’Unione europea: garantire l’efficace attuazione delle politiche dell’Unione attraverso il diritto penale*”, che delinea il quadro per lo sviluppo di una politica penale ai sensi del Trattato di Lisbona, basato sull’articolo 83 del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea. Tale articolo stabilisce un elenco di reati in relazione ai quali possono essere adottate misure minime a livello dell’Unione. Tra tali reati figurano la criminalità organizzata, la criminalità informatica e la corruzione.

Infine, la raccolta include la **decisione quadro del Consiglio in materia di criminalità organizzata**, adottata nel 2008, e la proposta di direttiva della Commissione europea in materia di congelamento e confisca dei proventi di reato nell’Unione europea².

² Quest’ultima proposta è stata trasmessa ai parlamenti nazionali per l’esame di sussidiarietà il 23 luglio 2012.



Commissione speciale sulla criminalità organizzata, la corruzione e il riciclaggio di denaro

Elenco dei membri

Deputati



Sonia ALFANO

Presidente

 Gruppo dell'Alleanza dei Democratici e dei Liberali per l'Europa

 Italia Italia dei Valori - Lista Di Pietro



Rosario CROCETTA

Vicepresidente

 Gruppo dell'Alleanza Progressista di Socialisti e Democratici al Parlamento Europeo

 Italia Partito Democratico



Rui TAVARES

Vicepresidente

 Gruppo Verde/Alleanza libera europea

 Portogallo Independente



Timothy KIRKHOPE

Vicepresidente

 Gruppo dei Conservatori e Riformisti europei

 Regno Unito Conservative Party



Cornelis de JONG

Vicepresidente

 Gruppo confederale della Sinistra unitaria europea/Sinistra verde nordica

 Paesi Bassi Socialistische Partij



Mario BORGHEZIO

Membro

 Gruppo Europa della Libertà e della Democrazia

 Italia Lega Nord



Rita BORSELLINO

Membro

 Gruppo dell'Alleanza Progressista di Socialisti e Democratici al Parlamento Europeo

 Italia Partito Democratico



Emine BOZKURT

Membro

 Gruppo dell'Alleanza Progressista di Socialisti e Democratici al Parlamento Europeo

 Paesi Bassi Partij van de Arbeid



Simon BUSUTTIL

Membro

 Gruppo del Partito popolare europeo (Democratico Cristiano)

 Malta Partit Nazzjonalista



Françoise CASTEX

Membro

 Gruppo dell'Alleanza Progressista di Socialisti e Democratici al Parlamento Europeo

 Francia Parti socialiste



Carlos COELHO

Membro

 Gruppo del Partito popolare europeo (Democratico Cristiano)
 Portogallo Partido Social Democrata



Trevor COLMAN

Membro

 Non iscritti
 Regno Unito United Kingdom Independence Party



Agustín DÍAZ DE MERA GARCÍA CONSUEGRA

Membro

 Gruppo del Partito popolare europeo (Democratico Cristiano)
 Spagna Partido Popular



Ioan ENCIU

Membro

 Gruppo dell'Alleanza Progressista di Socialisti e Democratici al Parlamento Europeo
 Romania Partidul Social Democrat



Hynek FAJMON

Membro

 Gruppo dei Conservatori e Riformisti europei
 Repubblica ceca Občanská demokratická strana



Tanja FAJON

Membro

 Gruppo dell'Alleanza Progressista di Socialisti e Democratici al Parlamento Europeo
 Slovenia Socialni demokrati



Monika FLAŠÍKOVÁ BEŇOVÁ

Membro

 Gruppo dell'Alleanza Progressista di Socialisti e Democratici al Parlamento Europeo
 Slovacchia SMER-Sociálna demokracia



Mariya GABRIEL


Membro

 Gruppo del Partito popolare europeo (Democratico Cristiano)
 Bulgaria Citizens for European Development of Bulgaria



Marielle GALLO

Membro

 Gruppo del Partito popolare europeo (Democratico Cristiano)
 Francia La Gauche moderne



Marietta GIANNAKOU



Membro

 Gruppo del Partito popolare europeo (Democratico Cristiano)
 Grecia Nea Demokratia



Ágnes HANKISS

Membro

 Gruppo del Partito popolare europeo (Democratico Cristiano)
 Ungheria Fidesz-Magyar Polgári Szövetség-Keresztény Demokrata Néppárt



Monika HOHLMEIER

Membro

Gruppo del Partito popolare europeo (Democratico Cristiano)
 Germania Christlich-Soziale Union in Bayern e.V.



Salvatore IACOLINO

Membro

Gruppo del Partito popolare europeo (Democratico Cristiano)
 Italia Il Popolo della Libertà



Iliana Malinova IOTOVA

Membro

Gruppo dell'Alleanza Progressista di Socialisti e Democratici al Parlamento Europeo
 Bulgaria Coalition for Bulgaria



Nicole KIIL-NIELSEN

Membro

Gruppo Verde/Alleanza libera europea
 Francia Europe Écologie



Juan Fernando LÓPEZ AGUILAR

Membro

Gruppo dell'Alleanza Progressista di Socialisti e Democratici al Parlamento Europeo
 Spagna Partido Socialista Obrero Español



Anthea McINTYRE

Membro

Gruppo dei Conservatori e Riformisti europei
 Regno Unito Conservative Party



Monica Luisa MACOVEI

Membro

Gruppo del Partito popolare europeo (Democratico Cristiano)
 Romania Partidul Democrat-Liberal



Clemente MASTELLA

Membro

Gruppo del Partito popolare europeo (Democratico Cristiano)
 Italia Unione Democratici per l'Europa



Véronique MATHIEU

Membro

Gruppo del Partito popolare europeo (Democratico Cristiano)
 Francia Union pour un Mouvement Populaire - Parti Radical



Gay MITCHELL

Membro

Gruppo del Partito popolare europeo (Democratico Cristiano)
 Irlanda Fine Gael Party



Claude MORAES


Membro

Gruppo dell'Alleanza Progressista di Socialisti e Democratici al Parlamento Europeo
 Regno Unito Labour Party



Bill NEWTON DUNN

Membro

 Gruppo dell'Alleanza dei Democratici e dei Liberali per l'Europa
 Regno Unito Liberal Democrats Party



Rolandas PAKSAS

Membro

 Gruppo Europa della Libertà e della Democrazia
 Lituania Partija Tvarka ir teisingumas



Hubert PIRKER

Membro

 Gruppo del Partito popolare europeo (Democratico Cristiano)
 Austria Österreichische Volkspartei



Olle SCHMIDT

Membro

 Gruppo dell'Alleanza dei Democratici e dei Liberali per l'Europa
 Svezia Folkpartiet liberalerna



Theodoros SKYLAKAKIS

Membro

 Gruppo dell'Alleanza dei Democratici e dei Liberali per l'Europa
 Grecia -



Søren Bo SØNDERGAARD

Membro

 Gruppo confederale della Sinistra unitaria europea/Sinistra verde nordica
 Danimarca Folkebevægelsen mod EU



Bart STAES



Membro

 Gruppo Verde/Alleanza libera europea
 Belgio Groen



Axel VOSS

Membro

 Gruppo del Partito popolare europeo (Democratico Cristiano)
 Germania Christlich Demokratische Union Deutschlands



Renate WEBER

Membro

 Gruppo dell'Alleanza dei Democratici e dei Liberali per l'Europa
 Romania Partidul Național Liberal



Josef WEIDENHOLZER

Membro

 Gruppo dell'Alleanza Progressista di Socialisti e Democratici al Parlamento Europeo
 Austria Sozialdemokratische Partei Österreichs



Barbara WEILER

Membro

 Gruppo dell'Alleanza Progressista di Socialisti e Democratici al Parlamento Europeo
 Germania Sozialdemokratische Partei Deutschlands



Anna ZÁBORSKÁ

Membro

 Gruppo del Partito popolare europeo (Democratico Cristiano)

 Slovacchia Kresťanskodemokratické hnutie



Tadeusz ZWIEFKA

Membro

 Gruppo del Partito popolare europeo (Democratico Cristiano)

 Polonia Platforma Obywatelska

Membri sostituti



Jan Philipp ALBRECHT

Membro sostituto

Gruppo Verde/Alleanza libera europea
 Germania Bündnis 90/Die Grünen



Elena Oana ANTONESCU

Membro sostituto

Gruppo del Partito popolare europeo (Democratico Cristiano)
 Romania Partidul Democrat-Liberal



Inés AYALA SENDER

Membro sostituto

Gruppo dell'Alleanza Progressista di Socialisti e Democratici al Parlamento Europeo
 Spagna Partido Socialista Obrero Español



Heinz K. BECKER

Membro sostituto

Gruppo del Partito popolare europeo (Democratico Cristiano)
 Austria Österreichische Volkspartei



Ivo BELET

Membro sostituto

Gruppo del Partito popolare europeo (Democratico Cristiano)
 Belgio Christen-Democratisch & Vlaams



Alain CADEC

Membro sostituto

Gruppo del Partito popolare europeo (Democratico Cristiano)
 Francia Union pour un Mouvement Populaire



Wim van de CAMP

Membro sostituto

Gruppo del Partito popolare europeo (Democratico Cristiano)
 Paesi Bassi Christen Democratisch Appèl



Emer COSTELLO

Membro sostituto

Gruppo dell'Alleanza Progressista di Socialisti e Democratici al Parlamento Europeo
 Irlanda Labour Party



Christian EHLER

Membro sostituto

Gruppo del Partito popolare europeo (Democratico Cristiano)
 Germania Christlich Demokratische Union Deutschlands



Frank ENGEL

Membro sostituto

Gruppo del Partito popolare europeo (Democratico Cristiano)
 Lussemburgo Parti chrétien social luxembourgeois



Giuseppe GARGANI

Membro sostituto

Gruppo del Partito popolare europeo (Democratico Cristiano)
 Italia Unione dei Democratici cristiani e dei Democratici di Centro



Evelyne GEBHARDT

Membro sostituto



Gruppo dell'Alleanza Progressista di Socialisti e Democratici al Parlamento Europeo



Germania Sozialdemokratische Partei Deutschlands



Robert GOEBBELS

Membro sostituto



Gruppo dell'Alleanza Progressista di Socialisti e Democratici al Parlamento Europeo



Lussemburgo Parti ouvrier socialiste luxembourgeois



Charles GOERENS

Membro sostituto



Gruppo dell'Alleanza dei Democratici e dei Liberali per l'Europa



Lussemburgo Parti démocratique



Ana GOMES

Membro sostituto



Gruppo dell'Alleanza Progressista di Socialisti e Democratici al Parlamento Europeo



Portogallo Partido Socialista



Anna HEDH

Membro sostituto



Gruppo dell'Alleanza Progressista di Socialisti e Democratici al Parlamento Europeo



Svezia Arbetarepartiet- Socialdemokraterna



Edit HERCZOG

Membro sostituto



Gruppo dell'Alleanza Progressista di Socialisti e Democratici al Parlamento Europeo



Ungheria Magyar Szocialista Párt



Iliana IVANOVA

Membro sostituto



Gruppo del Partito popolare europeo (Democratico Cristiano)



Bulgaria Citizens for European Development of Bulgaria



Anneli JÄÄTTEENMÄKI

Membro sostituto



Gruppo dell'Alleanza dei Democratici e dei Liberali per l'Europa



Finlandia Suomen Keskusta



Eva JOLY

Membro sostituto



Gruppo Verde/Alleanza libera europea



Francia Europe Écologie



Wolf KLINZ

Membro sostituto



Gruppo dell'Alleanza dei Democratici e dei Liberali per l'Europa



Germania Freie Demokratische Partei



Wolfgang KREISSL-DÖRFLER

Membro sostituto



Gruppo dell'Alleanza Progressista di Socialisti e Democratici al Parlamento Europeo



Germania Sozialdemokratische Partei Deutschlands



Giovanni LA VIA

Membro sostituto

Gruppo del Partito popolare europeo (Democratico Cristiano)

Italia Il Popolo della Libertà



Baroness Sarah LUDFORD

Membro sostituto

Gruppo dell'Alleanza dei Democratici e dei Liberali per l'Europa

Regno Unito Liberal Democrats Party



Emma McCLARKIN

Membro sostituto

Gruppo dei Conservatori e Riformisti europei

Regno Unito Conservative Party



Gabriel MATO ADROVER

Membro sostituto

Gruppo del Partito popolare europeo (Democratico Cristiano)

Spagna Partido Popular



Alexander MIRSKY

Membro sostituto

Gruppo dell'Alleanza Progressista di Socialisti e Democratici al Parlamento Europeo

Lettonia -



Krisztina MORVAI

Membro sostituto

NI Non iscritti

Ungheria Jobbik Magyarországért Mozgalom



Jan MULDER

Membro sostituto

Gruppo dell'Alleanza dei Democratici e dei Liberali per l'Europa

Paesi Bassi Volkspartij voor Vrijheid en Democratie



James NICHOLSON

Membro sostituto

Gruppo dei Conservatori e Riformisti europei

Regno Unito Ulster Conservatives and Unionists-New Force



Ivari PADAR

Membro sostituto

Gruppo dell'Alleanza Progressista di Socialisti e Democratici al Parlamento Europeo

Estonia Sotsiaaldemokraatlik Erakond



Georgios PAPANIKOLAOU

Membro sostituto

Gruppo del Partito popolare europeo (Democratico Cristiano)

Grecia Nea Demokratia



Jacek PROTASIEWICZ

Membro sostituto

Gruppo del Partito popolare europeo (Democratico Cristiano)

Polonia Platforma Obywatelska



Jean ROATTA

Membro sostituto

Gruppo del Partito popolare europeo (Democratico Cristiano)
 Francia Union pour un Mouvement Populaire



David-Maria SASSOLI

Membro sostituto

Gruppo dell'Alleanza Progressista di Socialisti e Democratici al Parlamento Europeo
 Italia Partito Democratico



Carl SCHLYTER

Membro sostituto

Gruppo Verde/Alleanza libera europea
 Svezia Miljöpartiet de gröna



Birgit SIPPEL

Membro sostituto

Gruppo dell'Alleanza Progressista di Socialisti e Democratici al Parlamento Europeo
 Germania Sozialdemokratische Partei Deutschlands



Bogusław SONIK

Membro sostituto

Gruppo del Partito popolare europeo (Democratico Cristiano)
 Polonia Platforma Obywatelska



Peter ŠŤASTNÝ

Membro sostituto

Gruppo del Partito popolare europeo (Democratico Cristiano)
 Slovacchia Slovenská demokratická a kresťanská únia - Demokratická strana



Salvatore TATARELLA

Membro sostituto

Gruppo del Partito popolare europeo (Democratico Cristiano)
 Italia Futuro e Libertà per l'Italia



Marina YANNAKOUDAKIS

Membro sostituto

Gruppo dei Conservatori e Riformisti europei
 Regno Unito Conservative Party



Zbigniew ZIOBRO

Membro sostituto

Gruppo Europa della Libertà e della Democrazia
 Polonia Solidarna Polska

Fonte : © Unione europea, 2012 - PE

Testi approvati

Mercoledì 14 marzo 2012 - Strasburgo

Edizione provvisoria

Mandato della commissione speciale sulla criminalità organizzata, la corruzione e il riciclaggio di denaro

P7_TA-PROV(2012)0078

B7-0151/2012

► **Decisione del Parlamento europeo del 14 marzo 2012 sulla costituzione, le attribuzioni, la composizione numerica e la durata del mandato della commissione speciale sulla criminalità organizzata, la corruzione e il riciclaggio di denaro**

Il Parlamento europeo,

- vista la decisione della Conferenza dei presidenti del 16 febbraio 2012, di proporre la costituzione di una commissione speciale sulla criminalità organizzata, la corruzione e il riciclaggio di denaro e di definirne le attribuzioni e la composizione numerica,
- vista la sua risoluzione del 25 ottobre 2011 sulla criminalità organizzata nell'Unione europea⁽¹⁾, nella quale ha espresso l'intenzione di costituire una commissione speciale,
- vista la sua risoluzione del 15 settembre 2011 sugli sforzi dell'Unione europea per lottare contro la corruzione⁽²⁾,
- visto l'articolo 184 del suo regolamento,

1. decide di costituire una commissione speciale sulla criminalità organizzata, la corruzione e il riciclaggio di denaro con le seguenti attribuzioni:

- a) analizzare e valutare l'entità della criminalità organizzata, della corruzione e del riciclaggio di denaro e il loro impatto sull'Unione e sui suoi Stati membri, nonché proporre misure adeguate che consentano all'Unione di prevenire e contrastare tali minacce, a livello internazionale, europeo e nazionale;
- b) analizzare e valutare l'attuale stato di attuazione della legislazione dell'Unione in materia di criminalità organizzata, corruzione e riciclaggio di denaro, nonché le relative politiche, al fine di garantire che il diritto e le politiche dell'Unione siano basati su elementi concreti e supportati dalle migliori valutazioni della minaccia disponibili, e di monitorare la loro compatibilità con i diritti fondamentali, a norma degli articoli 2 e 6 del trattato sull'Unione europea, in particolare con i diritti sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, e con i principi alla base dell'azione esterna dell'Unione, in particolare quelli enunciati all'articolo 21 del trattato sull'Unione europea;
- c) esaminare e controllare l'attuazione del ruolo e delle attività delle agenzie dell'Unione nel settore degli affari interni (quali Europol, COSI ed Eurojust) che si occupano di questioni inerenti alla criminalità organizzata, alla corruzione e al riciclaggio di denaro, e le relative politiche di sicurezza;
- d) affrontare le questioni menzionate nella sua risoluzione del 25 ottobre 2011 sulla criminalità organizzata nell'Unione europea, in particolare al paragrafo 15⁽³⁾, e nella sua risoluzione del 15 settembre 2011 sugli sforzi dell'Unione europea per lottare contro la corruzione,
- e) a tal fine, stabilire i contatti necessari, effettuare visite e organizzare audizioni con le istituzioni dell'Unione europea, con le istituzioni internazionali, europee e nazionali, con i parlamenti nazionali e i governi degli Stati membri e dei paesi terzi, e con i rappresentanti della comunità scientifica, del mondo delle imprese e della società civile, come pure con gli operatori di base, le organizzazioni delle vittime, i soggetti impegnati quotidianamente nella lotta contro la criminalità, la corruzione e il riciclaggio di denaro, quali le autorità incaricate dell'applicazione della legge, i giudici e i magistrati, e con gli attori della società civile che promuovono una cultura della legalità in aree difficili;

2. decide che, visto che i poteri delle commissioni permanenti del Parlamento competenti per le questioni concernenti l'adozione, il

controllo e l'applicazione della legislazione dell'Unione in questa materia rimangono invariati, la commissione speciale potrebbe formulare raccomandazioni in merito ad azioni o iniziative da intraprendere in stretta collaborazione con le commissioni permanenti;

3. decide che la commissione speciale sarà composta di 45 membri;

4. decide che la durata del mandato della commissione speciale sarà di dodici mesi a decorrere dal 1 aprile 2012, con la possibilità di una proroga; decide che la commissione speciale presenterà al Parlamento una relazione intermedia e una relazione finale in cui figureranno raccomandazioni in merito ad azioni o iniziative da intraprendere.

(1) Testi approvati, P7_TA(2011)0459.

(2) Testi approvati, P7_TA(2011)0388.

(3) Tale paragrafo recita: «15. intende istituire, entro tre mesi dall'approvazione della presente risoluzione, una commissione speciale sulla diffusione delle organizzazioni criminali che agiscono a livello transnazionale, tra cui le mafie, ponendo tra le sue finalità l'approfondimento della dimensione del fenomeno e degli impatti negativi a livello socio-economico su scala UE, ivi compresa la questione della distrazione dei fondi pubblici da parte delle organizzazioni criminali e delle mafie e delle loro infiltrazioni nel settore pubblico nonché della contaminazione dell'economia legale e della finanza, e l'individuazione di una serie di misure legislative che possano far fronte a questa tangibile e riconosciuta minaccia per l'Unione europea e i suoi cittadini; chiede pertanto alla Conferenza dei presidenti di articolare la proposta, ai sensi dell'articolo 184 del regolamento».



PARLAMENTO EUROPEO

2009 - 2014

Commissione speciale sulla criminalità organizzata, la corruzione e il riciclaggio di denaro

1.10.2012

DOCUMENTO DI LAVORO

sulla Criminalità Organizzata

Commissione speciale sulla criminalità organizzata, la corruzione e il riciclaggio di denaro

Relatore: Salvatore Iacolino

SOMMARIO

- I. Introduzione: ambito e finalità del presente documento.
- II. La criminalità organizzata: definizione e dimensione di un fenomeno paneuropeo (e globale).
- III. Le modalità operative tipiche del crimine organizzato.
- IV. Analisi ricognitiva degli strumenti in vigore per il contrasto alla criminalità organizzata.
- V. L'importanza della cooperazione giudiziaria e di polizia, nonché dell'integrazione, fra gli Stati membri dell'Unione europea e con gli Stati terzi nella lotta alla criminalità organizzata.
- VI. Riflessioni finali.

I. Introduzione: ambito e finalità del presente documento.

Come indicato nel mandato affidatole¹, la commissione speciale sulla criminalità organizzata, la corruzione e il riciclaggio di denaro è chiamata a presentare una relazione intermedia e una relazione finale in cui figureranno raccomandazioni in merito ad azioni o iniziative da intraprendere.

Il vostro Relatore si propone di preparare l'elaborazione di tali relazioni attraverso tre documenti di lavoro che, pur tenendo conto delle oggettive interrelazioni tra i fenomeni esaminati, si concentreranno, rispettivamente, sui temi della criminalità organizzata, della corruzione e del riciclaggio di denaro.

Il presente documento vuole, pertanto, anche sulla scorta dell'apporto prezioso delle audizioni tenute fin qui dalla nostra commissione, costituire una guida per lo sviluppo legislativo in materia di crimine organizzato, sia a livello dell'Unione europea che a livello degli Stati membri. Si auspica, infatti, che il presente documento conduca ad una più globale valutazione del fenomeno del crimine organizzato, e, per questa via, ad una più efficace legislazione europea e nazionale.

II. La criminalità organizzata: definizione e dimensione di un fenomeno paneuropeo (e globale).

È possibile notare, in via preliminare, che neppure negli ambienti specialistici esiste una definizione universalmente condivisa del concetto di criminalità organizzata².

Come è noto, l'Unione europea si è dotata di una definizione a livello normativo che ha ispirato importanti strumenti di diritto internazionale e da cui si è, a sua volta, lasciata ispirare

¹ V. Decisione del Parlamento europeo del 14 marzo 2012 sulla costituzione, le attribuzioni, la composizione numerica e la durata del mandato della commissione speciale sulla criminalità organizzata, la corruzione e il riciclaggio di denaro, par. 4.

² E, in effetti, il problema cessa di essere puramente teorico nel momento in cui, specialmente nell'ambito della cooperazione giudiziaria e di polizia - si pensi in particolare allo scambio di informazioni su certe fattispecie criminose - occorre che ciascuna parte concordi con precisione su ciò che deve considerarsi riconducibile a fenomeni di criminalità organizzata.

(v. più ampiamente al par. IV). Tuttavia, si può forse privilegiare un approccio sociologico (e pragmatico) che, partendo dall'insieme delle osservazioni di fatto, delle ipotesi teoriche e delle definizioni giuridiche elaborate in ambito europeo ed internazionale¹, faccia la sintesi della fenomenologia criminosa e ne identifichi il *proprium* nell'epoca attuale.

In quest'ottica, è sicuramente definibile come organizzazione criminale quel gruppo strutturato, esistente per un periodo di tempo, composto da più di due persone che agiscono di concerto, al fine di ottenere, con l'esercizio della funzione intimidatoria, direttamente o indirettamente, un vantaggio finanziario o altro vantaggio materiale, e che pregiudica seriamente la coesione economica e sociale dell'Unione europea e dei suoi Stati membri, e di conseguenza lo stesso mercato unico.

Il vostro Relatore propone, in particolare, di lavorare su una base che riconosca alla criminalità organizzata i caratteri della segretezza strutturale, dell'adattamento alla modernità, della resistenza alla repressione, dell'espansione geografica, dell'infiltrazione socioeconomica e dell'indipendenza dell'apparato organizzativo rispetto ai singoli membri. Tali caratteri concorrono a distinguere il crimine organizzato dalle comuni bande criminali, nella misura in cui queste ultime mancano di quella vocazione "imprenditoriale" a lungo termine propria delle mafie.

Ciò che deve ancor più preoccupare è che tale vocazione abbia assunto caratteri transnazionali. La criminalità organizzata non è più un fenomeno storicamente e territorialmente delimitato: le tradizionali organizzazioni di tipo mafioso esistenti in talune regioni², pur continuando ad operare un penetrante controllo sul proprio territorio, hanno progressivamente ampliato le proprie zone di influenza, sfruttando le nuove opportunità offerte dalla globalizzazione economica e dal progresso tecnologico³, stringendo alleanze con gruppi criminali di altri Paesi per spartirsi mercati e zone di influenza.

È questo il più recente volto del crimine organizzato, un crimine per l'appunto sempre più simile ad un'impresa commerciale transnazionale, caratterizzata dalla fornitura simultanea di diverse tipologie di beni e di servizi illegali. La criminalità organizzata è diventata, quindi, essa stessa economia e, usufruendo delle grandi risorse finanziarie accumulate grazie alle proprie attività illecite, opera avvalendosi di enormi vantaggi competitivi che alterano fraudolentemente il sistema: dispone di risorse finanziarie pressoché illimitate derivanti dai propri illeciti, può sbarazzarsi dei concorrenti mediante il ricorso all'intimidazione e alla violenza.⁴

Si assiste dunque ad un doppio ambito di azione della criminalità organizzata: da una parte, le organizzazioni criminali possiedono un numero crescente di attività economiche lecite e,

¹ V. rispettivamente l'art. 1 della Decisione quadro 2008/841/GAI del Consiglio, del 24 ottobre 2008, relativa alla lotta contro la criminalità organizzata e internazionale e l'art. 2, comma 1, lett. a) e c) della Convenzione delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale, adottata dall'Assemblea Generale con risoluzione n. 55/25 del 15 novembre 2000.

² Si pensi a Cosa Nostra in Sicilia, alla camorra in Campania, alla 'ndrangheta in Calabria.

³ In particolare, quelle legate ai protocolli di comunicazioni via Internet, come tali difficilmente tracciabili.

⁴ Né può tacersi il fatto che le mafie si avvantaggino anche di quella zona grigia di collusione con altri soggetti (imprese, amministratori locali ecc.), che, pur essendo di per sé estranei alla struttura delle organizzazioni criminali, intrecciano con quest'ultime rapporti d'affari reciprocamente lucrosi.

dall'altra, tendono a gestire anche le proprie attività illecite tradizionali con metodi spiccatamente imprenditoriali, interscambiando così fra questi due ambiti i metodi di gestione e i profitti.

Si può ancora osservare che - perlomeno nelle aree in cui tradizionalmente infieriscono le organizzazioni criminali - l'infiltrazione economica di queste ultime dipende dal livello di povertà e dal grado di "ricettività" del territorio, nel senso che la fragilità del sistema produttivo, l'insufficiente competitività rispetto alle aree più sviluppate, l'assenza di congrui investimenti anche dall'estero, la diffusione dell'economia sommersa, la sfiducia nelle istituzioni, bassi tassi di scolarizzazione, il fascino dell'alternativa criminale alla disoccupazione specialmente giovanile, la prevalenza di logiche clientelari, tutto ciò costituisce l'*humus* favorevole nel quale può allignare la criminalità organizzata.

Al tempo stesso, poi, le minori opportunità di crescita sono anche la conseguenza della presenza criminale, nella misura in cui le risorse dell'economia locale sono illecitamente incamerate dalla criminalità organizzata e viene, pertanto, scoraggiata la normale volontà di intraprendere, poiché alle logiche della libera concorrenza e del mercato si sostituiscono quelle predatorie del malaffare¹.

Ciò vale, purtroppo, anche per le aree nelle quali l'espansione delle organizzazioni criminali è più recente: il condizionamento sull'economia, sulla società e sulle istituzioni locali è un fenomeno sempre più tangibile a varie latitudini². Invero, la capacità di infiltrazione delle organizzazioni criminali si è evoluta, passando dallo sfruttamento parassitario delle risorse economiche (attraverso minacce, furti, estorsioni, danneggiamenti ecc.) alla trasformazione in vere e proprie imprese commerciali attive in settori come le opere pubbliche, i trasporti, la grande distribuzione, la gestione dei rifiuti, le energie rinnovabili e molto altro ancora. E ciò accade in più aree dell'Unione europea per vari motivi: 1) l'appetibilità oggettiva di nuovi mercati e le conseguenti prospettive di riciclaggio dei capitali di provenienza illecita; 2) il fatto che la delocalizzazione dei propri referenti in altri Paesi sia strumentale alle attività illecite di tipo imprenditoriale nei territori d'origine (è ormai assodato, per esempio, che talune organizzazioni criminali gestiscono il narcotraffico verso il proprio Paese mediante rappresentanti installati direttamente nei Paesi produttori e/o di transito); 3) la pressione investigativo-giudiziaria che induce le "famiglie" ad assumere localmente posizioni di minore visibilità, secondo una strategia ispirata al mimetismo, per investire piuttosto nella diversificazione delle risorse operative e nel consolidamento economico-criminale lontano dai territori di origine; 4) le (talvolta sensibili) differenze fra le legislazioni penali che finiscono con l'aprire varchi insperati alle organizzazioni criminali; 5) l'opportunità offerta da "filiali"

¹ A ciò si aggiunga che in aree caratterizzate da una maggiore densità criminale, l'accesso al credito per le imprese sane, specie quelle di piccola dimensione, è reso più difficile dal costo più elevato e dalle maggiori garanzie richieste dalle banche con potenziali effetti negativi su investimenti e crescita delle imprese stesse. Analogamente, le difficili condizioni dell'imprenditoria nelle aree in questione finiscono spesso per scoraggiare gli investimenti diretti dall'estero.

² L'Europol, nella sua relazione annuale sulla valutazione della minaccia rappresentata dalla criminalità organizzata *OCTA 2011*, ha identificato in Europa cinque aree di snodo dei traffici illeciti: nordovest (Belgio e Paesi Bassi), nordest (Repubbliche baltiche), sudest (Bulgaria, Romania e Grecia), sud (Italia meridionale) e sudovest (Spagna e Portogallo). Tali centri di smistamento sono altrettanti fulcri della logistica criminale che ricevono flussi illeciti da numerose fonti e la cui influenza si estende a tutta l'Unione europea, al punto che essi non solo facilitano i traffici illeciti, ma contribuiscono anche ad aprire nuovi mercati criminali e ad offrire così nuove opportunità di profitto al crimine organizzato.

radicate in altre aree di fornire una valida copertura ai cd. latitanti¹.

La presenza di organizzazioni criminali in luoghi lontani da quelli di origine non deve però far pensare esclusivamente ad un fenomeno di espansione parallela ed indipendente dei diversi gruppi. Al contrario, si registra da tempo una crescente propensione alla mutua assistenza fra le diverse organizzazioni criminali, che riescono così a trascendere le differenze linguistiche, etniche o di interessi commerciali per convergere verso traffici comuni che permettano di diminuire i costi e massimizzare i profitti. In tale contesto, le transazioni fra i diversi gruppi criminali avvengono spesso sotto forma di baratto, così da sfuggire anche ai canali di controllo delle autorità.

III. Le modalità operative tipiche del crimine organizzato.

Dall'esame delle loro modalità operative tipiche emerge che i gruppi criminali sono ormai polivalenti sia nei "beni" che trattano sia nelle "attività" a cui si dedicano. Ciò è tanto più vero quanto più il crimine organizzato ha saputo assumere forme nuove e pervasive del tessuto socioeconomico grazie anche alla crescente mobilità dei gruppi criminali e all'uso delle moderne tecnologie informatiche².

I reati tipicamente riconducibili alla criminalità organizzata - al punto da sostanziarne il *core business* - rappresentano al tempo stesso un danno grave alla società e una minaccia in particolare alla sopravvivenza degli imprenditori onesti ed alla sicurezza dei consumatori: estorsioni, ricatti, danneggiamenti, furti, rapine; corruzione di autorità politiche ed amministrative; frodi con carte di credito; usura; spionaggio industriale; captazione illecita di fondi dell'Unione europea; aggiudicazione fraudolenta di appalti pubblici; contraffazione di alimenti, medicinali, pesticidi, capi di abbigliamento; contrabbando di sigarette, alcool, gioielli, opere d'arte; scommesse illegali, "match fixing" e gioco d'azzardo anche online; traffico illecito di esseri umani, armi, organi, sostanze stupefacenti, animali a rischio d'estinzione; smaltimento illegale di rifiuti tossici ecc.; tutto ciò (e molto altro ancora) attenta anche alla salute fisica dei consumatori, oltre che a quella socioeconomica del mercato.

In effetti, la presenza criminosa ha conseguenze negative immediate sull'economia europea, che, specialmente in tempi difficili come questi, non possono essere ignorate. Si pensi alle cd. frodi comunitarie: benché solo il 10% delle indagini dell'OLAF siano riconducibili al crimine organizzato, tali procedimenti rappresentano il 40% del valore economico su cui l'Ufficio indaga. Si pensi poi al danno all'erario derivante dalle mancate entrate doganali e fiscali relative ai prodotti di contrabbando: solo per le sigarette si stima una perdita di 10 miliardi di euro in Europa e di 50 miliardi nel mondo. Si pensi ancora all'impatto sul mercato del lavoro

¹ E ciò spiega la presenza diffusa in Europa di organizzazioni criminali storicamente nate altrove: per esempio, è noto agli organi investigativi che, seppure con modalità ed intensità diverse, Cosa Nostra è attiva anche in Spagna, Paesi Bassi, Grecia e Ungheria; la 'ndrangheta in Germania, Spagna e Paesi Bassi; la camorra in Germania, Paesi Bassi, Spagna, Polonia e Romania.

² Internet, per esempio, si presenta ormai come un vero e proprio facilitatore di molte attività criminali, anche tradizionali. Oltre ai reati di criminalità informatica in senso stretto, alle frodi con carte di pagamento, alla distribuzione di materiale pedopornografico, nonché alla pirateria audiovisiva, un ampio uso di Internet è oggi veicolo dello smercio di sostanze illecite, del reclutamento e della vendita delle vittime della tratta di esseri umani, dell'immigrazione clandestina, della fornitura di prodotti contraffatti, del traffico di specie in via d'estinzione e di molti altre attività criminali. Inoltre è ampiamente usato come un mezzo di comunicazione fra gruppi criminali e come strumento per il riciclaggio di denaro.

che presenta lo sfruttamento del lavoro illegale in settori come l'agricoltura, la pesca, l'edilizia e l'industria tessile, e al conseguente dumping sociale messo in atto grazie al basso costo della manodopera. Si pensi infine alla contraffazione dell'euro: benché in relativa diminuzione, si tratta pur sempre di un fenomeno preoccupante che ammonta a circa 310.000 banconote sequestrate nella seconda metà del 2011 in Europa e nel resto del mondo.

Come si è più volte accennato, dalla criminalità violenta si è ormai passati all'infiltrazione nell'economia legale, con la duplice conseguenza che: a) pochi settori sfuggono al malaffare che controlla sempre più attività formalmente lecite (alberghi, ristoranti, supermercati, autolinee, discoteche ecc.); b) la violenza che ha sempre storicamente caratterizzato il crimine organizzato finisce con l'essere strumentale all'acquisizione di potere e di risorse economiche, e, quando questa sia minacciata, alla sopravvivenza stessa dell'organizzazione.

È evidente, infine, che la crisi economica di questi anni ha risparmiato ed anzi favorito la criminalità organizzata. Da una parte, gli Stati in difficoltà sono tentati di ridurre gli stanziamenti per la lotta contro la criminalità organizzata e la corruzione. Dall'altra, la generalità delle imprese, a prescindere dalla loro dimensione, non può più accedere facilmente al credito perché le banche, in mancanza di liquidità, tendono a richiedere garanzie sempre crescenti. È intuitivo allora che per alcune imprese, in particolare le più piccole, può risultare necessario il ricorso all'usura, permettendo così alla criminalità organizzata di accelerare la sua penetrazione nell'economia legale.

IV. Analisi ricognitiva degli strumenti in vigore per il contrasto alla criminalità organizzata

Di fronte al dilagare di un fenomeno criminoso che ha assunto ormai dimensioni paneuropee se non mondiali, l'Unione europea si è da tempo dotata di strumenti normativi finalizzati alla lotta contro la criminalità organizzata transnazionale. Si tratta, in particolare, della Decisione quadro 2008/841/GAI del Consiglio del 24 ottobre 2008 relativa alla lotta contro la criminalità organizzata, a cui si accompagnano altri strumenti, come per esempio la Decisione quadro del Consiglio 2002/584/GAI del 13 giugno 2002, relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri, ovvero la Decisione quadro 2005/212/GAI del Consiglio, del 24 febbraio 2005, relativa alla confisca di beni, strumenti e proventi di reato, di cui è in corso la revisione¹, o ancora la Decisione del Consiglio 2001/427/GAI del 28 maggio 2001, che istituisce una rete europea di prevenzione della criminalità, ovvero la Direttiva 2011/36/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 aprile 2011, concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime, e che sostituisce la decisione quadro del Consiglio 2002/629/GAI, o la Direttiva 2011/93/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, relativa alla lotta contro l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori e la pornografia minorile, e che sostituisce la decisione quadro 2004/68/GAI del Consiglio.

Non bisogna poi tralasciare la Decisione 2009/426/GAI del Consiglio, del 16 dicembre 2008, relativa al rafforzamento di Eurojust e che modifica la decisione 2002/187/GAI, che ha istituito Eurojust per rafforzare la lotta contro le forme gravi di criminalità, e la Decisione del

¹ V. Proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al congelamento e alla confisca dei proventi di reato nell'Unione europea (COM(2012) 85 def.).

Consiglio, del 6 aprile 2009, istitutiva dell'Ufficio europeo di polizia (Europol).

Tuttavia, nonostante tali pregevoli tentativi di armonizzazione delle legislazioni nazionali, la criminalità organizzata continua ad essere oggetto di differenziato interesse da parte degli Stati membri, così come il relativo grado di infiltrazione e di pericolosità delle organizzazioni criminali ivi operanti. Così si può passare dalla totale assenza di disposizioni penali specificamente concernenti le organizzazioni criminali - come avviene per esempio in Danimarca e in Svezia - alla esistenza di disposizioni che compiutamente definiscono (e puniscono) le organizzazioni criminali di tipo mafioso - come avviene per esempio in Italia, dove vige un vero e proprio Codice delle leggi antimafia¹. Senza contare le innumerevoli soluzioni intermedie elaborate dagli altri Stati europei, che, nella criminalizzazione della condotta, puntano sugli elementi più disparati: per esempio, la finalità cospirativa in Regno Unito; la natura dei reati-scopo in Spagna; il carattere armato dell'organizzazione in Lettonia.

In un contesto così poco omogeneo negli Stati membri dell'Unione europea, sarebbe auspicabile individuare con estrema chiarezza la fattispecie criminosa che garantisca un contrasto più efficace alla criminalità organizzata².

A tal fine, il vostro Relatore guarda al modello legislativo italiano come ad uno degli esempi da seguire. Esso infatti tipizza le organizzazioni criminali di tipo mafioso (ma la disciplina in questione è esplicitamente estesa alle altre organizzazioni criminali, comunque localmente denominate, anche straniere) sulla base del fatto che *"coloro ne fanno parte si avvalgano della forza di intimidazione del vincolo associativo e della condizione di assoggettamento e di omertà che ne deriva per commettere delitti, per acquisire in modo diretto o indiretto la gestione o comunque il controllo di attività economiche, di concessioni, di autorizzazioni, appalti e servizi pubblici o per realizzare profitti o vantaggi ingiusti per sé o per altri, ovvero al fine di impedire od ostacolare il libero esercizio del voto o di procurare voti a sé o ad altri in occasione di consultazioni elettorali"*³.

Tale definizione ha il pregio di cogliere il *proprium* del crimine organizzato nella natura predatoria, nella forza intimidatrice e nelle finalità del potere e del profitto⁴.

Ma vi è di più. Il modello italiano offre altresì soluzioni di diritto procedurale particolarmente efficaci nel contrasto alla criminalità organizzata. In primo luogo, il regime carcerario di isolamento - che, a determinate condizioni, può essere applicato ai detenuti quando vi siano elementi tali da far ritenere la sussistenza di collegamenti con un'associazione criminale,

¹ V. Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159.

² Come si può immaginare, le differenze fra le legislazioni penali possono purtroppo fare il gioco delle organizzazioni criminali ed è per questo che occorre investire nell'armonizzazione delle fattispecie giuridiche. Un certo grado di armonizzazione a livello dell'Unione europea è infatti necessario per garantire la certezza del diritto, sia dal punto di vista delle autorità coinvolte (in particolare, ai fini della cooperazione giudiziaria e di polizia), sia dal punto di vista dei cittadini interessati (in particolare ai fini dell'applicazione del principio del *ne bis in idem*). L'armonizzazione contribuisce inoltre ad assicurare una maggiore coerenza del diritto penale europeo nella sua globalità (nella misura in cui la partecipazione ad un'organizzazione criminale viene utilizzata come circostanza aggravante in altri ambiti), oltre che a facilitare il funzionamento del principio del reciproco riconoscimento in materia penale e le investigazioni di organi come Europol e Eurojust.

³ V. l'articolo 416 bis del Codice penale italiano.

⁴ A onor del vero, anche gli articoli 324 bis e 324 ter del Codice penale belga e il paragrafo 278a del codice penale austriaco sembrano fare propria una visione analoga del fenomeno.

terroristica o eversiva (cd. carcere duro)¹ - ha dato negli anni buona prova di sé, soprattutto perché ha impedito ai capimafia detenuti di continuare a dirigere la loro organizzazione (dando ordini ai propri affiliati) nonostante la propria detenzione in carcere.

In secondo luogo, si può guardare a tale modello anche per ciò che concerne la disciplina della confisca "*delle cose che servirono o furono destinate a commettere il reato e delle cose che ne sono il prezzo, il prodotto, il profitto o che ne costituiscono l'impiego*"². Bisogna infatti evitare che la criminalità organizzata possa trovare dei comodi Stati-rifugio ove investire i profitti illeciti, con la certezza che non potranno mai essere confiscati.

In particolare, la legislazione italiana permette non solo la confisca nel caso di condanna, ma anche prima di tale momento, sotto forma di misura di prevenzione patrimoniale (cd. confisca preventiva; è, però, sempre possibile un controllo giurisdizionale), e non solo per i beni direttamente o indirettamente riferibili alla persona nei cui confronti si procede, ma anche per somme di denaro o altri beni di valore equivalente per il caso in cui l'interessato disperda, distragga, occulti o svaluti i suoi beni al fine di eludere l'esecuzione del provvedimento (cd. confisca per equivalente), e la confisca resta sempre possibile anche nei confronti degli eredi dell'interessato (c.d. confisca nei confronti di terzi)³.

Il vostro Relatore suggerisce pertanto di estendere l'applicabilità delle misure di prevenzione patrimoniale antimafia (confisca senza condanna) in tutto il territorio dell'Unione, in modo che le ricchezze appartenenti alle mafie non trovino nessun riparo sicuro entro i confini dei 27 Stati membri. Su questo aspetto specifico è in corso un dibattito in Commissione LIBE con riferimento alla relazione sulla confisca e il sequestro dei proventi illeciti⁴.

Il collega Mitchell, autore di un contributo tematico sulla confisca come strumento per aggredire i patrimoni criminali, ha affermato che permangono barriere istituzionali, giuridiche e operative alla cooperazione internazionale in materia di confisca. A livello europeo è auspicabile la creazione di standard giuridici comuni, in un quadro legislativo che consenta livelli elevati di comunicazione, condivisione delle informazioni e coordinamento tra la Agenzie per il Recupero dei Patrimoni, che dovranno essere operativi in tutti gli Stati membri entro il 2014.⁵

Il riconoscimento reciproco degli ordini di sequestro e confisca rappresenta una priorità per la reale cooperazione in materia di giustizia civile e penale nell'Unione Europea. Il rafforzamento del quadro normativo europeo deve tenere in debita considerazione le esperienze di successo di alcuni Stati membri - come l'Irlanda o il Regno Unito per la confisca senza condanna penale - per fornire modelli e strumenti efficaci per il sequestro e la confisca

¹ V. l'articolo 41 bis dell'Ordinamento penitenziario italiano (Legge 26 luglio 1975, n. 354).

² V. sempre l'articolo 416 bis del Codice penale italiano.

³ V. gli articoli 16 e seguenti del Codice italiano delle leggi antimafia. È inoltre interessante notare, come è emerso dalle audizioni tenute dalla nostra commissione, che l'ordinamento tedesco, specialmente dopo i sanguinosi fatti di Duisburg del 15 agosto 2007, abbia cercato di avvicinarsi al modello italiano, senza però arrivare a prevedere la cd. confisca preventiva.

⁴ Proposta di Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio relativa al congelamento e alla confisca dei proventi di reato nell'Unione europea (COM (2012) 85).

⁵ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio del 22 novembre 2012 - La strategia di sicurezza interna dell'UE in azione: cinque tappe verso un'Europa più sicura (COM/2010/0673 def.).

dei patrimoni criminali¹.

In particolare, assume un rilievo decisivo la possibilità - peraltro già prevista negli ordinamenti italiano e spagnolo - di riutilizzare a fini sociali i beni confiscati alle mafie (edifici, mezzi di trasporto ecc.) per contrastare le organizzazioni criminali e per riconsegnare alla collettività quanto sottratto dalle mafie all'economia lecita e alla società civile.

Il vostro Relatore suggerisce altresì di intervenire in materia di appalti pubblici per colpire i principali mezzi di approvvigionamento finanziario delle mafie. Le procedure in questione, infatti, sono spesso una fonte di ingenti guadagni per le organizzazioni criminali, al punto che una rigorosa disciplina delle cause di esclusione dalle gare d'appalto - applicabile uniformemente in tutta Europa - rappresenterebbe uno strumento di contrasto particolarmente efficace.

V. L'importanza della cooperazione giudiziaria e di polizia, nonché dell'integrazione, fra gli Stati membri dell'Unione europea e con gli Stati terzi nella lotta alla criminalità organizzata

Accanto all'armonizzazione (o al ravvicinamento) delle fattispecie giuridiche - sia di diritto sostanziale (come quelle che ruotano attorno ad una più compiuta definizione del fenomeno criminoso), sia di diritto procedurale (come quelle attinenti alla confisca e al sequestro dei proventi del reato, come pure alla protezione dei testimoni e al ruolo delle vittime) - occorre altresì investire nella cooperazione giudiziaria e di polizia, nonché su forme innovative di integrazione. Ciò deve avvenire non solo fra gli Stati membri dell'Unione europea, auspicabilmente attraverso lo sviluppo delle potenzialità insite nel Trattato di Lisbona (v. oltre), ma anche e soprattutto con i Paesi terzi al fine di garantire la sicurezza delle persone.

È del tutto logico infatti che, di fronte a fenomeni di criminalità *globalizzata*, la risposta debba essere di pari intensità. In particolare, occorre addivenire ad accordi di mobilità e di sicurezza con i Paesi terzi frontalieri.² Spesso infatti i flussi migratori clandestini e il traffico di esseri umani sono gestiti dalla criminalità organizzata³.

Un quadro legislativo europeo sulla tratta di esseri umani è stato compiutamente definito con la Direttiva 2011/36/EU sulla prevenzione e il contrasto al traffico di esseri umani e la protezione delle vittime; esistono, peraltro, coerenti convenzioni e strategie in ambito ONU, Consiglio d'Europa e OSCE. La collega Ayala Sender ha redatto un contributo specifico su questo tema, sottolineando come il crimine organizzato trae enormi profitti dalle vittime della tratta, che sono reclutate, attraverso coercizione o raggiri, a fini di sfruttamento sessuale,

¹ Particolarmente interessante è l'esperienza irlandese, secondo la quale la confisca può pronunciata dal giudice civile a seguito del bilanciamento delle probabilità che i beni in questione siano stati acquistati con i proventi di un reato o siano stati utilizzati per commetterne uno.

² Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni del 18 novembre 2011 - L'approccio globale in materia di migrazione e mobilità (COM/2011/0743 def.).

³ E in effetti la Commissione sta negoziando partnership di mobilità e sicurezza con Moldavia, Georgia, Armenia, Azerbaigian, nonché con Tunisia (evoluzione positiva), Egitto, Algeria (dove però situazione politica ha peggiorato i contatti), Libia (dove si preferisce mettere in sicurezza le frontiere prima di sviluppare una partnership) e Giordania.

lavoro forzato, schiavitù, attività criminali, adozione o matrimonio forzato, espanto di organi.

È urgente, pertanto, elaborare un sistema di dati affidabili e comparabili, attraverso solidi indicatori, la cui mancanza, oggi, rende disagevole un'azione efficace sul piano internazionale. Inoltre, occorre aumentare la visibilità del problema e la consapevolezza dei cittadini su questi fenomeni per rendere non soltanto socialmente inaccettabile, ma anche penalmente perseguibile chi si avvale di "servizi" resi dalle vittime.¹ Sono altresì auspicabili codici di condotta e di responsabilità sociale adottati volontariamente dalle aziende, dai sindacati, delle agenzie di intermediazione. Secondo la Commissaria Malmström, il 79% delle vittime sono donne e di queste il 12% sono ragazze minorenni: vanno previste, perciò, misure di tutela ulteriori per la protezione dei minori vittime del traffico. Indagini finanziarie mirate, formazione degli operatori di polizia e adeguate risorse per le Agenzie europee potrebbero rivelarsi utili ad una concreta cooperazione transfrontaliera tra Stati membri e Paesi terzi, anche attraverso accordi bilaterali conclusi dall'Unione nel contesto della sua azione esterna.

In materia di traffici illeciti, si rivela altrettanto fondamentale un intervento deciso da parte degli Stati membri per arginare il narcotraffico, promuovendo la cooperazione con le autorità giudiziarie e di polizia dei Paesi terzi di origine e di transito degli stupefacenti.

A tale proposito il collega Diaz De Mera ha descritto le relazioni tra i cartelli sudamericani e le organizzazioni criminali europee nella produzione e nel traffico illegale di stupefacenti destinati al mercato europeo. Il traffico di cocaina, infatti, è di gran lunga l'attività più redditizia per le organizzazioni criminali sudamericane, che sono impegnate in altre numerose attività illecite e spesso collegate o mescolate alla guerriglia, a gruppi paramilitari o a gruppi terroristici. I controlli informatici e bancari hanno indotto i gruppi criminali al ricorso a scambi informali degli stupefacenti con altre merci illegali e a pagamenti "cash" non tracciabili.

I criminali colombiani dominano l'importazione su vasta scala della droga nell'Unione Europea, arrivando a stabilire proprie basi operative in Spagna e Portogallo. Un contrasto più efficace da parte delle autorità colombiane sulle organizzazioni criminali negli ultimi anni ha consentito l'ascesa di cartelli messicani (Sinaloa e Los Zetas). L'Africa Occidentale è divenuta una piattaforma di transito importante verso l'Europa; parimenti i Balcani occidentali rappresentano uno snodo di transito cruciale, sia per la cocaina proveniente dall'America Latina sia per l'eroina che giunge in nell'Unione attraverso la rotta Canale di Suez-Mar Nero-Odessa.² La penisola iberica, il Belgio, i Paesi Bassi, il Regno Unito, la Francia e l'Italia, nonché i Paesi baltici, rappresentano i maggiori punti di accesso per i traffici dal Sudamerica al territorio degli Stati membri. Le organizzazioni spagnole e portoghesi hanno rapporti consolidati con i cartelli sudamericani, tuttavia 'ndrangheta e camorra italiane, trafficanti britannici e bande di motociclisti in Danimarca hanno sviluppato legami stabili con i fornitori, essendo in grado di occuparsi dell'intero processo, dall'importazione al piccolo spaccio.

¹ Già la direttiva 2009/52/EC prevede misure sanzionatorie per i datori di lavoro che impiegano cittadini di paesi terzi irregolari, sapendo che questi ultimi sono vittime della tratta di esseri umani. L'art.18 della Direttiva 2011/36/EU incoraggia provvedimenti di natura penale per gli "utenti", sulla scorta di esperienze nazionali per la criminalizzazione dei clienti delle prostitute (Regno Unito, Svezia, Finlandia, Bulgaria e Grecia).

² La centralità dei Balcani occidentali nei traffici illegali è stata confermata dagli incontri con le autorità giudiziarie e di polizia svoltisi a Belgrado nel luglio 2012 in occasione della delegazione CRIM in Serbia.

È evidente che di fronte a tali fenomeni criminali di portata transnazionale non si può abbassare la guardia a livello europeo e occorre assicurare un crescente coordinamento tra gli Stati membri, le Istituzioni Europee, le Agenzie e le organizzazioni internazionali, come Europol, Eurojust, Frontex, COSI (Comitato permanente per la sicurezza interna del Consiglio), GRECO (Gruppo di Stati contro la corruzione del Consiglio d'Europa), GAFI (Gruppo di azione finanziaria, organismo intergovernativo composto da 36 Stati da tutto il mondo).

Inoltre, è palese che il contrasto alla criminalità organizzata transnazionale debba poter disporre di risorse umane e finanziarie adeguate. Nella stessa linea, si collocano l'appello per maggiori risorse a favore di Eurojust e Europol, in particolare per il supporto finanziario e logistico alle squadre investigative comuni e per le nuove sfide rappresentate dalla creazione, in seno ad Europol, di un centro europeo contro il cybercrime¹.

Nel contributo tematico sulle nuove strategie investigative e le nuove tecnologie, la collega McClarkin ha evidenziato come le reti informatiche siano oggi terreno di lucrative attività illecite da parte di gruppi criminali e terroristici: attacchi ai sistemi informatici, furto di identità, frodi, virus informatici, distribuzione di materiale pedopornografico, attacchi alle infrastrutture critiche, reclutamento e incitamento al radicalismo religioso. Se da un lato Internet garantisce l'anonimato e un'elevata possibilità di movimento - come se i reati commessi fossero "senza volto" - l'impatto socio-economico sulla crescita e l'occupazione, nonché sulla salute dei consumatori, è davvero allarmante.

Per evitare che la criminalità sottragga risorse ingenti all'economia lecita è auspicabile la creazione di reti informatiche tra governi, imprese, consumatori e investitori al fine di condurre appropriate valutazioni dei rischi, condividere le migliori prassi, promuovere il rispetto dei diritti di proprietà intellettuale nonché tutelare le categorie più vulnerabili. Un quadro legislativo quanto più omogeneo a livello europeo e internazionale è la premessa alla lotta efficace al cybercrime; servono altresì solide partnership tra settore pubblico e privato per affrontare le minacce e investire in ricerca e nuove tecnologie di contrasto; maggiore deve essere il livello di consapevolezza, conoscenza e formazione per i consumatori, al fine poter fruire del mercato europeo online con rinnovata fiducia e adeguata assistenza legale; va inoltre rafforzata la cooperazione internazionale e tra Agenzie dell'Unione.

Infine, l'utilizzo di nuove tecnologie potrebbe risultare determinante nel contrastare fenomeni criminali "tradizionali": i sistemi satellitari di osservazione terrestre dello European Space Research Institute dell'Agenzia Spaziale Europea, per esempio, potrebbero contribuire a rilevare le rotte delle navi effettuano clandestinamente operazioni di trasporto, scarico o trasbordo di merci illegali.

VI. Riflessioni finali

Il vostro Relatore ritiene, in conclusione, che una risposta efficace al crimine organizzato debba ispirarsi alle seguenti linee guida:

¹ Il livello di stanziamenti per l'anno 2013 per Europol proposto dalla Commissione e confermato dal Consiglio non è coerente con le esigenze dell'Agenzia di creazione di tale nuovo centro, sostenuta peraltro dal Consiglio Affari Interni dello scorso 7-8 giugno.

- a) prevedere il reato associativo di stampo mafioso in tutti gli Stati membri dell'Unione europea;
- b) armonizzare e/o ravvicinare le fattispecie giuridiche esistenti nelle varie legislazioni nazionali per definire modelli di integrazione e di cooperazione fra gli Stati membri, a partire dall'immediata eseguibilità delle sentenze di condanna e degli ordini di confisca;
- c) in materia di confisca, privilegiare un modello di aggressione preventiva dei patrimoni criminali, promuovendone il reimpiego a fini sociali;
- d) prevedere come causa di esclusione dalla partecipazione alle gare d'appalto in tutta Europa l'aver riportato una condanna definitiva per partecipazione ad un'organizzazione criminale, riciclaggio, corruzione ed altri reati gravi contro la Pubblica Amministrazione, e ciò anche quando tale causa di esclusione sopraggiunga nel corso del procedimento di aggiudicazione¹;
- e) rafforzare il ruolo dei magistrati e degli ufficiali di collegamento;
- f) stimolare ed educare i partiti alla responsabilità politica per garantire la formazione delle liste elettorali attraverso la previsione di un rigoroso codice etico, fermo restando il principio della ineleggibilità al Parlamento europeo di coloro che sono stati condannati in via definitiva per reati di criminalità organizzata, riciclaggio, corruzione ed altri reati gravi contro la Pubblica Amministrazione;
- g) potenziare l'uso delle nuove tecnologie, incluse le rilevazioni satellitari, come ulteriore strumento di contrasto ai fenomeni criminosi.

A termine, occorrerà anche lavorare alla creazione di una Procura europea, come già prospettato dall'articolo 86 TFUE, in particolare per la lotta ai reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione europea (si pensi, per esempio, alle frodi nell'accesso ai fondi dell'Unione). Lo scenario più auspicabile è che la Procura europea abbia una struttura agile e snella, con funzioni di coordinamento e impulso delle autorità nazionali per garantire maggiore compattezza alle indagini.

Eurojust potrebbe continuare ad occuparsi dei cd. eurocrimini definiti dall'articolo 83, paragrafo 1, TFUE (ed anche, ove occorresse, dei reati aventi natura complementare rispetto all'attuazione delle politiche dell'Unione, come previsto dall'articolo 83, paragrafo 2, TFUE). Infine, nel quadro dello scambio di informazioni strumentali all'esercizio dell'azione penale, un rapporto strutturato della Procura europea con Europol avrebbe vitale importanza.

¹ E in questa direzione va l'emendamento che il vostro Relatore ha presentato all'articolo 55, paragrafo 1, della relazione dell'On. Tarabella sulla Proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sugli appalti pubblici (COM(2011)0896 def.).



*Special Committee on Organised Crime, Corruption and Money Laundering (CRIM)
2012-2013*

Thematic Paper on Organised Crime

Drug Cartels and their Links with European Organised Crime

Author: Mr Diaz De Mera (EPP)
September 2012

Introduction

Drug cartels are criminal organizations developed with the primary purpose of promoting and controlling drug trafficking operations. They range from loosely managed agreements among various drug traffickers to formalized commercial enterprises. The term was applied when the largest trafficking organizations reached an agreement to coordinate the production and distribution of drug. Since that agreement was broken up, drug cartels are no longer actually cartels, but the term stuck and it is now popularly used to refer to any criminal narcotics related organization, such as those in Colombia, Guatemala, Honduras, El Salvador, Trinidad and Tobago, Jamaica, Dominican Republic, Mexico, Afghanistan, and Pakistan. Some cartels are establishing themselves in the U.S.

Groups involved in drug trafficking to the EU cooperate with one another, sharing loads to spread both risk and costs, and with groups engaged in other activities in order to facilitate activity and to maximise profits. Cocaine is supplied to groups engaged in Trafficking in Human Beings (THB) for sexual exploitation to ensure victim compliance, while stolen vehicles are used to transport and distribute cannabis. Enhanced cooperation levels have also given rise to a barter market, in which consignments of drugs and their precursors are exchanged for stolen property, firearms and, indeed, other drugs, intensifying an informal economy which makes organised crime even less visible. The prominence of cash couriers as a means of remitting proceeds is likely also to reflect attempts at evading digital surveillance and financial transfer thresholds.

Some drug trafficking networks handle their proceeds as an illicit commodity, stockpiling cash for gradual investment, concealing cash in vehicles, and using fast launches to conduct financial transfers, while others rent out their cash couriers to other criminal groups, thereby formalising this part of the criminal business process.

Latin American Cartels (LAC) and their links within the European countries

Latin American organised crime (LA-OC) groups active in the EU are known to be engaged in crimes against property, including armed robbery and fraud, trafficking in human beings, counterfeiting of documents and Euro banknotes, extortion, kidnapping, the arms trade and money laundering . However, the principal activity in which these LA OC groups are engaged, and the one which has the greatest impact upon the security situation in the EU, is the trafficking of illegal substances, most notably the trafficking of cocaine.

Latin American organised crime groups are engaged in criminal activities affecting Member States in the EU. They have their largest impact through the trafficking of cocaine. Latin American organised crime groups dominate the supply of the drug to the European market and have settled in various EU Member States to organise and facilitate operations.

- Colombian, Peruvian and Bolivian organised crime groups, and paramilitary and terrorist groups, control cocaine the production and trade
- The symbiotic relationship between guerrilla groups and the drug industry makes it impossible to address the one without the other
- Colombian criminal groups dominate the large scale importation of cocaine into the EU, forging alliances with other OC groups operating in Europe
- Europe is the second largest market for cocaine, with more than 4 million users

Colombian criminal groups dominate the large scale importation of cocaine into the EU. Compared with the US market, they see Europe as posing a lower risk from law enforcement action and offering greater profit margins. Colombians forge alliances with other OC groups operating in Europe, and it is common for South Americans to be directly involved even in local criminal organisations as lynch pins with suppliers in cocaine producing countries, or representatives operating in transit countries. Some members of Latin American crime groups have established permanent residency in the EU, for instance in Spain or Portugal, where they run commercial enterprises such as bars, discotheques, restaurants, real estate agencies and car rental companies.

LA OC groups who have settled in Spain may choose to assimilate completely and use the country as a base of operations. These groups often include Spanish nationals. Other groups operating autonomously on Spanish territory may nevertheless keep strong attachments to their country of origin (mainly Colombia) and criminal organisations active there. These groups also often include Spanish nationals. Other LA OC groups operating in Spain do so directly from Latin America. More than half of these are active in narcotics trafficking, and almost exclusively cocaine. An estimated 70 percent of all LA OC groups with links in Spain are comprised of Spanish and Latin American nationals in equal quantities.

Regarding Spanish nationals in LA OC groups are observed to have responsibility for logistics, concealment activities and the provision of legitimate employment to divert the attention of law enforcement from activities concerned with cocaine trafficking and the trafficking of human beings. Collaboration between LA OC groups and local groups is rare. The majority of LA OC groups operating in Spain have a life cycle of less than three years, before police intervention seriously disrupts or puts an end to their activities. Less than half the number of LA OC groups under investigation in 2009 was still active by the end of the year. Latin American nationals arrested in Spain in 2009 for involvement in LA OC group activities represented around 15 percent of all suspects placed in custody. These included nationals from the Andean region and known transit countries, but also other countries: Colombia (50 percent), the Dominican Republic (9,7 percent), Argentina (6,5 percent), Brazil (6 percent), Peru (5 percent), Ecuador (4 percent), Venezuela (3,6 percent), Bolivia (2,8 percent), Paraguay (2 percent) and others (10,4 percent).

The trafficking of cocaine is a problem which impacts on every EU Member State. The proliferation of banned psychotropic drugs is a worldwide phenomenon. Every EU Member State is confronted with both the use of illegal substances and transnational organised crime activity in the supply chain, from production areas to the EU, through the involvement of LAC organised crime groups.

Concerted law enforcement efforts to combat cocaine production and trafficking in Colombia in recent years have displaced some cocaine processing activity to border areas of Venezuela. Most of the laboratories in Venezuela are used in the final stage of cocaine hydrochloride production, and are also involved in significant levels of cocaine processing. In addition, small fields of coca leaf have been identified near some laboratory sites, indicating a possible intention to develop a combined cultivation and cocaine hydrochloride production capability. There is also evidence of limited but increasing production in Ecuador along the border with Colombia. As more pressure is placed on traffickers in Colombia and elsewhere, it is likely that cultivation and production will continue to be displaced to other South American countries.

Spanish and Portuguese criminal groups continue to be the chief partners of Latin American organised crime groups trafficking cocaine to the EU, but organised crime groups in other Member States have joined in the trade. This makes the picture of Latin American organised crime involvement in cocaine trafficking in Member States country specific.

Cocaine is transported from the drug producing countries in Latin America to the EU by sea and by air. West African countries play a prominent role as transit countries. Consequently, the involvement of West African criminal groups in the trafficking of cocaine has increased. Both Latin American and European nationals are involved in trafficking activities operating from within West African countries. Cocaine increasingly enters the EU via Eastern European harbours and airports, to be further transported to Western European countries, which until now have been the main consumers.

The modus operandi chosen to successfully transport cocaine across the Atlantic Ocean are diverse and adapted continuously to avoid detection by law enforcement. Despite the arrests made each year and the seizures of sometimes substantial shipments, efforts to reduce the volume of cocaine on the EU market have not proven to be particularly effective over the years.

Real successes in the fight against Latin American organised crime activities in the trafficking of cocaine will only be achieved in conjunction with measures to effectively reduce the demand for the drug in Member States of the EU. In the meantime, increased inter agency cooperation would help to improve the amount of intelligence on LA OC groups and how they operate, a lack of which currently hampers effective pro-active and repressive law enforcement action.

Mexican cartels have gone global

Mexico's drug cartels may have found a new route through the English port city of Liverpool for smuggling South American cocaine into Britain and the rest of Europe, working closely with local gangs to distribute the drug. The English port city has become an alternative to smuggling routes in West Africa, previously the main entry point for cocaine into Europe, that are now being heavily patrolled. Mexico's Sinaloa and Los Zetas cartels dominate cocaine smuggling from South America into Europe via ports in Venezuela. The Mexican cartels have cut deals with gangsters in Liverpool who transport the drugs to other key places in the EU.

The smuggling route through the Iberian Peninsula has become too risky at this time and the alternative route via Africa has been targeted by authorities, forcing the cartels to move their operations north to England, that's why Liverpool's port is becoming a hub for cocaine trafficking. The huge volume of container shipping that makes the Mersey one of the "busiest thoroughfares" in the world.

It is important to underline that the Mexicans are shifting their operations. Mainly the cartels are beginning to traffic to the UK, but also Spain. The cocaine is in containers and the main port of entry is Liverpool. Also, the new routes and tendencies in cocaine smuggling through the EU ports sparked a war between rival gangs.

Sinaloa cartel members and their links with Spain: (open sources)

Spanish police working with the FBI have recently halted an attempt by a major Mexican drug smuggling and distribution ring to establish a European operation. Four suspected Sinaloa cartel members, including an alleged cousin of the group's notorious leader, have been arrested in Madrid.

The cartel wanted to make Spain a gateway for operations in Europe, even carrying out test runs using shipping containers without drugs. But investigators managed to monitor many of the group's activities and intercepted a container carrying 373 kilograms of cocaine in late July before moving in to make the arrests.

Jesus Gutierrez Guzman, Rafael Humberto Celaya Valenzuela, Samuel Zazueta Valenzuela and Jesus Gonzalo Palazuelos Soto were arrested near their hotels in the Spanish capital. Jesus Gutierrez Guzman is alleged to be the cousin of Joaquin Archivaldo Guzman, known as "El Chapo," the leader of the cartel and Mexico's most wanted man. Since escaping prison in 2001, Joaquin Archivaldo Guzman has run the Sinaloa cartel, one of Mexico's two most powerful drug organizations, from a series of hideouts and safe houses across Mexico.

This OCG has earned billions of dollars moving tons of cocaine and other drugs north to the United States. In recent months, the Sinaloa cartel and its allies have been waging a brutal war against the paramilitary Zetas cartel across Mexico, often carrying out mass killings that have left hundreds of dismembered bodies dumped in public places.

LAC OCG in Italy

The Sicilian port city of Palermo has for centuries been an entry point for goods – both legal and illegal – coming into Europe, recently is used by Mexico's ruthless drug cartels as a conduit to bring drugs to the European market. A 10-year investigation by Italian authorities earlier this year revealed ties between Italian groups and Mexican drug traffickers to move shipments of cocaine across the Atlantic Ocean. Mexican cartels are expanding their reach across the Atlantic as the Colombian drug trafficking organizations and have slowly been phased out of the trade. The Italian-Mexican connection is clear and demonstrates the degree to which Mexico has become a vital actor not merely in the U.S. cocaine supply chain, but in the global drug trade.

Also, with a kilogram of cocaine estimated at over \$63,000 in Italy, compared to the average price of between \$28,000 and \$38,000 in New York, the cartels see Europe as a lucrative and untapped market.

The U.S. Drug Enforcement Agency (DEA) recently announced documented links between Mexican cartels and criminal groups in Mozambique, the Democratic Republic of the Congo, Ghana, and Nigeria. The Sinaloa Cartel is also known to have ties not only in Europe but throughout Latin America, Africa, Asia and Australia, where a booming trade has developed in the country's cities.

The European cocaine demand, which has risen dramatically in the last decade, paired with burgeoning trafficking routes through West Africa and Europe, has allowed Italian organized crime groups to comfortably climb in bed with the Mexican cartels.

The role of West Africa

West Africa has become a major trans-shipment platform for cocaine trafficking because of its strategic location between Latin America and markets in the EU, its fertile economic and political environment for managing trafficking activities and the absence of government effectiveness and the rule of law. West African criminals are not only facilitating the trafficking of cocaine towards the EU, but actively participating as both contributors and competitors.

The route via Africa has quickly evolved into a major path for cocaine destined for European and expanding African markets. West Africa has become an important transshipment platform for cocaine trafficking, due to its strategic location between Latin America and markets in the EU and its fertile environment for managing trafficking activities. Cocaine trafficking between West Africa and Europe is facilitated by historical ties: Ghana and Nigeria with the UK, Côte d'Ivoire with France and Cape Verde with Portugal.

West Africa's role as a platform for cocaine trafficking is significant, even though 2008 and 2009 saw a decline in such activity. This may reflect heightened international awareness of the threat of cocaine trafficking via West Africa, political developments in the area (which may stimulate OC activity but also impact on OC's perception of the area as safe), or breaches of trust between Latin American and African traffickers.

Cocaine entry points in the EU

Balkan and Eastern European countries have become additional stops on trafficking routes for cocaine destined for the EU.

The Iberian Peninsula (Spain and Portugal) is considered the main entry point for cocaine into the EU. However, cocaine enters the EU also via other countries, in particular Belgium, France, Italy, the Netherlands and the UK, from which it is further distributed to other EU Member States or retailed for local consumption. More recently countries in the Balkans and Eastern Europe (where cocaine consumption is lower than in West-European countries) have become stops on trafficking routes for Latin American cocaine destined for the EU. Criminal groups active in the Balkans and Eastern European countries make use of long established trafficking routes which have traditionally facilitated the trafficking of other commodities, including cannabis, cigarettes, heroin, and human beings.

The North East criminal hub in and around the Baltic countries is used for the ultimate distribution of drugs in the Nordic countries. Cocaine shipments, mainly from Ecuador and Colombia, transit Latvia en route to destinations in Scandinavia and Russia. The arrest in Ecuador in May 2009 (as part of operation 'Baltic Strike') of the leader and several accomplices of a Latvian organised crime group, on suspicion of organising the shipment of approximately 4000 kg of cocaine from Ecuador to the EU, serves as an illustration of the relevance of Latvia in cocaine trafficking to the EU and links between Latvian and Latin American traffickers.

European organised crime groups involved in the trafficking of cocaine

- European OC groups engaged in the trafficking of cocaine are often of mixed composition and include South or Central American nationals

- A number of European OC groups are engaged in end-to-end trafficking from source to destination
- European OC groups are represented in both drug production and transit countries

Spanish and Portuguese criminal groups continue to be the main partners of Latin American criminal groups trafficking cocaine to the EU. Other OC groups, however, have also played a part in this lucrative trade. Criminal groups involved in international cocaine trafficking are becoming increasingly diverse, are engaged in fluid cooperation structures and employ variable key members and specialists. This makes the picture volatile, complex and country specific.

OC groups active in cocaine trafficking in EU Member States are often of mixed composition, incorporating one or more South or Central Americans with contacts in cocaine producing countries. These contacts, however, could also be established and maintained by local criminals visiting producing countries. There are increasing indications that criminal groups with links to cocaine trafficking elsewhere within or outside the EU are becoming active in trafficking towards the EU. Those involved are typically West Africans and Eastern Europeans. Some Balkan crime groups have sourced cocaine from South America, including from Argentina and Brazil. These Balkan crime groups are believed to supply cocaine to Turkish crime groups in exchange for heroin. Some Turkish organised criminals, a number of whom are involved in heroin trafficking, also have the ability to source cocaine directly from South America to supply Europe and the UK. Italian organised crime groups also have established a strong position in the trafficking of cocaine towards the EU. Intelligence and investigative activities have revealed that the 'Ndrangheta has established direct relationships with Colombian traffickers and developed contacts with other domestic and international OC groups, with a view to establishing temporary forms of association which will in time be capable of handling drug supply, storage and sale. In addition, the Camorra controls their own supply channels and trafficking networks, including operational bases in Spain and other EU Member States such as the Netherlands. British traffickers are increasingly travelling to meet Colombian groups in their home country to source cheaper cocaine, giving them greater control of shipments and profits, albeit with higher transportation costs and greater risk of detection.

The outlaw motorcycle gangs (OMCGs), Hells Angels and Bandidos, are represented with chapters in Denmark, as they are in several South American countries. In Denmark these gangs are heavily involved in organised crime, especially the import and distribution of illegal drugs. They are believed to be connected to large quantity imports of cocaine from South America, through Spain and the Netherlands to Denmark.

The UK says that overall the traditional distinction between international importers and UK-based wholesale suppliers is becoming blurred, with some of the latter travelling to mainland Europe to arrange their own importations. The scale, spread and fragmented nature of the drug trade allows a large number of organised criminals, and also those at a lower level, to operate successfully and make considerable profits. However, it also makes it difficult to acquire and then maintain a full and detailed understanding of how each aspect of the trade works and what the overall picture looks like. British organised criminals, some based overseas, are active at all levels of the UK drugs trade, from importation to street-level distribution. Some of the more significant ones deal directly with suppliers in source countries. Time spent in prison presents criminals with opportunities to form associations, including with those who provide access to overseas supplier networks.

Key points about drug trafficking

Diversification – increasing poly-drug distribution, and a plethora of new routes

- Container shipments a prominent transport method
- Expansion of the Western Balkans as a transit and logistical hub
- South East Europe at the convergence of Balkan and Black Sea routes
- North West hub remains a key EU distribution centre
- Possible links between cocaine trafficking and terrorist activity
- Emergence of 65 new synthetic drugs in the last two years
- Prominence of West African, Albanian speaking and Lithuanian groups, and Outlaw
- Motorcycle Gangs (OMCGs).

Key future issues

Development of an Eastern Mediterranean Sea Route (Suez Canal-Black Sea-Odessa) is possible on the basis of identified traffic to the Mediterranean via Suez, a burgeoning Black Sea heroin route, and cocaine transport to the Black Sea ports.

Whilst trafficking via West Africa seems to have been somewhat curtailed by law enforcement activity in 2009, political instability in countries such as Côte d'Ivoire may prove fertile ground for further organised crime infiltration in the longer term, reinforcing the region's role as a hub for cocaine transit to the EU.

Cocaine supply to and via the EU is likely to be affected by the continued growth of consumption in the Russian Federation and Asia. Wholesale prices in these markets in 2008 were more than double those recorded in Europe. Should this marked contrast persist, diversion of cocaine to more lucrative markets may result in more sustained shortages in the EU. In turn this is likely to prompt a further surge in the consumption of synthetic stimulants. A further expansion of large scale indoor cannabis cultivation in the EU is anticipated.



*Special Committee on Organised Crime, Corruption and Money Laundering
(CRIM) 2012-2013*

Thematic Paper on Organised Crime

Trafficking in Human Beings in the EU

Author: Mrs Ayala Sender (S&D)
September 2012

Introduction

Trafficking in human beings is a crime, a serious violation of human rights, often perpetrated within the framework of organised crime. It is the slavery of modern times, turning the victims into commodities to be bought and sold (some of the victims were even tattooed with bar codes). The problem affects all EU countries, whether as countries of origin, transit or destination. The increasing extent and seriousness of the problem are alarming although the exact dimension of human trafficking in the European Union remains unknown.

Internationally, the instruments put in place by the UN, the Council of Europe and OSCE are important steps towards the intensification of international cooperation against this form of crime. Unfortunately, the data available is not yet comparable with those gathered by Member States and the EU, and not all Member States have ratified all relevant international instruments, agreements and legal obligations which will make the work against trafficking in human beings more coherent, coordinated and effective.

The fight against trafficking in human beings is a priority for the EU. Since the 1990s the EU has developed many initiatives, measures and funding programmes, and Article 5 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union prohibits specifically trafficking in human beings. A European legal framework is already in place, with the Directive 2011/36/EU on preventing and combating trafficking in human beings and protecting its victims, to be fully transposed by the Member States by 6 April 2013, as a major step forward. In addition, the Commission has recently presented on 19 June, a strategy that defines, in this area, the major policies and measures for the period 2012-2016¹.

The European Parliament has been very active to support the fight against trafficking in human beings and has discussed it on several occasions, with contributions aimed not only at making the EU policy against this crime more effective, but also at strengthening prevention, the gender approach, as well as the protection of victims and children rights.

A complex and changing phenomenon that should be considered socially unacceptable

Although very often links can be drawn, the differences between trafficking in human beings and illegal migration or smuggling of illegal migrants are clearly set out in international law. Trafficking in human beings has as its main objective the exploitation of an individual for profit. It is a very lucrative form of crime. The victims are often recruited, transported or harboured by force, coercion or fraud with the purpose of sexual exploitation, forced labour or services, including begging, slavery, servitude, criminal activities (pick pocketing, street theft or robbery), domestic service, adoption or forced marriage, or the removal of organs.

Whether they are sold for sexual exploitation (including pornography, massage parlours or modelling agencies), or for forced labour (mainly in agriculture/farming,

¹ COM(2012)286 final

construction, tourism and service sector, the textile sector, domestic service), the victims are exploited seven days a week, obliged to pay back huge debts to their traffickers; they are often deprived of their passports or identity papers, and locked-in, in many cases only allowed out for work. Isolated from their families, they are threatened by their exploiters and live in fear and retaliation; with no money and having been made fearful of the local authorities, they lose any hope of escaping or going back to normal life.

Although trafficking in human beings evolves with changing socio-economic circumstances, the victims come mainly from countries and regions which are subject to economic and social hardship and the vulnerability factors have not changed for years: high unemployment and poverty, lack of democracy, gender inequality and violence against women, conflict and post-conflict situations, lack of opportunities and of social integration, human rights violations, child labour and discrimination,... The other causes of trafficking in human beings include a booming sex industry and the consequent demand for sexual services, as well as the demand for cheap labour and products.

Greater freedom of movement and travel, low cost international transport and global communications links, combined with previously unavailable opportunities to work overseas and self confidence are also factors found to contribute to the recruitment by traffickers of persons who would not normally be thought of as vulnerable. The common factor for people from diverse background to become victims of trafficking is deceit, usually via the promise of education, employment, good working conditions, a salary that does not exist, in general terms, the promise of a better quality of life and existence.

CONCLUSION

Given the unacceptable conditions and devastating consequences suffered by the victims of trafficking in human beings which constitutes a criminal violation of Human Rights, the EU shall make it socially banned through strong and sustained awareness-raising campaigns, both at EU level and at Member States level (best practices and examples already ongoing as the ones related to road safety or the fight against drug or tobacco consumption), with clear and scheduled reduction targets to be evaluated annually within the European Anti-Trafficking Day, every 18th of October, as well as after five years from now during the Anti-trafficking European Year to be created.

Estimates and statistical data

Given the complex and illegal nature of this phenomenon, as well as the lack of a harmonised data collection across the EU, it is impossible to know the exact extent of human trafficking in Europe.

The latest estimates from the International Labour Organisation (ILO) of June 2012 covering the period 2002-2011 put the number of victims of forced labour, including forced sexual exploitation, to 20.9 million at a global level, with an estimated 5.5 million children being trafficked. However, this estimate is also believed to be conservative.

The total number of forced labourers in the EU Member States is estimated at 880.000 (1.8 per 1000 inhabitants), of which 270.000 (30%) are estimated victims of sexual exploitation, and 610.000 (70%) are victims of forced labour exploitation. Women constitute the majority of victims in the EU.

The 2010 report of the United Nations Office on Drugs and Crime (UNODOC) states that worldwide 79% of identified victims of human trafficking were subject to sexual exploitation, 18% to forced labour and 3% to other forms of exploitation. Of these victims, 66% were women, 13% girls, 12% men and 9% boys.

Preliminary results of data collected by the Commission in September 2011 on victims of human trafficking appear to be consistent with the statistics in the UNODOC report: 3/4 of registered victims were trafficked for sexual exploitation (an increase from 70% in 2008 to 76% in 2010) and the rest for labour exploitation (a decrease from 24% in 2008 to 14% in 2010), forced begging (3%) and domestic servitude (1%). Only 21 EU Member States were able to give gender-specific information: over the three years, female victims accounted for 79% (of whom 12% were girls) and male victims for 21% (of whom 3% were boys).

While this first data collection based on a small agreed number of indicators shows the right way to develop an EU-wide system to ensure comparable, reliable data on human trafficking in the EU, there are still several obstacles to overcome: divergence of national systems, the sensitivity of the information to be gathered and shared and the challenges involved in agreeing on a common set of indicators. Another challenge is to make this incipient EU data collection system comparable with other data systems at international level (OCDE, UN, ILO,...).

The exact levels of human trafficking in the EU are still not easy to identify as this phenomenon is often hidden within other forms of criminality (prostitution, illegal immigration and labour disputes), but also because instances of trafficking are still not being recorded or investigated. Moreover, although sexual exploitation is the most widely reported form of trafficking, labour exploitation is a common crime that often goes undetected due to a lack of general awareness of the subject.

CONCLUSION

It is urgent to develop an EU comparable and reliable data collection system, based on common and agreed solid indicators, together both with the Member States and with the international institutions involved in the fight against human trafficking. To raise the visibility and urgency of this data system, it could be useful to set up an Anti-Trafficking Observatory within the EU Anti-Trafficking website already ongoing, with the obligation for all EU Institutions and the seven involved Agencies to introduce their data, and the invitation to NGOs and other institutions to do the same.

How to strengthen the protection and assistance to victims, with special care to children

Trafficking does not necessarily involve the crossing of a border, but it is predominantly a transnational type of crime, extending beyond individual Member

States. While many victims come from non-EU countries, internal trafficking (EU citizens trafficked within the EU) appears to be the rise.

The enlargement of the EU since 2004 has resulted in this respect in a new situation. The extension of the external borders and the removal and easing of border controls to some extent explains the unprecedented inner disclosure of the Union to organised crime. Countries reported to be the origin of most trafficking victims such as Romania, Bulgaria and Hungary, are now part of the EU.

Moreover, since 2004 the EU has neighbouring borders with other countries of origin, representing important sources of trafficking, such as Russia, Ukraine, Belarus, Turkey, Moldavia or the Western Balkans. The number of victims of trafficking coming from Asia, Africa and South America has increased, specially victims coming from Nigeria, Vietnam and China.

The existing instruments to fight against human trafficking both at international and at EU level are mainly setting up not only for the punishment of this criminal activity, but mainly trying to establish the best possible means to protect and assist the victims:

United Nations

The international community has made a great step forward in the fight against human trafficking with the adoption in 2000 of the Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children ("Palermo Protocol "). It supplements the United Nations Convention against Transnational Organized Crime. The "Palermo Protocol" is the first international instrument that addresses the problem of trafficking in its entirety and lays the foundation for international action in this field. The text contains the first legally binding common definition at international level of the term "trafficking in persons". It requires states to criminalise all forms of this practice and contains provisions on prevention and protection of victims.

Council of Europe

In 2005, the Council of Europe adopted the Convention on the fight against human trafficking, which came into force in 2008. This convention is a global treaty aimed at preventing trafficking, protecting the human rights of victims and prosecute traffickers. It should be noted that its scope is broader than that of the UN Protocol, as it applies to both national and transnational processes, whether or not related to organised crime, while the Protocol applies to crimes of a transnational nature and involves an organised criminal group.

OSCE

The Action Plan of the OSCE in the fight against trafficking in human beings, adopted in 2003, is the key document that provides the framework for the work of the organisation in this field.

European Union

Since the fight against human trafficking is a priority for the Union, the Stockholm Programme (2010) stressed the need for the EU to develop a comprehensive policy in

this area. The Treaty on the Functioning of the EU (TFEU) contains references to the material (articles 79 and 83). In addition, the Charter of Fundamental Rights (Article 5, paragraph 3) specifically prohibits trafficking in persons.

Framework Decision 2002/629/JHA introduced a framework of common rules at EU level to address issues related to trafficking such as criminalisation penalties, prosecution, and protection and assistance to victims.

In 2005, an EU plan for prevention and fight against trafficking was developed. Its aim is to strengthen the fight against trafficking for exploitation, of any kind whatsoever, and to protect victims by focusing on vulnerable groups such as children and women.

Although Member States have generally complied with the obligations of the Framework Decision of 2002, the Commission considered that an effective fight against trafficking, would require more efforts. The Framework Decision was thus replaced by Directive 2011/36/EU², the aim being to further align the laws of Member States relating to offences and penalties, by providing better support for victims and tougher prosecution against the perpetrators. This Directive establishes minimum rules concerning the definition of criminal offences and sanctions in the area of trafficking in human beings. It also introduces common provisions, taking into account the gender perspective, to strengthen the prevention of this crime and the protection of the victims thereof. The Member States should transpose the Directive before 6 April 2013.

It should be added that Directive 2004/81/EC requires Member States to grant a stay of short duration (less than six months) to victims who are nationals of a third country willing to cooperate with the competent authorities. The Directive provides for giving them access to medical care and legal advice. The residence also provides access to the labour market, education and vocational training. In addition, Directive 2009/52/EC provides for measures against employers of illegally resident third-country nationals, even if they have not been charged with trafficking, using the work of a person knowing that it is a victim of trafficking.

An EU Strategy towards the eradication of trafficking in human beings 2012-2016 was adopted by the European Commission on 19 June 2012 (COM (2012) 286 final).

In this strategy the Commission proposes concrete measures that complement legislation and the efforts undertaken by governments, international organisations and civil society in the EU and third countries. It is a practical instrument addressing the main needs and challenges in the EU for the next five years from a human rights and gender-specific perspective. The aim is to involve and ensure better coordination between all possible actors working towards the eradication of trafficking, such as police officers, border guards, immigration and asylum officials, public prosecutors, lawyers, housing, labour, health, social and safety inspectors, social and youth workers, consumer organisations, trade unions, employers organisations, temporary job agencies, recruitment agencies, etc. Concrete actions would include the funding of research studies and projects, the establishment of platforms, coalitions and partnerships, the development of guidelines and best practices, awareness-raising

² OJ L 101 15.4.2011, p.1.

campaigns and trainings, etc. The strategy identifies five priorities and outlines a series of initiatives for each of them.

In 2010, the Commission appointed a European coordinator of the fight against trafficking in persons. The role is to provide overall policy and strategic direction in this area.

Since 2007, a "European Day of Action against Trafficking in Human Beings" is held each year on 18 October. It provides an opportunity to raise public awareness to this problem.

Although all these instruments adopted and implemented both at international and at EU level are very helpful in the fight against trafficking and to give support and protection to victims, the problem still exists of the need of victims to be witnesses in trials against the traffickers. We could say that these are still first generation instruments and that more developed instruments are needed in order to free victims of this added pressure.

CONCLUSION

Although the main trend of all existing instruments to fight human trafficking is to strengthen the protection and assistance of the victims, there is still a lot of indicators, measures, programmes and resources which could be perhaps put together in a coherent and more efficient and useful way for all stakeholders involved by means of an EU Charter for Protection and Assistance of Victims of Trafficking. The European Parliament proposed the setting up of a European helpline for victims of trafficking which still needs some conditions to be fulfilled, but which can be a very important means, 18 Member States currently have a similar helpline for victims of trafficking in human beings.

Reinforcing the resources for specialised NGOs, media and research is also very important in order to increase not only support, protection and assistance to victims, but also visibility and awareness-raising of the vulnerability and needs of the victims with the aim to provoke social rejection of this criminal abuse and decrease the demand, with a 'zero vision' both for sexual and labour exploitation.

Special treatment should be given to children who are victims of trafficking, as well as to improve the protection of unaccompanied minors or trafficked children by their own families (cases to be taken into account when proposing return to countries of origin, identification of guardians,...). It is also important to take into account not only the gender specific approach, but also the role of health problems and disabilities.

Trafficking as organised crime

EUROPOL pointed out that human trafficking remains one of the most lucrative businesses for organised crime in the EU the profits thereof amounting to several million euros each year. UN estimates that human trafficking is the second biggest source of illicit profits after the trafficking of drugs at a worldwide level.

As trafficking in human beings is driven by profit, the traffickers, who are professional and organised criminals look at market forces in the same way that legitimate businesses do.

UNODOC estimates the market for sexual exploitation in Europe at 2.5 billion € annually, and the total illicit profits produced in one year by trafficked forced labourers has been estimated at about US \$ 32 billion in 2005. However, we must be very aware that the estimated costs suffered by victims of trafficking made by the ILO amounts approximately to US\$ 21 billion.

In many Member States, the criminal groups and networks involved in trafficking in human beings meet most of the EU criteria for defining them as “organised crime”.

Although there are some indications of hierarchically structured organised crime groups, according to EUROPOL, human trafficking networks are more likely to be organised in small groups, which operate both independently and in cooperation with other criminal groups. The interaction between groups is often connected to the provision of a service that cannot be undertaken by another group. Bulgarian, Chinese, Hungarian, Romanian, Brazilian and Vietnamese criminal networks are the most active traffickers in the EU.

In labour exploitation, which has largely remained undetected because it has not been a priority for law enforcement action, EUROPOL has identified the involvement of not only Poles, Lithuanians, Romanians and Bulgarians but also Portuguese and British nationals in trafficking their countrymen.

The use of Internet and the social networks is rapidly expanding, both for the recruitment of victims and for advertising the services of trafficking victims. The anonymity of online services provides discretion and the mass audience improves the profitability of the service.

The total number of cases prosecuted in the EU remains low. In fact, preliminary results of recent data shows that the number of convictions on trafficking in human beings has decreased from around 1.500 in 2008 to around 1.250 in 2010.

In July 2012, EUROPOL stated that based on current reporting, intelligence, trends and patterns, it is unlikely that there will be any immediate reduction in the levels of trafficking in human beings in Europe. This crime will continue to have a major impact upon the EU and, in the current financial climate, it is highly likely that labour exploitation in Europe will rise.

CONCLUSION

As Article 18 of the Trafficking in Human Beings (THB) Directive encourages Member States to criminalise the use of services of victims of all forms of exploitation of human trafficking, some Member States have experiences in criminalising the clients of prostitutes who are human trafficking victims (such as UK, SE, FI, BG, EL). Special action will be required in major sporting events.

Businesses, together with trade unions, should have supply chains free from human trafficking and should be encouraged to take measures in the area of codes of conduct, corporate social responsibility and the introduction of grievance systems. Intermediary agencies such as temporary job agencies, recruitment agencies, marriage brokers, adoption agencies and au-pair agencies should be involved.

Developing more efficient proactive financial investigations is a key issue to reduce the pressure on victims as main witnesses in trials against traffickers. Gathering more evidence from money trails might provide additional proof, particularly in high risk sectors (agriculture, construction, textile sector, healthcare, domestic service and sex industry), thus relieving victims of the burden of testifying in Court.

Financial investigations may also be useful to feed into risk assessment, increase knowledge of the modus operandi of those who commit crimes related to human trafficking and refine detection tools. Improved training and sufficient resources should be dedicated to the main agencies involved in such criminal investigations, EUROPOL, EUROJUST and CEPOL, including cross-border cooperation and cooperation beyond borders. Special attention should be given to the different ways of money laundering.

The negative prospects of human trafficking in Europe require urgent, strong and efficient action to stop the increasing impression of impunity of this unacceptable criminal abuse and violation of human rights adopting a holistic approach, promoting multidisciplinary cooperation at a local, national and transnational level, encouraging Member States to set up, among others, a dedicated national police intelligence unit and to stimulate cooperation between administrative and law enforcement authorities.

External action on combating trafficking in human beings

Trafficking in human beings connects the EU and third countries in several ways: a) third countries are often places of origin and transit for trafficking to the EU; b) as a grave violation of human rights it is a clear objective of external action to tackle the phenomenon and c) as a cross-border illegal activity it is an important area for cooperation between the EU and third countries. Among the various instruments adopted by the EU Institutions we would like to underline the Action Oriented Paper (AOP) on strengthening the EU external dimension on combating trafficking in human beings (adopted by the Council in 2009) which recommends developing a list of priority countries and regions for future partnerships in the area of human trafficking.

The Communication Global Approach to Migration and Mobility is the overarching framework of the EU external migration policy and highlights the importance of cooperating with third countries of origin, transit and destination and identifies the prevention and reduction of irregular migration and trafficking in human beings as one of its four pillars. The Migration and Mobility Dialogues amounting to seven regional processes covering more than a hundred countries and over twenty bilateral processes.

CONCLUSION

The EU External Action should strengthen the measures and programmes, including bilateral agreements, to fight against human trafficking by preventative action in the countries of origin and transit. Special attention should be given to unaccompanied minors and children.



*Special Committee on Organised Crime, Corruption and Money Laundering
(CRIM) 2012-2013*

Thematic Paper on Organised Crime

**Asset Confiscation as an Instrument to Deprive Criminal
Organisations of the Proceeds of their Activities.**

Author: Mr Gay Mitchell (EPP)
September 2012

- *Noting the presentation made by the Head of the Criminal Assets Bureau of Ireland to the CRIM Committee on 19th June 2012*
- *Noting Framework Decision 2001/500/JHA¹, Framework decision 2003/577/JHA², Framework Decision 2005/212/JHA³, Framework Decision 2006/783/JHA⁴, and Framework Decision 2007/845/JHA⁵*
- *Noting 'Barriers to Asset Recovery: An Analysis of the Key Barrier and Recommendation for Action', World Bank, 2011*
- *Noting 'Stolen Asset Recovery: A good practice guide for non-conviction based asset forfeiture', World Bank, 2009*
- *Noting 'Estimating illicit financial flows resulting from drug trafficking and other transnational organised crime', United Nations Office on Drugs and Crime, October 2011*
- *Taking into account the following information, in part provided by the Irish Authorities:*

Introduction

The United Nations estimates that the total amount of criminal proceeds in 2009 was approximately USD 2.1 trillion, or 3.6% of global GDP⁶. Even though there are no definite figures for the European Union ('EU'), it is believed that organised crime generates billions of Euros in profits annually.

International problems and barriers to asset confiscation

Despite various international instruments⁷ aimed at promoting international cooperation in the field of asset confiscation, real difficulties remain.

¹ Framework Decision 2001/500/JHA lays down provisions on money laundering, the identification, tracing, freezing, seizing and confiscation of instrumentalities and the proceeds from crime

² Framework Decision 2003/577/JHA on the execution in the European Union of orders freezing property or evidence extends the principle of mutual recognition to pre-trial orders freezing property or evidence

³ Framework Decision 2005/212/JHA on Confiscation of Crime-Related Proceeds, Instrumentalities and Property. It further developed the rules governing the confiscation of proceeds of crime including rules in relation to the onus of proof regarding the source of assets held by persons convicted of certain offences including offences related to organised crime

⁴ Framework Decision 2006/783/JHA applies the principle of mutual recognition to confiscation orders

⁵ Framework Decision 2007/845/JHA concerning cooperation between Asset Recovery Offices of the Member States in the field of tracing and identification of proceeds from, or other property related to, crime

⁶ United Nations Office on Drugs and Crime, 'Estimating illicit financial flows resulting from drug trafficking and other transnational organised crime', October 2011

⁷ United Nations Convention against Transnational Organized Crime, the United Nations Convention against Corruption, as well as two Council of Europe Conventions on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the Proceeds from Crime

Studies by the World Bank outline three broad barriers to effective asset recovery: institutional issues and general barriers, legal barriers and requirements that delay assistance, and operational barriers and communication issues.

What should be borne in mind in regard to each of the above barriers is that some of the barriers have a different weight attached in each respective country. Some barriers are more problematic in different countries. This disjuncture facilitates the movement and hiding of proceeds of crime on a trans-national basis.

For example, in Ireland, whilst its Criminal Asset Bureau may be viewed as a success because it uses the non-conviction model in freezing the proceeds of crime, it experiences considerable difficulties because of this. Other jurisdictions may be unable to assist with enforcing an Irish Order under Mutual Legal Assistance as such an Order does not fall under the required 'criminal' model. Similarly, Ireland has no mechanism for the recognition of non-conviction based orders obtained in other jurisdictions. Ireland and indeed Europe could benefit from a system that replicates the ease and speed at which European Arrest Warrants can be obtained. Whilst it is currently relatively easy to deprive a person of his or her liberty and move that person across borders, it is complex to civilly restrain assets in multiple jurisdictions even where that asset has no apparent owner.

Cooperation at European level

Recognising that the main motive for cross border organised crime is financial gain, the European Union, its institutions and Member States have promoted and pursued a policy of targeting proceeds of crime for more than a decade. Since the 1997 EU Action Plan to combat organised crime first gave expression to this policy, common European rules in this area have been established and improved upon and the principle of mutual recognition applied.

While significant progress has been made with regard to the development of a European Union legal framework, and much has been done by the Member States in putting in place supporting structures etc, it is acknowledged that further work needs to be done to achieve a common asset forfeiture regime that is truly effective. In this regard, the 'Stockholm Programme'⁸ highlights a number of strategic actions which are to guide work to be taken at European level with regard to the confiscation of assets. In particular, it states that the confiscation of assets of criminals should be made more efficient and cooperation between Asset Recovery Offices ('AROs') made stronger. It further calls on the authorities to identify assets of criminals more effectively and seize them and, whenever possible, consider re-using them wherever they are found in the Union. These strategic actions have further informed the current work programmes of the European Union institutions which include proposals for the improvement and development of the Union's forfeiture regime.

In order to be truly effective, and ensure that there is nowhere in the Union where those who thrive on the proceeds of crime can hide their illegal gains, it is vital that

⁸ 'The Stockholm Programme- An open and Secure Europe Serving and Protecting Citizens', Official Journal of the European Union C115/23, 4/5/2010

we ensure a swift and, where necessary, simultaneous response to the targeting of proceeds of crime wherever they may be in the Union. It is suggested that this can only be achieved through a common regime at European level that is built on the most effective method for asset forfeiture and through the deepening of cooperation amongst the Member States.

Information sharing – asset forfeiture

Building on the legislative framework that currently underpins the Union's asset forfeiture regime, a framework has been put in place to facilitate co-operation between the AROs of the Member States. Council Decision 2007/845/JHA⁹ ('the 2007 Decision') requires Member States to designate a national ARO and provides for the exchange of information, both upon request and spontaneously, between AROs. For the purpose of such information sharing the mechanism contained in Framework Decision 2006/960/JHA¹⁰ on simplifying the exchange of information (the 'Swedish Initiative') is used. The applicable data protection rules to such information sharing are those set out in Framework Decision 2008/977/JHA of 27 November 2008.

The 2007 Decision complements the work of the Camden Assets Recovery Inter-Agency Network (CARIN)¹¹ by providing a legal basis for the exchange of information between Asset Recovery Offices of all the Member States.

It is noted that the Commission recently reported on the implementation of the 2007 Decision¹². In preparing the report, the Commission consulted with the ARO Platform (informal EU Asset Recovery Offices Platform) and also embarked on a broader exercise examining aspects of the structure, powers and access to information of the designated AROs; the progress towards a secure information exchange system and the main challenges that AROs are facing.

The Commission Communication 'An Internal Security Strategy in Action' sets out a number of Commission proposals that are relevant to the concerns expressed by the AROs. In particular, the Commission proposes that Member States must by 2014 establish AROs equipped with the necessary resources, powers and training, and the ability to exchange information. It further indicates that the Commission will develop common indicators by 2013, against which Member States should evaluate the performance of these offices (initial proposals on effectiveness indicators have already been developed). Moreover, Member States should also by 2014 make the necessary institutional arrangements, for example by creating asset management offices, to ensure that frozen assets do not lose their value before they are eventually

⁹ Framework Decision 2007/845/JHA concerning cooperation between Asset Recovery Offices of the Member States in the field of tracing and identification of proceeds from, or other property related to, crime, Official Journal of the European Union L332

¹⁰ Framework Decision 2006/960/JHA on simplifying the exchange of information and intelligence between law enforcement authorities of the Member States of the European Union, Official Journal of the European Union 386/89

¹¹ CARIN was established on 22-23 September 2004 by Austria, Belgium, Germany, Ireland, Netherlands and the United Kingdom as a network of practitioners and experts with the intention of enhancing mutual knowledge on methods and techniques in the area of cross-border identification, freezing, seizure and confiscation of the proceeds from, and other property related to crime.

¹² COM (2011) 176 final of 12 April 2011

confiscated. In parallel, the Commission will in 2013 provide best practice guidance on how to prevent criminal groups from reacquiring confiscated assets.

It is clear that there is significant work planned in the short term on improving the operation of, and cooperation between, the various ARO agencies.

Mutual recognition – asset forfeiture

Mutual recognition is recognised as a fundamental principle underpinning judicial cooperation in civil and criminal matters between the European Union Member States. The principle of mutual recognition presumes that judgments to be recognised and enforced always comply with the principles of legality, subsidiarity and proportionality. It also presupposes that the rights granted to the parties or bona fide interested third parties will be preserved.

In implementing the principle of mutual recognition in the area of asset forfeiture the Council has adopted a number of mutual recognition instruments applying the principle to the freezing and confiscation of crime related proceeds. Framework Decision 2003/577/JHA extends the principle of mutual recognition to pre-trial orders freezing property or evidence. Framework Decision 2006/783/JHA applies the principle of mutual recognition to confiscation orders.

Both of these instruments make provision for mutual recognition in circumstances where the relevant order was issued by a judicial authority competent in criminal matters and where there is a direct nexus with a criminal offence. Put simply, a freezing request must be made in the context of criminal proceedings or a criminal investigation and there must be an intention to subject the property concerned to an order of confiscation after conviction.

The Union's framework for mutual recognition therefore builds on the common conviction based regime that has been adopted through the European legislative framework. However, there are now a number of Member States within the Union who have in place a non-conviction based regime. The question therefore arises as to whether the Union has confined itself in its ability to comprehensively and effectively target the proceeds of crime.

It is worth noting again the Commission Communication 'An Internal Security Strategy in Action' which includes a commitment to the effect that the Commission will propose legislation in 2011 to strengthen the EU legal framework on confiscation, in particular to allow more third-party confiscation and extended confiscation and to facilitate mutual recognition of non-conviction-based confiscation orders between Member States.

New proposal for a Directive

The Commission's Proposal for a Directive on the Proceeds of Crime is of vital importance as it represents the first legislative proposal in this field. Its principal aim is to strengthen the existing European legislative framework for the freezing and confiscation of proceeds of crime through further common harmonised rules.

Given the many varied confiscation regimes in place across the EU as well as the fundamental concerns held by a number of Member States with regard to the inclusion of non-conviction based measures applying the civil standard of proof in the instrument, negotiations on the Directive will be difficult. Negotiations will need to closely bear in mind the jurisprudence of the European Court on Human Rights and national constitutional courts with regard to confiscation measures, as well as the legal base.

The operation of non-conviction based measures in various Member States should provide solid case studies. In particular, in Ireland, the Proceeds of Crime Act establishing a non-conviction based model for the forfeiture of property has survived numerous constitutional challenges. Challenges based on a right to a fair trial under article 6 of the ECHR, protection of property under Article 1 of Protocol 1 of the ECHR, and no punishment without law under Article 7 of the ECHR, were successfully tackled.

Recommendations

In the context of the above:

1. Strongly supports the strengthening of the legal framework of confiscation, including much stronger cooperation across the Union through a model which would include non-conviction based orders being enforceable between Member States.
2. Recommends the example of Ireland, as set out in Appendix 1, as a possible framework for the creation of an EU wide Criminal Assets Bureau
3. Recommends that this matter be given urgent and ambitious attention
4. Recommends that seized assets be re-used for social purposes in Member States
5. Recommends that a mechanism be introduced for the recognition of non-conviction based seizure of asset orders between Member States, replicating the ease at which European Arrest Warrants can be obtained.

The report is indebted to the Criminal Assets Bureau and the Irish Department of Justice for their advice and assistance in some of the background details quoted.

Appendix 1

Non-conviction based model- Ireland

In general terms, Ireland operates two systems aimed at the forfeiture of criminal assets - a criminal forfeiture system and a non-conviction based system. The former acts *in personam* against a convicted person while the latter acts *in rem* on the property that constitutes the proceeds of crime.

The legislative framework underpinning the non-conviction based model is primarily contained in two statutes, the Criminal Assets Bureau Act 1996 and the Proceeds of Crime Act 1996. The Criminal Assets Bureau Act 1996 created a statutory body ('the Bureau') whose primary aim is to target the proceeds of crime. The objectives of the Bureau are –

- the identification of the assets of persons which derive, or are suspected to derive, directly or indirectly from criminal conduct;
- the taking of appropriate action under the law to deprive or to deny those persons of such assets or the benefit of such assets, and
- the pursuit of any necessary investigation or other preparatory work in relation to relevant proceedings.

The Bureau is founded on the multi-agency concept, drawing together law enforcement officers, tax officials, social welfare officials as well as other specialist officers including legal officers, forensic analysts and financial analysts. In operating the non-conviction based system for asset forfeiture the Bureau utilises the provisions contained in the Proceeds of Crime Act 1996.

In summary, the key remedies available to the Bureau through the provisions of the Proceeds of Crime Act are -

- an **interim order** – a court order which prohibits dealing with property and which may be obtained if the Court is satisfied, on the civil standard of proof, that such property is the proceeds of criminal conduct and has a value of not less than €13,000. Subject to any intervening proceedings, the order may stay in place for 21 days.
- an **interlocutory order** – a court order which, in effect, freezes the property until further notice, unless the court is satisfied that all or part of the property is not the proceeds of criminal conduct. An interlocutory order may be sought within 21 days of the granting of an interim order, although there is nothing to preclude the order being sought in circumstances where no interim order is in place. Subject to any intervening proceedings, the order may stay in place for 7 years.
- a **variation order** – a court order either discharging or, where appropriate, varying the interlocutory order on foot of an application made by the respondent or other person claiming ownership of the property. In general terms, a variation order may be made in circumstances where it is shown to the satisfaction of the Court that the property does not constitute, or was not acquired through, the proceeds of crime and or where the Court is satisfied that the order causes any injustice.

- a **disposal order** – a court order transferring assets, which have been the subject of an interlocutory order for at least seven years to the Minister for Finance for the benefit of the Central Fund.
- a **consent disposal order** – a court order similar to that of a disposal order but which is made with the consent of all parties in circumstances where the interlocutory has been in existence for less than seven years.
- a **receiver** may be appointed by the court either to preserve the value of or dispose of property which is the subject of an interim order or an interlocutory order.
- a court order may also be made directing a respondent to furnish **details of earnings** over the previous six years and to outline his or her assets.

Key safeguards

The Irish non-conviction based system includes a number of important safeguards, either expressly provided for in the Proceeds of Crime Act or through accompanying administrative measures, for example -

- Where an interim or interlocutory order is in place it is open to any person to seek to vary or set aside such an order if that person can satisfy the court that they have a legitimate right to the property and/or the said property is not the proceeds of criminal conduct.
- The Court is empowered to vary an interim or interlocutory order for the purpose of releasing property for any necessary legal, business and living expenses.
- The Court is empowered to make an order compensating any respondent should any order be shown to have been unjust.
- An administrative legal aid scheme has been established which ensures that all respondents have access to legal aid.
- The Act includes notice provisions requiring that notice be given to the respondent, and to any other person who the Court directs, of any application made for an interlocutory order. The Act also requires that the Court before deciding whether to make a disposal order, shall give any person claiming ownership of the property concerned an opportunity to be heard by the Court and to show why the order should not be made.
- The Act provides that the Court shall not make a disposal order if it is satisfied that there would be a risk of injustice.
- In circumstances where the Court has directed that a statement of earnings or assets be made, that statement cannot be used in any criminal trial so as to guard against a breach of a respondent's right against self incrimination in a criminal matter.
- While hearsay evidence is admissible under the Act it is for the Court to determine the weight to be given to the evidence.

Key concepts and features

In general terms the overall key concepts and features of the Irish non-conviction based model are -

- As it is non-conviction based it targets property believed to be the proceeds of crime rather than the person.

- It applies civil law rather than criminal law concepts. Therefore with regard to matters of evidence it is the civil law standard that applies i.e. ‘on the balance of probabilities’ rather than the criminal standard i.e. ‘beyond reasonable doubt’.
- It includes a number of important safeguards such as notice provisions, the opportunity for a respondent to seek to vary an order, the opportunity for any persons claiming ownership to be heard, provision for legal aid, provision for compensation etc
- The statutory agency is multi-agency using the multidisciplinary concept and is empowered to share confidential information. The agency has also effected nationwide coverage through the training of local law enforcement and tax officials in the identification of criminal assets.
- The statutory agency charged with the pursuit of the proceeds of crime is funded by the State’s central fund rather than the proceeds it confiscates and is not therefore open to the charge that its actions are selective or profit driven.

Monetary values for actions taken 1996 - 2010

Set out below are the monetary values for actions taken by the Bureau in 2010 and actions taken since its inception (1996-2010).

In 2010 the Bureau obtained;

- Interim orders to the value of over €7 million and Interlocutory Orders (final restraint orders) to the value of over 4.5 million.
- Taxes and interest demanded was €27.9 million with approximately €4 million collected.
- Social Welfare savings amounted to over €633,698, while €181,272 was recovered.

Since its statutory inception in October 1996 and up to 31st December 2010 the Bureau:

- obtained interim orders to the value of over €94 million.
- obtained “final” restraint orders to the value of over €46 million.
- taxes and interest demanded was over €188 million, with over €133 million collected
- assessed overpayments of almost €5 million and saved almost €4.9 million in social welfare payments.



*Special Committee on Organised Crime, Corruption and Money Laundering
(CRIM) 2012-2013*

Thematic Paper on Organised Crime

**Cybercrime - New Investigation Strategies and New
Technologies**

Author: Mrs Emma McClarkin (ECR)
September 2012

Introduction

Every day 500 million people in the European Union and its economy rely upon international cyber networks. The World Wide Web is an invaluable resource with many opportunities, but it has also brought with it a formidable enemy. The prosperity and safety of the European Union is reliant upon these networks being secure as well as open.

Cybercrime is vast in both its definition and its effects, and is one of the fastest growing areas of crime. Cybercrime encompasses a diverse range of crimes, which require a diverse and skilled approach to combat them. Cybercrime can include attacks against computer data and systems, identity theft, the distribution of child sexual abuse images, Internet auction fraud, the penetration of online financial services, as well as the deployment of viruses, Botnets¹, and various email scams such as phishing². The use of the Internet by terrorists, particularly for funding, recruitment and the incitement of radicalisation; and the threat of security vulnerabilities related to information technology infrastructure such as power plants, electrical grids, information systems and the computer systems of government and major companies, are all equally a challenge for law enforcement agencies and governments.³

The security and economic interests of the EU are now irreversibly tied with the rest of the world. No Government, company or institution is too big or sufficiently protected to not be a potential victim. Global high tech companies such as Google, as well as the Estonian Government and the European Commission have all been recent victims. However, the breach of the Estonian Government system in 2007 highlighted just how difficult it was to implement agreements, and organise a response, on an international level. The attack caused numerous problems; with certain Government and banking functions were unable to be carried out. Yet gaining agreement between the NATO Members as to whether Article 5 should be applied in this circumstance was a problem in its own right. Within the scope of a cyber attack, the definition of a hostile act of war was, and still remains, ambiguous.⁴ Both NATO and the European Commission have recently formulated common policy areas, and new proposals, in order to update and renew international cooperation. The new proposals provide legal instruments and establish commonalities; but it is still a slow moving progress against a fast paced threat.

The anonymous nature of the Internet and the wide range of business and infrastructural functions that are carried out on the web have meant that the opportunities to wreak havoc and make money online are vast. More importantly the Internet is the greatest facilitator of anonymity. The origins of potential threats and attacks have the possibility of being spread throughout the world, involving whole networks of individuals and groups of people with the ability to plan and act together from across the world without ever having to meet. It is the ease of movement, the

¹ Botnets - a network of remotely controlled systems by third parties, used to coordinate attacks and distribute malware, spam, and phishing scams.

² Phishing - is the act of attempting to fraudulently acquire through deception sensitive personal information such as passwords and credit card details by assuming another's identity in an official-looking email, IM, etc.

³ <http://www.interpol.int/Crime-areas/Cybercrime/Cybercrime>.

⁴ Article 5 of the TFEU - the Treaty on the Functioning of the European Union.

anonymity, and the profitability of the Internet, which has meant that the traditional structures of crime rings such as Hezbollah and the Mafia have moved out of shop fronts, and into cyberspace. It is estimated that criminal organizations are making 800 % more profits with piracy than with drugs.

Impact on society, the changing face of crime

In many ways cybercrime has become a socially accepted norm, something that a vast number of people do not take the effort to report. Many do not see it as "real crime", or believe that committing a crime on the internet is somehow less important than committing an offence in the "real world". It is crime without a face. It is essential that governments articulate the very real damages and costs of IP theft to both the economy and the consumer. Citizens need to be aware that often, unbeknown to them, they are committing or are complicit in a very serious and real crime, and often a crime that can result in a great deal of harm. The sale of fraudulent pharmaceuticals products online is booming. Consumers need to be made aware that it is estimated that 90% of the software, DVD's, and CD's sold in some countries are counterfeit, and that the total global trade in counterfeit goods is more than 600 billion USD a year. In the US alone, IP theft costs businesses an estimated 20 billion annually, and 750, 000 jobs.⁵ Yet IP theft is a socially accepted practice, and seen as something that 'everyone does'. Consumers and internet users need to be made aware of the impact that IP theft and the online trade of counterfeit products has on people's health, the economy, jobs and growth, and the very serious reality that this is an industry that feeds into and proliferates serious and organised crime, terrorism, and the illegal drugs and arms trade.

Awareness and Education

Yet with regard to this booming criminal industry, there appears to have been comparatively little public awareness. Put quite simply, Governments and global organisations can do more to educate. 431 million adults worldwide were victims of cyber crime last year.⁶ A large-scale global study suggests 5-10% of all domestic computers are regularly linked to criminal networks called botnets. The figures suggest that about 6% of the UK's 19 million net-using households are enrolled in botnets. At the top of the list of infection rates were Greece where nearly 20% of all broadband subscribers are thought to be regularly recruited into a botnet. More than 90% of spam is sent through botnets. The UK occupies the number 19 position in the top 20 nations with the biggest botnet problem. 89% of internet users avoid disclosing personal information online, and 74% agree that the risk of becoming a victim of cybercrime has increased in the past year. 12% of internet users across the EU have experienced online fraud already, and 8% have fallen victim to identity theft.⁷

And yet just 47% of people changed any of their online passwords during the past year.⁸

⁵ Sean B. Hoar, International Trends in Cyber Law Enforcement: The Dark Side of the Internet, International Security National Resilience Conference 2010, Abu Dhabi, United Arab Emirates, 2010.

⁶ Norton Cyber Crime Report for 2011.

⁷ Sean B. Hoar, International Trends in Cyber Law Enforcement: The Dark Side of the Internet, International Security National Resilience Conference 2010, Abu Dhabi, United Arab Emirates, 2010.

⁸ July 2012, Eurobarometer report on Cyber security.

A great deal of progress can be made, by:

- Increasing awareness of illegal downloading and its links with organised crime;
- By educating people on the dangers of social networking, on personal responsibility for data breaches and payments for card holders and transaction security;
- By educating parents, legal guardians and children on the risks of online solicitation for sexual purposes;
- By making wireless internet users aware of the potential misuse of unsecured connections, and;
- By creating dedicated points of contact for the public to report and receive advice on all of these areas.⁹

Education is essential so that people are aware of how to protect themselves online, and of what constitutes online crime. Promotion of legal platforms for reporting criminal activity or websites, and giving online users the tools and the information necessary to do so, are essential ways of reporting and 'shutting down' of websites related to IP theft and websites that contain child abuse images.

Impact on the economy

The value of the online economy is currently placed at \$8 trillion USD's each year.¹⁰ \$ 388 billion USD's is the estimated cost of Cybercrime to the global economy. To put this into context, the UNODC estimated that the global profits of the illicit drugs trade are \$320 billion USD. The cost of cybercrime to the global economy is nearly 1% of the world's Gross Domestic Product or put another way, higher than the GDP of 88% of the countries in the world.¹¹ As for corporate cyber espionage, cyber criminals have stolen intellectual property from businesses worldwide worth up to USD 1 trillion.¹² Over the past year, the median cost of cyber crime increased by 56 percent and now costs companies an average of \$6 million per year.¹³ Moreover, cybercrime is slowly but surely eroding confidence in the internet and eroding confidence in the legitimate services which are provided online. The internet is worth £100bn to the UK economy alone, more than 7% of its national income, so it is essential in these economically challenging times that confidence is kept high.¹⁴

Therefore, the EU's emphasis ought to be on nurturing emerging technologies, and encouraging businesses to conduct effective and constant risk assessments on current systems, and further developing the sharing of best practice.¹⁵ There must be repeated testing of our own systems with continued assessment of performance and failure. Such examples have been the United Kingdom Police Services who have been working on the development of a 'Best Practice' within the Intellectual Property Office, and bringing together all IP Crime Group members' resources to support businesses and enforcement agencies on Intellectual Property.¹⁶ There have also been

⁹ EUROPOL - Threat assessment - internet facilitated organised crime IOCTA 7/01/2011.

¹⁰ Communication from the Commission to the European Parliament - tackling crime in our digital age. Establishing a European Cybercrime Centre.

¹¹ UNODC World Drug report 2005.

¹² <http://www.interpol.int/Crime-areas/Cybercrime/Cybercrime>

¹³ Second Annual Cost of Cybercrime Study - Poneman Institute.

¹⁴ The internet's economic impact - connect world series. Jan 2012.

¹⁵ EU-US working group on cyber security and cybercrime.

¹⁶ <http://www.ipo.gov.uk/ipcreport11.pdf>

steps taken by the UK Department of Business, innovation and skills to establish a global common response to Cyber security.¹⁷ Such initiatives are being replicated throughout the EU, and throughout countries around the world. It is important that we keep building on this, to establish a real, effective and credible global network of businesses, law enforcement agencies and governments.

The promotion and protection of intellectual property and best practices must be made a priority by businesses and governments, and a key feature of the single market. Consistent dialogue between Governments, business, investors, consumers and the industry, as well as a better Early Warning System amongst international partners must be established. We must increase and coordinate penalties for those who build, use and sell tools and software designed to carry out cyber attacks, and seek to build a targeted and prioritized approach to the profitability of certain online tools such as botnets. The European Union needs to make combating cybercrime a viable option to our shared marketplace. Further work is needed to encourage the production of “safe” software, systems, and services which are appealing to the consumer as well as economically desirable. Governments must work domestically and internationally to achieve this in order to make investment attractive to the manufacturers, and purchasing desirable to the consumers. The support for innovation and the free market also has to feature prominently.

Tackling the problem

What can Europe do next? Firstly, it can examine how we can better implement legislation across the EU and enhance the existing tools that we have at our disposal. Europe will only ever be as strong as its weakest link. The EU should take action on the information that is provided and exchanged, and make sure that this system is quick and effective. In order for this rapid and effective exchange to take place we need to make sure that our legislators provide European governments, law enforcements agencies, businesses and homes with both the legal and practical tools necessary to combat cyber-criminals and the infringements they carry out. At present there is too greater disparity between Member States and third countries in the penalties that are applied, thus allowing for forum shopping where criminals carry out their activities.

Secondly, the solution cannot exist with law enforcement agencies alone. Combating Cybercrime must be done in partnership with individuals and businesses, so that they can look at how they can develop public-private partnerships between government and businesses to combat Internet crime and address security holes. Skills need to exist in banking, in industry, in homes, in schools, and in offices. It is only through skills and awareness being an everyday part of using the Internet that the effects of cybercrime, that the economic impact can be diminished. Fraud officers have been present in companies and banks for decades, looking for internal corruption and threats, yet this same rationale is not being applied to the external threats that exist in Cyberspace.¹⁸

¹⁷ BIS Common Responses to a Global Challenge - Cyber security Forum 2010.

¹⁸ EUROPOL - Threat assessment - internet facilitated organised crime IOCTA 7/01/2011

And finally, accuracy is required in where we harness resources and funding. Public and private sectors must make simultaneous investment in research, statistics, and technology, which at present is lacking. The effectiveness of law enforcement operations is reliant upon both technical and human resources. Investigations, whilst successful, are lengthy and labour intensive, and without suitable investment, solutions and results will be slow coming. Technological advances need to be developed and used to our advantage, so that we can gain the upper hand, and so that businesses and law enforcement agencies have answers that match the sophistication of the threat. At present, as quickly as new tools are developed, technology speeds ahead, overtaking those tools, it is a constantly evolving problem.

International & inter agency cooperation

The EU is currently responding to a crime that has no geographical or jurisdictional boundaries, and combating an area which is technologically developing and changing at a daily rate. Tools which have been created by the European Union include the 2011 Directive on combating sexual exploitation and child pornography; the Directive on attacks against information systems, which was due to be adopted in 2012; numerous operations and monitoring carried out by EUROPOL and ENISA , and attempts by the EU to seek consensus through the Council of Europe cybercrime Convention.¹⁹ Now we await the newly established European Cybercrime Centre, also known as EC3. And yet, despite these efforts, you are more at risk of being a victim of cybercrime this year, than you were in the last.

It is clear that the only way we will find a lasting solution is through working together. Both the president of the United States and the Director of Europol have stated that cyber-security poses the greatest modern threat to civilisation. Increasingly, the realization is being made that cybercrime cannot be fought with an isolationist or uncompromising approach, and that diplomatic links must be made further a field than obvious historic allies. A good example of this cooperation is the FBI programme which has partnered with at least 60 nations to set up a network of legal attaches. The FBI has also embedded law enforcement agents with other equivalent agencies around the world who operate in Eastern Europe on organised crime. Other initiatives for inter-agency cooperation include recommendations from INTERPOL to establish a global list of contact officers available around the clock for cybercrime investigations by law enforcement agencies, (the list contained 131 contacts at the end of 2011), and to provide a secure web portal for accessing operational information and documents.²⁰ EUROPOL and INTERPOL must continue to strengthen their operational links, just as police forces and agencies throughout Europe and the globe must find ways of facilitating communication and information sharing.

Good communication and cooperation between the EU and its international partners, particularly the United States, is integral to our success in combating Cybercrime. Cyberspace transcends the geographical, economic, and social boundaries that exist in other industries and other criminal activity. The ability for the EU to operate with

¹⁹ Council of Europe Cybercrime Convention - 23/11/2001. CETS No.: 185.

²⁰ National Security Council - Strategy to combat transnational organised crime. A Growing Threat to National and International Security.

third countries is as integral as the ability to operate well within its own borders. In order to strengthen this approach, Cybercrime should be tackled in a horizontal and crosscutting manner. Emphasis on cyber-security and the responsibility of third countries to tackle the problem should feature in trade agreements with third countries in order to respect the international priorities in the fight against IP fraud and Cybercrime.

It is important that the legislation and the tools which the European Union and the international community eventually create are both adaptable and flexible enough, as well as legally strong enough, to be effective in combating and prosecuting a teenager operating out of his bedroom, or a terrorist cell operating out of a country that we do not have an international agreement with. At an international level this is only complicated further by trying to find definitions and commonalities of cyber threats and sharing resources and information: a task the European Union finds difficult enough within its own Member States, without the reluctance to compromise on legal parameters and definitions, and rely on the capabilities of allies.

There have of course been previous international efforts, such as the Council of Europe's Convention on Cybercrime in 2001 (a Convention still not ratified by all countries), as well as recent proposals from NATO, the European Commission and the U.S. Administration. Yet despite the level of threat increasing, there is not a single international agreement on cyber security, even between great allies like the U.S. and the EU. A study by the ENISA concluded that European countries differed greatly in how they were prepared to deal with cybercrime and cyber attacks. The reality is that not all EU countries can agree how best to cooperate and take on the problem. It is therefore easy to understand that this is an issue not easily negotiated and concluded between the EU and the wider world, but we must persist.

Conclusion

The Internet has made the world a smaller place. Our security and economies are more inter-linked than at any other time in history. The global nature of this problem requires a global effort to find a solution. There is no silver bullet to tackle Cybercrime, but clearly an international and multi layered approach is the path forward. We must protect EU citizens from becoming victims of Cybercrime, especially minors and the most vulnerable. We should consolidate and renew confidence for consumers online. We have a duty to protect our knowledge economy and our ideas here in the EU; and to ensure that we invest in the creativity and innovation that will eventually provide a defence. It is our responsibility as legislators to make the Internet as safe a place as possible, and ensure that people can enjoy it as a place of freedom of expression and gained knowledge, free from harm or danger.

**TRATTATO SUL FUNZIONAMENTO DELL'UNIONE
EUROPEA**

(estratto)

4. In assenza di misure in applicazione dell'articolo 64, paragrafo 3, la Commissione o, in mancanza di una decisione della Commissione entro un periodo di tre mesi dalla richiesta dello Stato membro interessato, il Consiglio può adottare una decisione che conferma che le misure fiscali restrittive adottate da uno Stato membro riguardo ad uno o più paesi terzi devono essere considerate compatibili con i trattati nella misura in cui sono giustificate da uno degli obiettivi dell'Unione e compatibili con il buon funzionamento del mercato interno. Il Consiglio delibera all'unanimità su richiesta di uno Stato membro.

Articolo 66

(ex articolo 59 del TCE)

Qualora, in circostanze eccezionali, i movimenti di capitali provenienti da paesi terzi o ad essi diretti causino o minaccino di causare difficoltà gravi per il funzionamento dell'Unione economica e monetaria, il Consiglio, su proposta della Commissione e previa consultazione della Banca centrale europea, può prendere nei confronti di paesi terzi, e se strettamente necessarie, misure di salvaguardia di durata limitata, per un periodo non superiore a sei mesi.

TITOLO V

SPAZIO DI LIBERTÀ, SICUREZZA E GIUSTIZIA

CAPO 1

DISPOSIZIONI GENERALI

Articolo 67

(ex articolo 61 del TCE ed ex articolo 29 del TUE)

1. L'Unione realizza uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia nel rispetto dei diritti fondamentali nonché dei diversi ordinamenti giuridici e delle diverse tradizioni giuridiche degli Stati membri.
2. Essa garantisce che non vi siano controlli sulle persone alle frontiere interne e sviluppa una politica comune in materia di asilo, immigrazione e controllo delle frontiere esterne, fondata sulla solidarietà tra Stati membri ed equa nei confronti dei cittadini dei paesi terzi. Ai fini del presente titolo gli apolidi sono equiparati ai cittadini dei paesi terzi.
3. L'Unione si adopera per garantire un livello elevato di sicurezza attraverso misure di prevenzione e di lotta contro la criminalità, il razzismo e la xenofobia, attraverso misure di coordinamento e cooperazione tra forze di polizia e autorità giudiziarie e altre autorità competenti, nonché tramite il riconoscimento reciproco delle decisioni giudiziarie penali e, se necessario, il ravvicinamento delle legislazioni penali.
4. L'Unione facilita l'accesso alla giustizia, in particolare attraverso il principio di riconoscimento reciproco delle decisioni giudiziarie ed extragiudiziali in materia civile.

Articolo 68

Il Consiglio europeo definisce gli orientamenti strategici della programmazione legislativa e operativa nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

Articolo 69

Per quanto riguarda le proposte e le iniziative legislative presentate nel quadro dei capi 4 e 5, i parlamenti nazionali vigilano sul rispetto del principio di sussidiarietà conformemente al protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità.

Articolo 70

Fatti salvi gli articoli 258, 259 e 260, il Consiglio, su proposta della Commissione, può adottare misure che definiscono le modalità secondo le quali gli Stati membri, in collaborazione con la Commissione, procedono a una valutazione oggettiva e imparziale dell'attuazione, da parte delle autorità degli Stati membri, delle politiche dell'Unione di cui al presente titolo, in particolare al fine di favorire la piena applicazione del principio di riconoscimento reciproco. Il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali sono informati dei contenuti e dei risultati di tale valutazione.

Articolo 71

(ex articolo 36 del TUE)

È istituito in seno al Consiglio un comitato permanente al fine di assicurare all'interno dell'Unione la promozione e il rafforzamento della cooperazione operativa in materia di sicurezza interna. Fatto salvo l'articolo 240, esso favorisce il coordinamento dell'azione delle autorità competenti degli Stati membri. I rappresentanti degli organi e organismi interessati dell'Unione possono essere associati ai lavori del comitato. Il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali sono tenuti informati dei lavori.

Articolo 72

(ex articolo 64, paragrafo 1, del TCE ed ex articolo 33 del TUE)

Il presente titolo non osta all'esercizio delle responsabilità incumbenti agli Stati membri per il mantenimento dell'ordine pubblico e la salvaguardia della sicurezza interna.

Articolo 73

Gli Stati membri hanno la facoltà di organizzare tra di loro e sotto la loro responsabilità forme di cooperazione e di coordinamento nel modo che ritengono appropriato tra i dipartimenti competenti delle rispettive amministrazioni responsabili per la salvaguardia della sicurezza nazionale.

Articolo 74

(ex articolo 66 del TCE)

Il Consiglio adotta misure al fine di assicurare la cooperazione amministrativa tra i servizi competenti degli Stati membri nei settori di cui al presente titolo e fra tali servizi e la Commissione. Esso delibera su proposta della Commissione, fatto salvo l'articolo 76, e previa consultazione del Parlamento europeo.

Articolo 75

(ex articolo 60 del TCE)

Qualora sia necessario per conseguire gli obiettivi di cui all'articolo 67, per quanto riguarda la prevenzione e la lotta contro il terrorismo e le attività connesse, il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando mediante regolamenti secondo la procedura legislativa ordinaria, definiscono un insieme di misure amministrative concernenti i movimenti di capitali e i pagamenti, quali il congelamento dei capitali, dei beni finanziari o dei proventi economici appartenenti, posseduti o detenuti da persone fisiche o giuridiche, da gruppi o da entità non statali.

Il Consiglio, su proposta della Commissione, adotta misure per attuare l'insieme di misure di cui al primo comma.

Gli atti di cui al presente articolo contengono le necessarie disposizioni sulle garanzie giuridiche.

Articolo 76

Gli atti di cui ai capi 4 e 5 e le misure di cui all'articolo 74 che assicurano la cooperazione amministrativa nei settori di cui a tali capi sono adottati:

- a) su proposta della Commissione, oppure
- b) su iniziativa di un quarto degli Stati membri.

CAPO 2

POLITICHE RELATIVE AI CONTROLLI ALLE FRONTIERE, ALL'ASILO E
ALL'IMMIGRAZIONE*Articolo 77*

(ex articolo 62 del TCE)

1. L'Unione sviluppa una politica volta a:
 - a) garantire l'assenza di qualsiasi controllo sulle persone, a prescindere dalla nazionalità, all'atto dell'attraversamento delle frontiere interne;

all'unanimità previa consultazione del Parlamento europeo. I parlamenti nazionali sono informati della proposta di cui al secondo comma. Se un parlamento nazionale comunica la sua opposizione entro sei mesi dalla data di tale informazione, la decisione non è adottata. In mancanza di opposizione, il Consiglio può adottare la decisione.

CAPO 4 COOPERAZIONE GIUDIZIARIA IN MATERIA PENALE

Articolo 82

(ex articolo 31 del TUE)

1. La cooperazione giudiziaria in materia penale nell'Unione è fondata sul principio di riconoscimento reciproco delle sentenze e delle decisioni giudiziarie e include il ravvicinamento delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri nei settori di cui al paragrafo 2 e all'articolo 83. Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, adottano le misure intese a:

- a) definire norme e procedure per assicurare il riconoscimento in tutta l'Unione di qualsiasi tipo di sentenza e di decisione giudiziaria;
- b) prevenire e risolvere i conflitti di giurisdizione tra gli Stati membri;
- c) sostenere la formazione dei magistrati e degli operatori giudiziari; d) facilitare la cooperazione tra le autorità giudiziarie o autorità omologhe degli Stati membri in relazione all'azione penale e all'esecuzione delle decisioni.

2. Laddove necessario per facilitare il riconoscimento reciproco delle sentenze e delle decisioni giudiziarie e la cooperazione di polizia e giudiziaria nelle materie penali aventi dimensione transnazionale, il Parlamento europeo e il Consiglio possono stabilire norme minime deliberando mediante direttive secondo la procedura legislativa ordinaria. Queste tengono conto delle differenze tra le tradizioni giuridiche e gli ordinamenti giuridici degli Stati membri. Esse riguardano:

- a) l'ammissibilità reciproca delle prove tra gli Stati membri;
- b) i diritti della persona nella procedura penale;
- c) i diritti delle vittime della criminalità;
- d) altri elementi specifici della procedura penale, individuati dal Consiglio in via preliminare mediante una decisione; per adottare tale decisione il Consiglio delibera all'unanimità previa approvazione del Parlamento europeo. L'adozione delle norme minime di cui al presente paragrafo non impedisce agli Stati membri di mantenere o introdurre un livello più elevato di tutela delle persone.

3. Qualora un membro del Consiglio ritenga che un progetto di direttiva di cui al paragrafo 2 incida su aspetti fondamentali del proprio ordinamento giuridico penale, può chiedere che il Consiglio europeo sia investito della questione. In tal caso la procedura legislativa ordinaria è sospesa. Previa discussione e in caso di consenso, il Consiglio europeo, entro quattro mesi da tale sospensione, rinvia il progetto al Consiglio, ponendo fine alla sospensione della procedura legislativa ordinaria. Entro il medesimo termine, in caso di disaccordo, e se almeno nove Stati membri desiderano instaurare una cooperazione rafforzata sulla base del progetto di direttiva in questione, essi ne informano il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione. In tal caso l'autorizzazione a procedere alla cooperazione rafforzata di cui all'articolo 20, paragrafo 2 del trattato sull'Unione europea e all'articolo 329, paragrafo 1 del presente trattato si considera concessa e si applicano le disposizioni sulla cooperazione rafforzata.

Articolo 83

(ex articolo 31 del TUE)

1. Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando mediante direttive secondo la procedura legislativa ordinaria, possono stabilire norme minime relative alla definizione dei reati e delle sanzioni in sfere di criminalità particolarmente grave che presentano una dimensione transnazionale derivante dal carattere o dalle implicazioni di tali reati o da una particolare necessità di combatterli su basi comuni.

Dette sfere di criminalità sono le seguenti: terrorismo, tratta degli esseri umani e sfruttamento sessuale delle donne e dei minori, traffico illecito di stupefacenti, traffico illecito di armi, riciclaggio di denaro, corruzione, contraffazione di mezzi di pagamento, criminalità informatica e criminalità organizzata.

In funzione dell'evoluzione della criminalità, il Consiglio può adottare una decisione che individua altre sfere di criminalità che rispondono ai criteri di cui al presente paragrafo. Esso delibera all'unanimità previa approvazione del Parlamento europeo.

2. Allorché il ravvicinamento delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri in materia penale si rivela indispensabile per garantire l'attuazione efficace di una politica dell'Unione in un settore che è stato oggetto di misure di armonizzazione, norme minime relative alla definizione dei reati e delle sanzioni nel settore in questione possono essere stabilite tramite direttive. Tali direttive sono adottate secondo la stessa procedura legislativa ordinaria o speciale utilizzata per l'adozione delle misure di armonizzazione in questione, fatto salvo l'articolo 76.

3. Qualora un membro del Consiglio ritenga che un progetto di direttiva di cui al paragrafo 1 o 2 incida su aspetti fondamentali del proprio ordinamento giuridico penale, può chiedere che il Consiglio europeo sia investito della questione. In tal caso la procedura legislativa ordinaria è sospesa. Previa discussione e in caso di

consenso, il Consiglio europeo, entro quattro mesi da tale sospensione, rinvia il progetto al Consiglio, ponendo fine alla sospensione della procedura legislativa ordinaria. Entro il medesimo termine, in caso di disaccordo, e se almeno nove Stati membri desiderano instaurare una cooperazione rafforzata sulla base del progetto di direttiva in questione, essi ne informano il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione. In tal caso l'autorizzazione a procedere alla cooperazione rafforzata di cui all'articolo 20, paragrafo 2 del trattato sull'Unione europea e all'articolo 329, paragrafo 1 del presente trattato si considera concessa e si applicano le disposizioni sulla cooperazione rafforzata.

Articolo 84

Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, possono stabilire misure per incentivare e sostenere l'azione degli Stati membri nel campo della prevenzione della criminalità, ad esclusione di qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri.

Articolo 85

(ex articolo 31 del TUE)

1. Eurojust ha il compito di sostenere e potenziare il coordinamento e la cooperazione tra le autorità nazionali responsabili delle indagini e dell'azione penale contro la criminalità grave che interessa due o più Stati membri o che richiede un'azione penale su basi comuni, sulla scorta delle operazioni effettuate e delle informazioni fornite dalle autorità degli Stati membri e da Europol.

In questo contesto il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando mediante regolamenti secondo la procedura legislativa ordinaria, determinano la struttura, il funzionamento, la sfera d'azione e i compiti di Eurojust. Tali compiti possono comprendere:

- a) l'avvio di indagini penali, nonché la proposta di avvio di azioni penali esercitate dalle autorità nazionali competenti, in particolare quelle relative a reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione;
- b) il coordinamento di indagini ed azioni penali di cui alla lettera a);
- c) il potenziamento della cooperazione giudiziaria, anche attraverso la composizione dei conflitti di competenza e tramite una stretta cooperazione con la Rete giudiziaria europea.

Tali regolamenti fissano inoltre le modalità per associare il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali alla valutazione delle attività di Eurojust.

2. Nel contesto delle azioni penali di cui al paragrafo 1, e fatto salvo l'articolo 86, gli atti ufficiali di procedura giudiziaria sono eseguiti dai funzionari nazionali competenti.

Articolo 86

1. Per combattere i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, il Consiglio, deliberando mediante regolamenti secondo una procedura legislativa speciale, può istituire una Procura europea a partire da Eurojust. Il Consiglio delibera all'unanimità, previa approvazione del Parlamento europeo.

In mancanza di unanimità, un gruppo di almeno nove Stati membri può chiedere che il Consiglio europeo sia investito del progetto di regolamento. In tal caso la procedura in sede di Consiglio è sospesa. Previa discussione e in caso di consenso, il Consiglio europeo, entro quattro mesi da tale sospensione, rinvia il progetto al Consiglio per adozione.

Entro il medesimo termine, in caso di disaccordo, e se almeno nove Stati membri desiderano instaurare una cooperazione rafforzata sulla base del progetto di regolamento in questione, essi ne informano il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione. In tal caso l'autorizzazione a procedere alla cooperazione rafforzata di cui all'articolo 20, paragrafo 2 del trattato sull'Unione europea e all'articolo 329, paragrafo 1 del presente trattato si considera concessa e si applicano le disposizioni sulla cooperazione rafforzata.

2. La Procura europea è competente per individuare, perseguire e rinviare a giudizio, eventualmente in collegamento con Europol, gli autori di reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, quali definiti dal regolamento previsto nel paragrafo 1, e i loro complici. Essa esercita l'azione penale per tali reati dinanzi agli organi giurisdizionali competenti degli Stati membri.

3. I regolamenti di cui al paragrafo 1 stabiliscono lo statuto della Procura europea, le condizioni di esercizio delle sue funzioni, le regole procedurali applicabili alle sue attività e all'ammissibilità delle prove e le regole applicabili al controllo giurisdizionale degli atti procedurali che adotta nell'esercizio delle sue funzioni.

4. Il Consiglio europeo può adottare, contemporaneamente o successivamente, una decisione che modifica il paragrafo 1 allo scopo di estendere le attribuzioni della Procura europea alla lotta contro la criminalità grave che presenta una dimensione transnazionale, e che modifica di conseguenza il paragrafo 2 per quanto riguarda gli autori di reati gravi con ripercussioni in più Stati membri e i loro complici. Il Consiglio europeo delibera all'unanimità previa approvazione del Parlamento europeo e previa consultazione della Commissione.

CAPO 5

COOPERAZIONE DI POLIZIA

Articolo 87

(ex articolo 30 del TUE)

1. L'Unione sviluppa una cooperazione di polizia che associa tutte le autorità competenti degli Stati membri, compresi i servizi di polizia, i servizi delle dogane e altri servizi incaricati dell'applicazione della legge specializzati nel settore della prevenzione o dell'individuazione dei reati e delle relative indagini.

2. Ai fini del paragrafo 1, il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, possono stabilire misure riguardanti:

- a) la raccolta, l'archiviazione, il trattamento, l'analisi e lo scambio delle pertinenti informazioni;
- b) un sostegno alla formazione del personale e la cooperazione relativa allo scambio di personale, alle attrezzature e alla ricerca in campo criminologico;
- c) le tecniche investigative comuni ai fini dell'individuazione di forme gravi di criminalità organizzata.

3. Il Consiglio, deliberando secondo una procedura legislativa speciale, può stabilire misure riguardanti la cooperazione operativa tra le autorità di cui al presente articolo. Il Consiglio delibera all'unanimità previa consultazione del Parlamento europeo. In mancanza di unanimità, un gruppo di almeno nove Stati membri può chiedere che il Consiglio europeo sia investito del progetto di misure. In tal caso la procedura in sede di Consiglio è sospesa. Previa discussione e in caso di consenso, il Consiglio europeo, entro quattro mesi da tale sospensione, rinvia il progetto al Consiglio per adozione.

Entro il medesimo termine, in caso di disaccordo, e se almeno nove Stati membri desiderano instaurare una cooperazione rafforzata sulla base del progetto di misure in questione, essi ne informano il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione. In tal caso l'autorizzazione a procedere alla cooperazione rafforzata di cui all'articolo 20, paragrafo 2 del trattato sull'Unione europea e all'articolo 329, paragrafo 1 del presente trattato si considera concessa e si applicano le disposizioni sulla cooperazione rafforzata. La procedura specifica di cui al secondo e al terzo comma non si applica agli atti che costituiscono uno sviluppo dell'acquis di Schengen.

Articolo 88

(ex articolo 30 del TUE)

1. Europol ha il compito di sostenere e potenziare l'azione delle autorità di polizia e degli altri servizi incaricati dell'applicazione della legge degli Stati membri e la reciproca collaborazione nella prevenzione e lotta contro la criminalità grave che

interessa due o più Stati membri, il terrorismo e le forme di criminalità che ledono un interesse comune oggetto di una politica dell'Unione.

2. Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando mediante regolamenti secondo la procedura legislativa ordinaria, determinano la struttura, il funzionamento, la sfera d'azione e i compiti di Europol. Tali compiti possono comprendere:

a) la raccolta, l'archiviazione, il trattamento, l'analisi e lo scambio delle informazioni trasmesse, in particolare dalle autorità degli Stati membri o di paesi o organismi terzi;

b) il coordinamento, l'organizzazione e lo svolgimento di indagini e di azioni operative, condotte congiuntamente con le autorità competenti degli Stati membri o nel quadro di squadre investigative comuni, eventualmente in collegamento con Eurojust.

Tali regolamenti fissano inoltre le modalità di controllo delle attività di Europol da parte del Parlamento europeo, controllo cui sono associati i parlamenti nazionali.

3. Qualsiasi azione operativa di Europol deve essere condotta in collegamento e d'intesa con le autorità dello Stato membro o degli Stati membri di cui interessa il territorio. L'applicazione di misure coercitive è di competenza esclusiva delle pertinenti autorità nazionali.

Articolo 89

(ex articolo 32 del TUE)

Il Consiglio, deliberando secondo una procedura legislativa speciale, stabilisce le condizioni e i limiti entro i quali le autorità competenti degli Stati membri di cui agli articoli 82 e 87 possono operare nel territorio di un altro Stato membro in collegamento e d'intesa con le autorità di quest'ultimo. Il Consiglio delibera all'unanimità previa consultazione del Parlamento europeo.

PROTOCOLLO (n. 36)
SULLE DISPOSIZIONI TRANSITORIE

LE ALTE PARTI CONTRAENTI,

CONSIDERANDO che, per organizzare la transizione dalle disposizioni istituzionali dei trattati applicabili prima dell'entrata in vigore del trattato di Lisbona a quelle previste da detto trattato, è necessario prevedere disposizioni transitorie,

HANNO CONVENUTO le disposizioni seguenti, che sono allegate al trattato sull'Unione europea, al trattato sul funzionamento dell'Unione europea e al trattato che istituisce la Comunità europea dell'energia atomica:

Articolo 1

Nel presente protocollo i termini «trattati» designano il trattato sull'Unione europea, il trattato sul funzionamento dell'Unione europea e il trattato che istituisce la Comunità europea dell'energia atomica.

[...]

TITOLO VII

**DISPOSIZIONI TRANSITORIE RELATIVE AGLI ATTI ADOTTATI IN
BASE AI TITOLI V E VI DEL TRATTATO SULL'UNIONE EUROPEA
PRIMA DELL'ENTRATA IN VIGORE DEL TRATTATO DI LISBONA**

Articolo 9

Gli effetti giuridici degli atti delle istituzioni, degli organi e degli organismi dell'Unione adottati in base al trattato sull'Unione europea prima dell'entrata in vigore del trattato di Lisbona sono mantenuti finché tali atti non saranno stati abrogati, annullati o modificati in applicazione dei trattati. Ciò vale anche per le convenzioni concluse tra Stati membri in base al trattato sull'Unione europea.

Articolo 10

1. A titolo di misura transitoria e in ordine agli atti dell'Unione nel settore della cooperazione di polizia e della cooperazione giudiziaria in materia penale adottati prima dell'entrata in vigore del trattato di Lisbona, le attribuzioni delle istituzioni alla data di entrata in vigore di detto trattato sono le seguenti: le attribuzioni della Commissione ai sensi dell'articolo 258 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea non sono applicabili e le attribuzioni della

Corte di giustizia dell'Unione europea ai sensi del titolo VI del trattato sull'Unione europea, nella versione vigente prima dell'entrata in vigore del trattato di Lisbona, restano invariate, anche nel caso in cui siano state accettate in forza dell'articolo 35, paragrafo 2 di detto trattato sull'Unione europea.

2. La modifica di un atto di cui al paragrafo 1 comporta che, con riguardo all'atto modificato e nei confronti degli Stati membri ai quali esso si applica, le attribuzioni delle istituzioni menzionate in detto paragrafo si applichino quali previste dai trattati.

3. In ogni caso la misura transitoria di cui al paragrafo 1 cessa di avere effetto cinque anni dopo l'entrata in vigore del trattato di Lisbona.

4. Al più tardi sei mesi prima della fine del periodo transitorio di cui al paragrafo 3 il Regno Unito può notificare al Consiglio che, riguardo agli atti di cui al paragrafo 1, non accetta le attribuzioni delle istituzioni menzionate al paragrafo 1 quali previste dai trattati. Se il Regno Unito ha effettuato la notifica, cessano di applicarsi a detto Stato tutti gli atti di cui al paragrafo 1 dalla data di fine del periodo transitorio di cui al paragrafo 3. Il presente comma non si applica nel caso degli atti modificati applicabili al Regno Unito secondo quanto indicato al paragrafo 2.

Il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata su proposta della Commissione, determina gli adattamenti necessari che ne conseguono e il necessario regime transitorio. Il Regno Unito non partecipa all'adozione della decisione. Per maggioranza qualificata del Consiglio si intende quella definita conformemente all'articolo 238, paragrafo 3, lettera a) del trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata su proposta della Commissione, può altresì adottare una decisione che stabilisce che il Regno Unito si fa carico delle eventuali conseguenze finanziarie dirette, derivanti necessariamente e inevitabilmente dalla cessazione della sua partecipazione agli atti suddetti.

5. Successivamente il Regno Unito può in qualsiasi momento notificare al Consiglio che desidera partecipare ad atti che, in forza del paragrafo 4, primo comma, hanno cessato di applicarsi a detto Stato. In tale occorrenza si applicano, secondo i casi, le disposizioni pertinenti del protocollo sull'acquis di Schengen integrato nell'ambito dell'Unione europea o del protocollo sulla posizione del Regno Unito e dell'Irlanda rispetto allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Le attribuzioni delle istituzioni riguardo a tali atti sono quelle previste dai trattati. Quando agiscono nell'ambito dei protocolli in questione, le istituzioni dell'Unione e il Regno Unito si adoperano per ristabilire la più ampia partecipazione possibile del Regno Unito all'acquis dell'Unione riguardo allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia senza incidere profondamente sul funzionamento pratico delle varie parti dell'acquis e rispettandone la coerenza.

IV

(Informazioni)

INFORMAZIONI PROVENIENTI DALLE ISTITUZIONI, DAGLI ORGANI E
DAGLI ORGANISMI DELL'UNIONE EUROPEA

CONSIGLIO EUROPEO

PROGRAMMA DI STOCCOLMA — UN'EUROPA APERTA E SICURA AL SERVIZIO E A TUTELA
DEI CITTADINI

(2010/C 115/01)

INDICE

	<i>Pagina</i>
1. VERSO UN'EUROPA DEI CITTADINI IN UNO SPAZIO DI LIBERTÀ, SICUREZZA E GIUSTIZIA	4
1.1. Priorità politiche	4
1.2. Strumenti	5
1.2.1. Fiducia reciproca	5
1.2.2. Applicazione	5
1.2.3. Legislazione	5
1.2.4. Coerenza maggiore	6
1.2.5. Valutazione	6
1.2.6. Formazione	6
1.2.7. Comunicazione	7
1.2.8. Dialogo con la società civile	7
1.2.9. Finanziamento	7
1.2.10. Piano d'azione	7
1.2.11. Revisione del programma di Stoccolma	7
2. PROMUOVERE I DIRITTI DEI CITTADINI: UN'EUROPA DEI DIRITTI	8
2.1. Un'Europa fondata sui diritti fondamentali	8
2.2. Pieno esercizio del diritto di libera circolazione	8
2.3. Vivere insieme in uno spazio che rispetti la diversità e tuteli i più vulnerabili	9
2.3.1. Razzismo e xenofobia	9
2.3.2. Diritti dei minori	9
2.3.3. Gruppi vulnerabili	9

3.5. Potenziare la presenza internazionale dell'Unione nel settore giudiziario

3.5.1. Diritto civile

Il Consiglio europeo ritiene che sia molto importante definire in modo chiaro gli interessi e le priorità esterne dell'Unione nel settore della cooperazione giudiziaria in materia civile al fine di poter interagire con i paesi terzi in un contesto giuridico sicuro.

La convenzione di Lugano del 1988 concernente la competenza giurisdizionale e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale è aperta alla partecipazione di altri Stati e l'Unione dovrebbe valutare, in cooperazione con le altre parti contraenti, quali paesi terzi potrebbero essere incoraggiati ad aderirvi.

L'Unione dovrebbe sfruttare la sua qualità di membro della conferenza dell'Aia di diritto internazionale privato per promuovere attivamente la massima adesione alle convenzioni di maggior rilievo e prestare quanto più possibile assistenza agli altri Stati affinché attuino correttamente tali strumenti. Il Consiglio europeo invita il Consiglio, la Commissione e gli Stati membri a incoraggiare tutti i paesi partner ad aderire alle convenzioni che rivestono particolare interesse per l'Unione.

Nei casi in cui manchi un quadro giuridico che disciplini le relazioni tra l'Unione e i paesi partner e qualora non sia possibile sviluppare una nuova cooperazione multilaterale partendo dall'Unione, andrebbe vagliata, caso per caso, l'opzione degli accordi bilaterali.

Il Consiglio europeo invita il Consiglio e la Commissione a:

- definire una strategia sulle questioni di diritto civile per i prossimi anni, coerente con l'insieme dell'azione esterna dell'Unione.

3.5.2. Diritto penale

Sul fronte penale occorrerà individuare le priorità in vista della negoziazione di accordi di assistenza giudiziaria e di estradizione. L'Unione dovrebbe promuovere attivamente l'adesione del maggior numero di paesi partner alle convenzioni più pertinenti ed efficaci e prestare quanto più possibile assistenza agli altri Stati affinché attuino correttamente gli strumenti. Le istituzioni dell'Unione dovrebbero provvedere nella misura massima possibile alla coerenza tra l'ordinamento giuridico dell'Unione e quello internazionale. Ove possibile si dovrebbe ricercare una sinergia con il Consiglio d'Europa.

Il Consiglio europeo chiede alla Commissione, al Consiglio e al Parlamento europeo, secondo i casi:

- di definire una politica intesa a stabilire accordi di cooperazione giudiziaria internazionale con paesi terzi che rivestono un interesse al riguardo o all'interno di organizzazioni internazionali. Nel decidere i paesi prioritari andrebbero presi in considerazione, in particolare, i criteri seguenti: relazione

strategica, eventuali accordi bilaterali vigenti, eventuale adesione del paese in questione ai principi dei diritti umani, eventuale sua cooperazione con l'Unione in generale e con i suoi Stati membri e priorità inerenti alla cooperazione giudiziaria e fra le autorità di contrasto,

- di promuovere lo scambio di migliori prassi e la condivisione di esperienze con Stati non membri e, con particolare riguardo ai paesi interessati dall'allargamento, di sfruttare appieno gli strumenti di cui l'Unione si è dotata, quali i programmi di gemellaggio e le valutazioni *inter pares*, atti a promuovere la riforma giudiziaria e a potenziare lo Stato di diritto, anche in cooperazione con il Consiglio d'Europa,
- di fornire un sostegno costante ai sistemi giudiziari nei paesi partner onde promuovere lo Stato di diritto nel mondo,
- di continuare a promuovere il principio di complementarità dello statuto di Roma della CPI e l'osservanza degli obblighi di detto statuto.

Il Consiglio europeo invita inoltre la Commissione a:

- presentare al Consiglio, nel 2010, un elenco di paesi che hanno chiesto di concludere accordi di assistenza giudiziaria e di estradizione con l'Unione corredato di una valutazione, basata sui principi suddetti, dell'opportunità e urgenza di concludere tali accordi con questi o altri paesi.

4. UN'EUROPA CHE PROTEGGE

4.1. Strategia di sicurezza interna

Il Consiglio europeo è convinto che l'intensificazione delle azioni a livello europeo, unitamente a un migliore coordinamento con le azioni condotte a livello regionale e nazionale, sia essenziale per garantire la protezione da minacce transnazionali. Il terrorismo e la criminalità organizzata, il traffico di stupefacenti, la corruzione, la tratta degli esseri umani, il traffico di clandestini e il traffico di armi sono tra le altre sfide persistenti alla sicurezza interna dell'Unione. La diffusa criminalità transfrontaliera è diventata una problematica urgente che esige una risposta chiara e globale. L'azione dell'Unione potenzierà il lavoro delle autorità competenti degli Stati membri, migliorandone i risultati.

Il Consiglio europeo chiede al Consiglio e alla Commissione di:

- definire una strategia di sicurezza interna dell'Unione globale e ispirata, in particolare, ai principi seguenti:
 - ripartizione chiara dei compiti tra l'Unione e gli Stati membri che rispecchi una visione condivisa delle problematiche odierne,
 - rispetto di diritti fondamentali, protezione internazionale e Stato di diritto,

- solidarietà tra Stati membri,
- adozione di un approccio intraprendente e basato sull'intelligence,
- necessità di un approccio orizzontale e trasversale che consenta di affrontare crisi complesse o catastrofi naturali o di origine umana,
- stretta cooperazione tra le agenzie dell'Unione, anche sotto il profilo di un ulteriore miglioramento dello scambio di informazioni,
- accento posto su attuazione e semplificazione nonché miglioramento delle misure preventive,
- ricorso alle iniziative e alla cooperazione regionali,
- sensibilizzazione dei cittadini riguardo all'importanza dell'attività svolta dall'Unione per proteggerli.

Sviluppare, controllare e attuare la strategia di sicurezza interna dovrebbe diventare uno dei compiti prioritari del COSI istituito dall'articolo 71 del TFUE. Per assicurare l'effettiva attuazione della strategia di sicurezza interna, occorre inoltre occuparsi degli aspetti di sicurezza della gestione integrata delle frontiere e, in caso, della cooperazione giudiziaria in materia penale pertinente alla cooperazione operativa nel settore della sicurezza interna.

La strategia di sicurezza interna dovrebbe tener conto inoltre della strategia di sicurezza esterna elaborata dall'Unione nonché di altre politiche dell'Unione, in particolare quelle attinenti al mercato interno. Si dovrebbe altresì tener conto della possibile incidenza della strategia sulle relazioni con i paesi vicini dell'Unione e, in particolare, con gli Stati candidati e potenziali candidati, poiché la sicurezza interna è interconnessa con la dimensione esterna delle minacce. In un mondo globale la criminalità non conosce frontiere. Giungendo progressivamente a maturità, le politiche nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia dovrebbero sostenersi vicendevolmente e acquisire maggiore coerenza, integrandosi armoniosamente, negli anni a venire, con le altre politiche dell'Unione.

Il Consiglio europeo invita la Commissione a:

- valutare la fattibilità di un fondo per la sicurezza interna, inteso a promuovere l'attuazione della strategia di sicurezza interna, così da farne una realtà operativa.

4.2. Dotarsi di mezzi potenziati

La sicurezza all'interno dell'Unione presuppone un approccio integrato in virtù del quale gli operatori della sicurezza condividano una cultura comune, ottimizzino lo scambio di informazioni e si avvalgano di infrastrutture tecnologiche adeguate.

4.2.1. Creare una cultura comune

Il Consiglio europeo sottolinea la necessità di rafforzare la fiducia reciproca tra tutti i professionisti del settore a livello nazionale e dell'Unione. Un'autentica cultura europea in materia di applicazione della legge dovrebbe svilupparsi grazie allo scambio di esperienze e buone prassi, nonché mediante l'organizzazione di corsi di formazione e di esercitazioni comuni conformemente al punto 1.2.6.

Il Consiglio europeo esorta gli Stati membri a ideare meccanismi di incentivo per i professionisti che assumono funzioni attinenti alla cooperazione transfrontaliera, favorendo in tal modo una risposta a tutti i livelli su scala dell'Unione.

4.2.2. Gestione del flusso di informazioni

Il Consiglio europeo constata con soddisfazione che, grazie agli sviluppi intervenuti nell'Unione negli ultimi anni, si dispone di un'ampia scelta e di molteplici strumenti per raccogliere, elaborare e condividere le informazioni tra le autorità nazionali e altri attori europei nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Il principio di disponibilità continuerà ad imprimere un notevole slancio a questi lavori.

Il Consiglio europeo riconosce la necessità di sviluppare la gestione e lo scambio di informazioni all'insegna della coerenza e del consolidamento e invita il Consiglio e la Commissione a:

- attuare una strategia di gestione delle informazioni per la sicurezza interna dell'Unione⁽¹⁾, che comprenda una solida disciplina della protezione dei dati, il cui sviluppo deve essere coerente con le priorità definite per lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia e per la strategia di sicurezza interna, e deve sostenere la visione delle parti interessate in ordine alla cooperazione giudiziaria e fra le autorità di contrasto, alla gestione delle frontiere e alla protezione dei cittadini.

In tale contesto, il Consiglio europeo chiede alla Commissione:

- di valutare ciò che occorre per sviluppare un modello europeo di scambio delle informazioni basato sulla valutazione degli strumenti attuali, tra cui la decisione 2008/615/GAI del Consiglio, del 23 giugno 2008, sul potenziamento della cooperazione transfrontaliera, soprattutto nella lotta al terrorismo e alla criminalità transfrontaliera, e la decisione 2008/616/GAI del Consiglio, del 23 giugno 2008, relativa all'attuazione della decisione 2008/615/GAI (quadro di Prüm), nonché la decisione quadro 2006/960/GAI del Consiglio, del 18 dicembre 2006, relativa alla semplificazione dello scambio di informazioni e intelligence tra le autorità degli Stati membri dell'Unione europea incaricate dell'applicazione della legge (cosiddetta «decisione quadro svedese»). Sulla scorta delle valutazioni si stabilirà se questi strumenti funzionano come si intendeva all'origine e se soddisfano gli obiettivi della strategia di gestione delle informazioni.

⁽¹⁾ Cfr. documento 16637/09 JAI 873 del Consiglio.

La strategia di gestione delle informazioni per la sicurezza interna dell'Unione si basa:

- su uno sviluppo improntato alle esigenze degli operatori (uno sviluppo dello scambio di informazioni e dei relativi strumenti dettato dalle esigenze in materia di applicazione della legge),
- su una solida disciplina della protezione dei dati, coerente con la strategia per la protezione dei dati personali, di cui al capo 2,
- su una raccolta di dati ben mirata per tutelare i diritti fondamentali dei cittadini ed evitare nel contempo che le autorità competenti siano sommerse dai dati,
- su principi informatori per una politica di scambio delle informazioni con i paesi terzi a fini di applicazione della legge,
- sull'interoperabilità dei sistemi TI assicurando, nella loro fase di sviluppo, la piena conformità ai principi di protezione e di sicurezza dei dati,
- sulla razionalizzazione dei diversi strumenti, compresa l'adozione di un piano economico per i grandi sistemi TI,
- su coordinamento, convergenza e coerenza generali.

Devono essere approntate le necessarie strutture dell'Unione e nazionali per assicurare l'attuazione e la gestione dei vari strumenti di gestione delle informazioni. Il Consiglio europeo chiede inoltre che sia istituita un'amministrazione, come proposto dalla Commissione, con la competenza e la capacità di sviluppare tecnicamente e gestire sistemi TI su larga scala nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, secondo quanto indicato nelle dichiarazioni comuni del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione del dicembre 2006 e dell'ottobre 2007. Eventuali compiti supplementari dovrebbero essere presi in esame dal Consiglio alla luce della strategia di gestione delle informazioni.

Sulla base delle discussioni in sede di Consiglio e di Parlamento europeo volte a istituire un sistema di dati di identificazione delle pratiche (passenger name records — PNR) dell'Unione, il Consiglio europeo chiede alla Commissione di:

- proporre una misura dell'Unione sul PNR che garantisca un livello elevato di protezione dei dati, al fine di prevenire, individuare, indagare e reprimere i reati di terrorismo e altri reati gravi, basata su una valutazione d'impatto.

4.2.3. Mobilitare gli strumenti tecnologici necessari

Il Consiglio europeo, assicurando la coerenza con la strategia per la protezione dei dati personali di cui al capo 2, rileva altresì che le nuove tecnologie devono affiancare e favorire le tendenze attuali in termini di mobilità, garantendo al tempo stesso la sicurezza, la protezione e le libertà dei cittadini.

Il Consiglio europeo invita il Consiglio, la Commissione, il Parlamento europeo, secondo i casi, e gli Stati membri a:

- definire e attuare politiche che assicurino un elevato livello di sicurezza delle reti e delle informazioni in tutta l'Unione, nonché a migliorare le misure per la protezione, la preparazione in termini di sicurezza e la resilienza delle infrastrutture critiche, comprese quelle relative alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC) e ai servizi,
- promuovere normative che garantiscano un livello molto elevato di sicurezza delle reti e consentano reazioni più rapide in caso di attacchi informatici.

Il Consiglio europeo invita inoltre il Consiglio e la Commissione a:

- provvedere affinché le priorità della strategia di sicurezza interna corrispondano alle reali esigenze dell'utenza e siano incentrate sul miglioramento dell'interoperabilità. La ricerca e lo sviluppo nel settore della sicurezza dovrebbero beneficiare del sostegno di partenariati pubblico-privati.

Il Consiglio europeo invita:

- gli Stati membri a dare al più presto attuazione al sistema europeo di informazione sui casellari giudiziari (ECRIS),
- la Commissione ad esaminare se l'interconnessione dei casellari giudiziari contribuisca a prevenire la perpetrazione di reati (permettendo ad esempio di controllare chi fa domanda per certi lavori, soprattutto quelli a contatto con minori) e se sia possibile l'estensione dello scambio d'informazioni sulle misure di sorveglianza,
- la Commissione a proporre, oltre all'ECRIS, un registro dei cittadini di paesi terzi che sono stati condannati da organi giurisdizionali degli Stati membri.

Il Consiglio europeo ricorda l'esigenza di assicurare la coerenza con la strategia per la protezione dei dati personali e il piano economico per la creazione di grandi sistemi TI di cui al capo 2 ed esorta la Commissione a:

- effettuare uno studio di fattibilità sulla necessità d'istituire un indice europeo dei casellari giudiziari (European Police Records Index System — EPRIS) e sul valore aggiunto che esso rappresenterebbe e riferire al riguardo al Consiglio nel corso del 2012,
- riflettere su come intensificare l'uso delle banche dati esistenti a fini di contrasto, sempre nel pieno rispetto delle norme sulla protezione dei dati, in modo da sfruttare pienamente le nuove tecnologie per tutelare i cittadini,
- vagliare come promuovere in modo ottimale lo scambio fra le autorità competenti degli Stati membri d'informazioni sui delinquenti violenti che si spostano sul territorio, compresi gli spettatori di manifestazioni sportive o i partecipanti a grandi raduni pubblici.

4.3. Politiche efficaci

4.3.1. Cooperazione europea più efficace in materia di applicazione della legge

L'obiettivo primario della cooperazione dell'Unione in materia di applicazione della legge è il contrasto della criminalità con una precipua dimensione transfrontaliera, e questo non soltanto in un'ottica di lotta al terrorismo e alla criminalità organizzata, ma anche di contrasto della delinquenza diffusa transfrontaliera che ha pesanti ripercussioni per il quotidiano dei cittadini dell'Unione. Europol dovrebbe diventare il punto nodale dello scambio di informazioni tra le autorità di contrasto degli Stati membri, un fornitore di servizi e una piattaforma per i servizi di applicazione della legge.

Il Consiglio europeo esorta le autorità competenti degli Stati membri a valersi il più possibile, nelle situazioni appropriate, dello strumento investigativo rappresentato dalle squadre investigative comuni (SIC). Europol ed Eurojust dovrebbero essere sistematicamente coinvolti nelle principali operazioni transfrontaliere e informati della creazione di SIC. Occorre aggiornare il modello di accordo relativo alla costituzione di tali squadre. Europol ed Eurojust dovrebbero intensificare la cooperazione, con Eurojust che dovrebbe assicurare il seguito a livello giudiziario dei lavori di Europol. Europol e Eurojust dovrebbero ampliare la collaborazione con i paesi terzi, in particolare stabilendo legami più solidi con le regioni e i paesi vicini dell'Unione. Europol dovrebbe lavorare a più stretto contatto con le missioni di polizia in ambito di politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC) e contribuire a promuovere norme e buone prassi per la cooperazione europea in materia di applicazione della legge nei paesi non appartenenti all'Unione. Occorre rafforzare la cooperazione con Interpol al fine di sviluppare sinergie ed evitare sovrapposizioni.

Il Consiglio europeo invita la Commissione e, ove appropriato, il Consiglio e l'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza a:

- vagliare come si possa assicurare che le autorità di contrasto degli Stati membri trasmettano le informazioni a Europol affinché gli Stati membri possano sfruttare appieno le capacità dell'ufficio,
- vagliare come si possa intensificare la cooperazione di polizia a livello operativo, ad esempio per quanto riguarda l'incompatibilità dei sistemi di comunicazione e di altre attrezzature e l'impiego di agenti infiltrati, e trarre conclusioni operative a tal fine,
- redigere al più presto un documento d'analisi che individui il modo ottimale per assicurare che le attività di Europol siano, in linea con gli articoli 85 e 88 del TFUE, controllate e valutate dal Parlamento europeo e dai parlamenti nazionali,
- considerare lo sviluppo di un codice di cooperazione di polizia che consolidi gli strumenti vigenti, modificandoli e semplificandoli se necessario,
- presentare al Consiglio e al Parlamento europeo una proposta di decisione sulle modalità della cooperazione, fra l'altro riguardo allo scambio d'informazioni, fra le agenzie dell'Unione — in particolare Europol, Eurojust e Frontex — che assicuri la protezione e la sicurezza dei dati,
- proporre misure per stabilire come le agenzie dell'Unione che operano in questo settore possano concludere fra di loro accordi operativi e come debbano configurare la loro partecipazione alle iniziative regionali condotte dagli Stati membri e agli organismi regionali che promuovono la cooperazione nel campo dell'applicazione della legge,
- concordare standard comuni di qualità in ambito forense per elaborare, fra l'altro, migliori prassi ai fini delle indagini sul luogo del reato,
- verificare se vi siano ostacoli alla cooperazione tra missioni PSDC di polizia ed Europol e presentare le proposte opportune per eliminarli.

L'Unione dovrebbe promuovere nella cooperazione regionale transfrontaliera, tra l'altro mediante programmi di finanziamento, progetti pilota riguardanti attività operative e/o valutazioni del rischio transfrontaliero comuni, ad esempio centri comuni di polizia e dogana.

Occorre sviluppare una cooperazione ad hoc in materia di applicazione della legge da attivare in occasione di eventi sportivi o di grandi manifestazioni (ad esempio i giochi olimpici del 2012, i campionati europei di calcio 2012).

4.3.2. Prevenzione più efficace della criminalità

Il modo migliore per ridurre il livello di criminalità è adottare misure efficaci, fra le quali la promozione dell'inclusione sociale, per evitarne proprio l'insorgenza, ricorrendo ad un approccio multidisciplinare che preveda, tra l'altro, interventi amministrativi e la promozione della cooperazione fra le autorità amministrative, i cittadini dell'Unione che hanno esperienze simili e soffrono in modo simile nel quotidiano per la criminalità e il conseguente senso d'insicurezza.

La consapevolezza dei legami tra criminalità locale e criminalità organizzata, e relative complesse dimensioni transfrontaliere, sta crescendo. Gli Stati membri hanno sviluppato metodi di prevenzione diversi; dovrebbero quindi essere incoraggiati a condividere esperienze e migliori prassi e, così facendo, a integrare le conoscenze generali aumentandone efficacia ed efficienza ed evitando in tal modo la duplicazione dei lavori.

Inoltre, la dimensione transfrontaliera sottolinea quanto sia importante stimolare e sviluppare la conoscenza a livello europeo sulle interconnessioni tra reati e criminalità negli Stati membri, al fine di sostenere questi ultimi allorché agiscono singolarmente o congiuntamente e di sollecitare l'azione delle istituzioni dell'Unione ove ritenuto necessario. Con il trattato di Lisbona la cooperazione nel campo della prevenzione dei reati otterrà un ulteriore riconoscimento grazie a una nuova base giuridica.

Il Consiglio europeo invita gli Stati membri e la Commissione a promuovere attivamente e a sostenere le misure di prevenzione della criminalità, concentrandosi, in conformità dell'articolo 84 del TFUE, sulla prevenzione della criminalità diffusa e della criminalità transfrontaliera di cui i cittadini europei subiscono gli effetti nel loro quotidiano.

Il Consiglio europeo invita la Commissione a presentare una proposta, che muova dalla valutazione delle attività svolte nell'ambito della rete europea di prevenzione della criminalità (REPC), volta ad istituire un osservatorio per la prevenzione della criminalità (OPC) i cui compiti consistessero nel raccogliere, analizzare e diffondere conoscenze sulla criminalità, inclusa la criminalità organizzata (dati statistici compresi) e sulla relativa prevenzione, sostenere gli Stati membri e le istituzioni dell'Unione allorché adottano misure preventive e incentivarli in tal senso e scambiare migliori prassi. L'OPC dovrebbe muovere dalle attività svolte nell'ambito della REPC e dalla valutazione che se ne è tratta. Dovrebbe inglobare o sostituire la REPC avvalendosi di un segretariato all'interno di un'agenzia esistente dell'Unione e funzionando come unità distinta. Il Consiglio europeo invita la Commissione a:

- presentare una proposta sull'istituzione dell'OPC entro il 2013.

4.3.3. Dati statistici

Dati statistici congrui, affidabili e comparabili (sia nel tempo che fra Stati membri e regioni) sono un prerequisito necessario, tra l'altro, per decisioni basate sui fatti in ordine a necessità di azione, attuazione di decisioni ed efficacia d'azione.

Il Consiglio europeo invita la Commissione a:

- continuare a mettere a punto strumenti statistici per quantificare criminalità e attività criminali e riflettere su come sviluppare ulteriormente, dopo il 2010, gli interventi delineati e parzialmente realizzati nel piano d'azione dell'Unione per il 2006-2010 relativo all'elaborazione di una coerente strategia globale dell'Unione per la misurazione della criminalità e della giustizia penale, tenuto conto del bisogno crescente di tali statistiche per una serie di aspetti nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

4.4. Protezione dalle forme gravi di criminalità organizzata

4.4.1. Lotta alle forme gravi di criminalità organizzata

La criminalità organizzata sta assumendo sempre più una dimensione globale; è dunque sempre più importante che l'azione di repressione si concretizzi con efficacia attraverso le frontiere e le giurisdizioni. L'Unione può contribuire in modo realmente significativo alla lotta contro determinati tipi di minacce che esigono interventi particolarmente coordinati. I presupposti della lotta contro tali fenomeni criminali saranno la sistematizzazione dello scambio di informazioni, lo sfruttamento generalizzato delle possibilità offerte dalle agenzie dell'Unione e dagli strumenti europei d'indagine nonché, ove necessario, lo svi-

luppo di tecniche investigative e preventive comuni e l'intensificazione della cooperazione con i paesi terzi.

Il Consiglio europeo chiede pertanto al Consiglio e alla Commissione di:

- adottare una strategia di lotta alla criminalità organizzata nel quadro della strategia di sicurezza interna,
- stabilire priorità in fatto di politica anticrimine individuando le tipologie di reato contro le quali mobilitare gli strumenti di cui dispone, continuando nel contempo a ricorrere alla relazione concernente la valutazione della minaccia rappresentata dalla criminalità organizzata (OCTA) e alle sue versioni regionali.

Occorre individuare i fenomeni criminali da affrontare in via prioritaria a livello europeo. Il Consiglio europeo ritiene che, nei prossimi anni, particolare priorità debba essere attribuita alle fattispecie di reato seguenti.

4.4.2. Tratta degli esseri umani

La tratta di esseri umani e il traffico di clandestini costituiscono reati molto gravi che comportano violazioni dei diritti umani e della dignità umana e che l'Unione non può tollerare. Il Consiglio europeo ritiene che occorra potenziare e incentivare la prevenzione e il contrasto della tratta e del traffico di esseri umani. Ciò richiede una risposta politica coordinata e coerente che vada oltre lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia e, tenendo conto delle nuove forme di sfruttamento, includa le relazioni esterne, la cooperazione allo sviluppo, gli affari sociali e l'occupazione, l'istruzione e la sanità, le pari opportunità e la non discriminazione. L'azione in tal senso dovrebbe altresì beneficiare di un ampio dialogo con tutti i soggetti interessati, società civile compresa, ed essere orientata da una comprensione e una ricerca migliore in tema di tratta di esseri umani e traffico di clandestini a livello dell'Unione e internazionale.

Rivestono importanza fondamentale in questo contesto la cooperazione e il coordinamento con i paesi terzi. Occorre sfruttare in tutti i suoi aspetti il documento mirato all'azione sulla tratta degli esseri umani adottato dal Consiglio il 30 novembre 2009.

Occorre che l'Unione elabori contro la tratta di esseri umani una sua politica consolidata allo scopo di potenziare ulteriormente l'impegno e gli sforzi profusi dall'Unione e dagli Stati membri per prevenire e combattere questo reato. Fanno parte integrante di questa politica la costruzione e il rafforzamento di partenariati con paesi terzi, il miglioramento del coordinamento e della cooperazione sia all'interno dell'Unione sia con i meccanismi della sua dimensione esterna. Occorre altresì monitorare i progressi nel coordinamento e nella cooperazione antitratta e informare regolarmente al riguardo il COSI. La lotta contro questo reato dovrà mobilitare tutti i mezzi d'azione, coniugando prevenzione, repressione e protezione delle vittime, ed essere calibrata per contrastare la tratta verso, all'interno e in uscita dall'Unione.

Il Consiglio europeo invita pertanto il Consiglio a prendere in considerazione l'istituzione di un coordinatore antitratta dell'Unione (UE CAT) e, ove decida in tal senso, a stabilire le relative modalità affinché tutte le competenze dell'Unione possano essere sfruttate al meglio per realizzare una politica dell'Unione coordinata e consolidata contro la tratta di esseri umani.

Il Consiglio europeo chiede:

- che sia adottata una nuova normativa sulla lotta alla tratta di esseri umani e sulla protezione delle vittime,
- alla Commissione di verificare se accordi di cooperazione ad hoc con determinati paesi terzi, che dovrà indicare il Consiglio, possano contribuire alla lotta contro la tratta di esseri umani, e di presentare proposte al riguardo. In particolare, questi accordi potrebbero far leva su tutti gli strumenti di cui dispone l'Unione, tra cui il ricorso a programmi di finanziamento, la cooperazione nello scambio di informazioni, la cooperazione giudiziaria e le misure per la migrazione,
- ad Europol, con il sostegno degli Stati membri, di potenziare il supporto all'attività di raccolta d'informazioni e di analisi strategica in cooperazione con i paesi d'origine e di transito,
- a Eurojust d'intensificare gli sforzi tesi a coordinare le indagini sulla tratta di esseri umani condotte dalle autorità degli Stati membri;
- alla Commissione:
 - di proporre misure ulteriori per proteggere e assistere le vittime applicando una serie di disposizioni, tra cui lo sviluppo di meccanismi d'indennizzo, il rimpatrio sicuro e l'assistenza al reinserimento nella realtà sociale d'origine in caso di rimpatrio volontario, e misure inerenti al soggiorno delle vittime; l'Unione dovrebbe stabilire partenariati con i principali paesi d'origine;
 - di proporre misure di cooperazione per mobilitare i servizi consolari nei paesi d'origine al fine di evitare il rilascio fraudolento di visti. Nei paesi d'origine potrebbero essere organizzate campagne informative rivolte alle potenziali vittime, soprattutto donne e minori, in collaborazione con le autorità locali;
 - di proporre misure per rendere più efficaci le verifiche di frontiera al fine di prevenire la tratta, soprattutto di minori.

4.4.3. Sfruttamento sessuale dei minori e pedopornografia

Proteggere i minori dal pericolo di abuso sessuale è una componente importante della strategia a tutela dei diritti del minore.

Il Consiglio europeo invita:

- il Consiglio e il Parlamento europeo ad adottare una nuova normativa sulla lotta contro l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori e la pedopornografia,
- la Commissione a corredare tale normativa, una volta adottata, di misure sostenute dal programma per l'uso più sicuro di Internet 2009-2013,
- la Commissione ad esaminare come le autorità competenti degli Stati membri possano scambiarsi informazioni sulle migliori prassi,
- la Commissione a vagliare come l'Unione possa promuovere partenariati con il settore privato in quest'ambito, estendendoli alla sfera finanziaria al fine d'intercettare i trasferimenti in denaro legati ai siti Internet che presentano contenuti pedopornografici,
- la Commissione a muovere dal sistema di allarme per i minori per vagliare la possibilità di costituire a livello dell'Unione una rete dedicata alla sottrazione dei minori che promuova la cooperazione fra le autorità competenti degli Stati membri ai fini dell'interoperabilità,
- la Commissione a vagliare i modi che, per prevenire gli abusi sui minori, permettano di potenziare la cooperazione fra le autorità competenti degli Stati membri in risposta agli spostamenti sul territorio dei pedofili che, notoriamente, continuano a costituire una minaccia.

4.4.4. Criminalità informatica

Internet ha agevolato notevolmente le comunicazioni e ha favorito lo sviluppo e l'interazione a livello globale. Nello stesso tempo, sono emerse, sotto forma di criminalità informatica, sfide nuove figlie di questa modernità e del fatto che i gruppi criminali sono in grado di approfittare delle tecnologie a disposizione; questa realtà complica, a sua volta, il lavoro investigativo delle autorità di contrasto. L'Unione dovrebbe pertanto promuovere politiche e normative intese a garantire un livello molto elevato di sicurezza delle reti e a permettere reazioni più rapide in caso d'interferenze informatiche o di attacchi informatici.

Gli Stati membri dovrebbero ratificare il più presto possibile la convenzione del Consiglio d'Europa del 2001 sulla criminalità informatica, destinata a diventare il quadro giuridico di riferimento per la lotta contro questo fenomeno a livello globale. Europol potrebbe fungere da centro di risorse europeo creando una piattaforma europea di segnalazione dei reati che, fra l'altro, assista le piattaforme nazionali di segnalazione degli Stati membri nello scambio di buone prassi.

Il Consiglio europeo chiede altresì agli Stati membri di:

- offrire pieno appoggio alle piattaforme nazionali di segnalazione incaricate della lotta alla criminalità informatica sottolineando l'esigenza di cooperazione con paesi al di fuori dell'Unione.

Il Consiglio europeo invita:

- la Commissione a adottare misure per rafforzare/migliorare i partenariati pubblico-privato,
- Europol a potenziare l'analisi strategica sulla criminalità informatica.

Per agevolare le indagini transfrontaliere l'Unione dovrebbe altresì chiarire le regole di competenza giurisdizionale e il quadro giuridico che, al suo interno, si applicano al ciber-spazio, precisando anche le modalità di raccolta delle prove.

Il Consiglio europeo:

- esorta gli Stati membri a migliorare la cooperazione giudiziaria nei casi di criminalità informatica,
- chiede alla Commissione di presentare proposte per precisare, ove necessario, il quadro giuridico in cui, nell'Unione, s'iscrivono le indagini relative al ciber-spazio.

Occorre migliorare altresì la cooperazione in ordine alla vendita su Internet di prodotti farmaceutici contraffatti.

4.4.5. Criminalità economica e corruzione

L'Unione deve ridurre le possibilità che si offrono alla criminalità organizzata a motivo di un'economia mondializzata, in particolare in un contesto di crisi che sta aumentando la vulnerabilità del sistema finanziario, e dotarsi dei mezzi adeguati per rispondere in modo efficace a queste sfide.

Il Consiglio europeo chiede agli Stati membri e, ove opportuno, alla Commissione di:

- accrescere la capacità di indagine finanziaria e mettere in campo tutti gli strumenti disponibili del diritto tributario, civile e penale. L'analisi forense in materia finanziaria deve essere sviluppata mettendo in comune le risorse, soprattutto in ordine alla formazione; la confisca di beni dei criminali dovrebbe essere più efficace e la cooperazione tra uffici per il recupero dei beni più forte,
- migliorare l'efficacia nell'individuazione dei beni dei criminali, disporre il sequestro e, ogniqualvolta possibile, ipotizzarne un riutilizzo nel luogo in cui sono stati rintracciati all'interno dell'Unione,
- sviluppare ulteriormente lo scambio di informazioni tra Unità di informazione finanziaria (UIF) nella lotta al riciclaggio di capitali. Nel quadro di un sistema europeo di gestione delle informazioni, le loro analisi potrebbero alimentare una banca dati sulle operazioni sospette, ad esempio all'interno di Europol,

- mobilitare e coordinare le fonti di informazione per individuare le operazioni in denaro contante sospette e confiscare i proventi di reato conformemente alla convenzione del Consiglio d'Europa del 1990 sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato, ad esempio avvalendosi della legislazione che determina l'origine legittima dei proventi,

- migliorare la repressione dell'evasione fiscale e della corruzione nel settore privato e il tempestivo accertamento degli abusi di mercato (ad esempio abuso di informazioni privilegiate e manipolazione del mercato), nonché della distrazione di fondi,

- agevolare lo scambio delle migliori prassi nella prevenzione e nel contrasto, in particolare nel quadro della rete degli uffici per il recupero dei beni e della rete anticorruzione.

Il Consiglio europeo invita la Commissione a:

- sviluppare, in base ai sistemi esistenti e a criteri comuni, indicatori per misurare gli sforzi nella lotta alla corruzione, soprattutto nei settori dell'acquis (appalti pubblici, controllo finanziario, ecc.) e sviluppare una politica anticorruzione completa, in stretta cooperazione con il Gruppo di Stati contro la corruzione (GRECO) del Consiglio d'Europa. La Commissione dovrebbe trasmettere al Consiglio, nel 2010, una relazione sulle modalità dell'adesione dell'Unione al GRECO,

- valutare, a fini di prevenzione della criminalità finanziaria, misure che agevolino l'identificazione dei beneficiari effettivi dei beni e migliorare la trasparenza delle persone giuridiche e dei dispositivi giuridici,

- potenziare il coordinamento fra gli Stati membri nelle attività di lotta alla corruzione svolte nell'ambito della convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (UNCAC), GRECO e dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici (OCSE),

- riflettere su come migliorare la prevenzione dei reati finanziari.

La contraffazione rappresenta un grave pericolo per i consumatori e per l'economia. L'Unione deve approfondire lo studio del fenomeno e provvedere a che si tenga maggiormente conto degli aspetti repressivi nei lavori sul futuro osservatorio europeo della contraffazione e della pirateria. Il Consiglio europeo esorta il Consiglio e il Parlamento europeo a prendere in considerazione al più presto una normativa sulle misure penali finalizzate ad assicurare il rispetto dei diritti di proprietà intellettuale.

4.4.6. Droga

La strategia dell'Unione in materia di droga per il periodo 2005-2012 propone un approccio globale equilibrato, fondato sulla riduzione contemporanea dell'offerta e della domanda. La strategia, che giungerà a termine nel corso del programma di Stoccolma, andrà rinnovata partendo da una valutazione approfondita del piano d'azione UE contro la droga 2009-2012 condotta dalla Commissione in collaborazione con l'OEDT e con Euro-pol.

La strategia rinnovata dovrebbe fondarsi su tre principi:

- migliorare coordinamento e cooperazione avvalendosi di tutti i mezzi disponibili a norma del trattato di Lisbona, soprattutto nei Balcani occidentali, in America latina, nei paesi del partenariato orientale, nell'Africa occidentale, in Russia, nell'Asia centrale — Afghanistan compreso — e negli Stati Uniti,
- mobilitare la società civile, in particolare rafforzando iniziative come l'azione europea sulla droga,
- contribuire al lavoro di ricerca e raffrontabilità delle informazioni in modo da disporre di dati attendibili.

Il Consiglio europeo invita il Consiglio e la Commissione ad assicurare che la nuova strategia in materia di droga sostenga la strategia di sicurezza interna dell'Unione e sia di complemento ad altri strumenti politici correlati, come l'OCTA, la futura strategia di lotta alla criminalità organizzata e le conclusioni del Consiglio sulla lotta contro le forme gravi di criminalità organizzata.

4.5. Terrorismo

Il Consiglio europeo ritiene che la minaccia del terrorismo resti considerevole e sia in costante evoluzione perché, da un lato, i terroristi rispondono alle iniziative di contrasto attuate dalla comunità internazionale e, dall'altro, sfruttano le nuove possibilità che si profilano. La guardia contro questi efferati criminali non va abbassata.

Il rispetto dello Stato di diritto e dei diritti e delle libertà fondamentali è uno dei principi basilari dell'azione complessiva dell'Unione contro il terrorismo. Contro il terrorismo bisogna agire nel pieno rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali, affinché le misure attuate non possano essere contestate. Inoltre tutti soggetti interessati dovrebbero evitare di stigmatizzare qualsiasi gruppo specifico di persone e dovrebbero sviluppare il dialogo interculturale per promuovere la consapevolezza e comprensione reciproca.

L'Unione deve assicurare che tutti i mezzi a disposizione siano messi in campo nella lotta al terrorismo, rispettando però ap-

pieno i diritti e le libertà fondamentali. Il Consiglio europeo riafferma la sua strategia antiterrorismo che consiste in quattro settori d'azione — prevenzione, perseguimento, protezione, risposta — e chiede di rafforzare il settore della prevenzione.

Il Consiglio europeo ribadisce l'importanza del ruolo che il coordinatore antiterrorismo dell'UE svolge nell'attuazione e valutazione della strategia antiterrorismo, nel coordinamento delle iniziative antiterrorismo all'interno dell'Unione e nella promozione di una comunicazione migliore fra l'Unione e i paesi terzi.

Il Consiglio europeo chiede:

- agli Stati membri di sviluppare meccanismi di prevenzione, in particolare per consentire l'individuazione tempestiva dei segnali di radicalizzazione o delle minacce, tra cui le minacce rappresentate dall'estremismo militante violento,
- alla Commissione, al Consiglio e agli Stati membri di migliorare le iniziative di lotta alla radicalizzazione in tutte le compagini vulnerabili della popolazione, partendo da una valutazione dell'efficacia delle politiche nazionali; gli Stati membri dovrebbero individuare le migliori prassi e strumenti operativi specifici da mettere in comune con gli altri Stati membri; nuovi settori d'intervento potrebbero includere la questione dell'integrazione e la lotta alla discriminazione,
- agli Stati membri, alle istituzioni statali e alla Commissione, assieme alla società civile, di potenziare gli sforzi e di cooperare ancor più strettamente, soprattutto a livello locale, al fine di comprendere tutti i fattori all'origine del fenomeno e incoraggiare strategie che favoriscano la dissociazione dal terrorismo. All'uopo occorrerebbe istituire una rete di operatori locali e dovrebbero svilupparsi reti per lo scambio di prassi in materia di prevenzione.

Il Consiglio europeo sottolinea l'importanza di comprendere meglio i metodi impiegati per la diffusione della propaganda terroristica, anche su Internet. A tal fine, saranno necessarie risorse e conoscenze tecniche migliori. Occorre lavorare alla sicurezza dei trasporti aerei e marittimi, parallelamente all'analisi della minaccia, in stretta cooperazione con gli operatori del settore al fine di minimizzare l'impatto sui viaggiatori. Occorre prestare maggior attenzione ai potenziali bersagli, ad esempio il trasporto pubblico urbano e le reti ferroviarie ad alta velocità, così come le infrastrutture energetiche e idriche.

Il Consiglio europeo ritiene che gli strumenti di lotta contro il finanziamento del terrorismo debbano tener conto dei nuovi fattori di potenziale vulnerabilità del sistema finanziario, nonché del contrabbando di denaro e dell'abuso della movimentazione di denaro, e dei nuovi metodi di pagamento utilizzati dai terroristi.

Il Consiglio europeo chiede alla Commissione di:

- promuovere una maggiore trasparenza e responsabilità delle organizzazioni caritative in modo da garantire la compatibilità con la raccomandazione speciale VIII del Gruppo di azione finanziaria internazionale (GAFI),
- tenere conto dei nuovi metodi di pagamento nell'elaborazione/aggiornamento delle misure contro il finanziamento del terrorismo,
- vagliare le possibilità di tracciamento del finanziamento del terrorismo nell'Unione,
- presentare misure per migliorare il riscontro dato agli istituti finanziari sull'esito della loro cooperazione nella lotta al finanziamento del terrorismo.

L'Unione deve assicurare che le sue politiche siano pienamente conformi al diritto internazionale, soprattutto nel settore dei diritti umani. L'Unione svolgerà un ruolo attivo nella lotta al terrorismo nei diversi consessi multilaterali e, in particolare, alle Nazioni Unite (ONU), ove continuerà a lavorare con i partner per elaborare una convenzione generale sul terrorismo internazionale e per migliorare la struttura, l'attuazione e l'efficacia delle sanzioni del Consiglio di sicurezza dell'ONU nell'intento di salvaguardare i diritti e le libertà fondamentali e assicurare procedure eque e chiare. Occorre rafforzare la cooperazione con i paesi terzi in generale e in seno alle organizzazioni internazionali.

Per poter analizzare le minacce a livello europeo, occorre elaborare una metodologia basata su parametri comuni. Nella lotta al terrorismo si dovrebbero sfruttare appieno Europol, SitCen ed Eurojust.

Andrebbe attuato il piano d'azione UE per il rafforzamento della sicurezza degli esplosivi, fornendo informazioni migliori in materia di sicurezza. Occorre elaborare un quadro normativo che contempli i pericoli connessi ai precursori.

4.6. Gestione completa ed efficace delle catastrofi da parte dell'Unione: rafforzare le capacità dell'Unione di prevenzione, preparazione e risposta a tutti i tipi di catastrofi

Le catastrofi naturali e di origine umana, come incendi boschivi, terremoti, inondazioni, tempeste, nonché attentati terroristici, incidono sempre più sulla sicurezza dei cittadini e impongono di sviluppare ulteriormente l'azione di gestione dell'Unione.

La gestione dell'Unione dovrebbe ispirarsi a un approccio integrato che copra l'intero ciclo della catastrofe e comprenda prevenzione, preparazione, risposta e ripristino per gli interventi interni all'Unione così come per quelli esterni.

La gestione delle catastrofi da parte dell'Unione si fonda su due principi essenziali: responsabilità degli Stati membri di fornire ai propri cittadini la protezione necessaria in funzione dei rischi e delle minacce esistenti e solidarietà tra Stati membri, che si prestano assistenza reciproca prima, durante e dopo la catastrofe, qualora l'evento vada al di là delle capacità nazionali o colpisca più Stati membri. Il Consiglio europeo ritiene che l'azione futura dell'Unione debba muovere dagli obiettivi di riduzione della vulnerabilità alle catastrofi, mediante lo sviluppo di un approccio strategico alla prevenzione e l'ulteriore miglioramento della prontezza e della risposta, nel rispetto della competenza nazionale. Occorre elaborare orientamenti sui metodi di mappatura, le valutazioni e le analisi dei pericoli e dei rischi, nonché un panorama dei rischi naturali e causati dall'uomo cui l'Unione può essere confrontata in futuro. Occorrono sforzi costanti per rafforzare il meccanismo di protezione civile dell'Unione e migliorare gli strumenti di protezione civile, tra cui disponibilità, interoperabilità, uso e sostegno del coordinamento degli interventi, anche al di fuori del territorio dell'Unione, qualora si verificano emergenze gravi che coinvolgono cittadini dell'Unione all'estero. Il centro di monitoraggio e informazione (CMI) andrebbe rinforzato per migliorare il coordinamento degli interventi degli Stati membri, sostenere questi ultimi nella mappatura e nell'analisi per l'ulteriore identificazione e registrazione dei moduli nazionali e multinazionali di protezione civile, nonché per mettere a punto formazione ed esercitazioni al fine contribuire a una risposta efficace dell'Unione in caso di catastrofe.

Ridurre la vulnerabilità agli attentati costituisce uno degli obiettivi principali perseguiti dall'azione dell'Unione concernente la protezione delle infrastrutture critiche. La direttiva 2008/114/CE del Consiglio, dell'8 dicembre 2008, relativa all'individuazione e alla designazione delle infrastrutture critiche europee e alla valutazione della necessità di migliorarne la protezione, quando sarà attuata, dovrà essere analizzata e riesaminata a tempo debito per vagliare l'inclusione eventuale di ulteriori settori di politica.

Il rischio chimico, biologico, radiologico e nucleare (CBRN) e, in particolare, la minaccia di gruppi terroristici che usano materiali CBRN hanno indotto l'Unione e gli Stati membri ad agire. L'obiettivo generale della politica in materia di sicurezza CBRN è una strategia europea ordinata per priorità, pertinente ed efficace, intesa a rafforzare la protezione dei cittadini dell'Unione da incidenti connessi con materiali CBRN. Per conseguire questo obiettivo è d'importanza fondamentale l'attuazione del piano d'azione dell'Unione nel settore CBRN, basato su un approccio multirischio e comprendente, tra l'altro, interventi di prevenzione, individuazione, preparazione e risposta agli incidenti di vasta portata che implicano materiali CBRN ad alto rischio.

La ricerca a sostegno di tutti i settori della gestione delle catastrofi assumerà un'importanza sempre maggiore. Occorrerà analizzare le possibilità di ricerca nell'ambito del settimo programma quadro per le attività di ricerca, sviluppo tecnologico e dimostrazione per il periodo 2007-2013 e dei programmi quadro successivi, presentando proposte adeguate che concorrano alla realizzazione di questo obiettivo.



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 22.11.2010
COM(2010) 673 definitivo

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

**La strategia di sicurezza interna dell'UE in azione: cinque tappe verso un'Europa più
sicura**

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

La strategia di sicurezza interna dell'UE in azione: cinque tappe verso un'Europa più sicura

1. IL MODELLO EUROPEO DI SICUREZZA: LAVORARE INSIEME PER UN'EUROPA PIÙ SICURA

Se la vita quotidiana della maggior parte degli Europei trascorre in relativa sicurezza, non va dimenticato che sulle nostre società pesano minacce gravi, di crescente entità e sempre più sofisticate. Oggigiorno, molte delle sfide da affrontare in materia di sicurezza sono di carattere transfrontaliero e settoriale. Nessuno Stato membro è in grado, da solo, di rispondere a queste minacce, e ciò è motivo di preoccupazione per i cittadini e le imprese europee. Quattro Europei su cinque chiedono più azione a livello UE contro la criminalità organizzata e il terrorismo¹.

Per rispondere alle nuove minacce e per aumentare la sicurezza dell'Europa è stato fatto molto. Con l'entrata in vigore del trattato di Lisbona² e gli orientamenti del programma di Stoccolma e relativo piano d'azione³, l'Unione europea ha adesso la possibilità di intervenire in modo più determinato. La strategia di sicurezza interna, adottata all'inizio del 2010 sotto la presidenza spagnola⁴, definisce le sfide, i principi e gli orientamenti per affrontare tali questioni nell'UE e invita la Commissione a presentare proposte ai fini della sua attuazione. La presente comunicazione, dal titolo "La strategia di sicurezza interna dell'UE in azione", si basa quindi su quanto gli Stati membri e le istituzioni dell'UE hanno già concordato e propone modalità di collaborazione per i prossimi quattro anni per essere più efficaci nel combattere e prevenire le **forme gravi di criminalità organizzata, il terrorismo e la criminalità informatica**, nel rafforzare la **gestione delle frontiere esterne** e costruire la **resilienza alle calamità naturali e provocate dall'uomo**.

Un programma comune per sfide comuni

Per quanto riguarda la sicurezza interna, il ruolo dell'UE consiste nell'elaborare politiche comuni e testi legislativi e mettere in atto una collaborazione pratica nel settore della cooperazione di polizia e giudiziaria, della gestione delle frontiere e della gestione delle crisi. Negli sforzi compiuti per raggiungere gli obiettivi di sicurezza, il contributo delle politiche interne ed esterne dell'UE è fondamentale.

¹ Eurobarometro Standard 71.

² Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

³ Programma di Stoccolma - Un'Europa aperta e sicura al servizio e a tutela dei cittadini (documento del Consiglio 17024/09). Creare uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia per i cittadini europei - Piano d'azione per l'attuazione del programma di Stoccolma (COM(2010) 171). Il programma di Stoccolma è il programma dell'UE nel settore "Giustizia e Affari interni" per il periodo 2010-14.

⁴ Documento del Consiglio n. 5842/2/2010, Strategia di sicurezza interna per l'Unione europea - Verso un modello di sicurezza europeo.

La strategia di sicurezza interna dell'UE in azione propone quindi un programma comune a Stati membri, Parlamento europeo, Commissione, Consiglio, agenzie e altri soggetti, compresi la società civile e le autorità locali. Occorre che tale programma sia sostenuto da una solida industria europea nel settore della sicurezza, che veda produttori e fornitori di servizi collaborare strettamente insieme agli utenti finali. Gli sforzi comuni compiuti per rispondere alle sfide poste dalla sicurezza contribuiranno anche a rafforzare e a sviluppare il modello europeo di economia sociale di mercato promosso dalla strategia Europa 2020.

Politiche di sicurezza basate su valori comuni

La strategia di sicurezza interna dell'UE in azione, così come gli strumenti e le misure per attuarla, devono basarsi su valori comuni fra cui lo Stato di diritto e il rispetto dei diritti fondamentali sanciti dalla **Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea**⁵. L'approccio della gestione delle crisi deve improntarsi alla solidarietà e le politiche antiterrorismo devono essere proporzionate all'entità del pericolo e concentrarsi sulla prevenzione di eventuali attacchi futuri. Se è vero che lo scambio di informazioni facilita un'efficace attività di contrasto nell'UE, è anche vero che bisogna proteggere la privacy delle persone e il diritto fondamentale alla protezione dei dati personali.

La sicurezza interna in una prospettiva mondiale

La sicurezza interna non può essere garantita in isolamento dal resto del mondo, ed è quindi importante garantire coerenza e complementarità fra la dimensione interna ed esterna di tale politica. I valori e le priorità della strategia di sicurezza interna, in particolare l'impegno a promuovere i diritti dell'uomo, la democrazia, la pace e la stabilità nei paesi vicini e oltre, sono parte integrante dell'approccio definito nella strategia europea in materia di sicurezza⁶. Come riconosciuto da tale strategia, le relazioni con i nostri partner, specie gli Stati Uniti, sono di fondamentale importanza nella lotta contro le forme gravi di criminalità organizzata e il terrorismo.

La questione della sicurezza dovrebbe essere integrata nei partenariati strategici rilevanti e presa in considerazione nel dialogo con i partner al momento della programmazione dei finanziamenti UE negli accordi di partenariato. In particolare, le priorità di sicurezza interna dovrebbero essere presenti nei dialoghi politici con i paesi terzi e con le organizzazioni regionali, ove appropriate e pertinenti per contrastare minacce molteplici come la tratta degli esseri umani, il traffico di stupefacenti e il terrorismo. L'UE accorderà altresì un'attenzione particolare ai paesi terzi e alle regioni che potrebbero avere bisogno del sostegno e delle competenze dell'Unione e degli Stati membri ai fini non solo della sicurezza esterna ma anche di quella interna. Grazie al servizio europeo per l'azione esterna sarà possibile integrare maggiormente azioni e competenze ricorrendo alle capacità e alle competenze degli Stati membri, del Consiglio e della Commissione. Nelle delegazioni dell'UE, soprattutto nei paesi prioritari, occorrerebbe distaccare esperti in materia di sicurezza, fra cui gli ufficiali di

⁵ "Strategia per un'attuazione effettiva della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea" (COM(2010) 573).

⁶ La "Strategia europea in materia di sicurezza - Un'Europa sicura in un mondo migliore" è stata adottata nel 2003 e rivista nel 2008.

collegamento Europol e i magistrati di collegamento.⁷ Spetterà alla Commissione e dal servizio europeo per l'azione esterna definire le responsabilità e le funzioni di tali esperti.

2. CINQUE OBIETTIVI STRATEGICI PER LA SICUREZZA INTERNA

La presente comunicazione individua le sfide più urgenti in materia di sicurezza cui l'UE dovrà far fronte negli anni a venire. Essa propone cinque obiettivi strategici e specifiche azioni per il periodo 2011-2014 che, insieme agli sforzi e alle iniziative già in corso, contribuiranno a rendere più sicura l'Unione europea.

Le **forme gravi di criminalità organizzata** sono molteplici: tratta degli esseri umani, traffico di stupefacenti e di armi da fuoco, riciclaggio di denaro, spedizione e scarico illegale di rifiuti dentro e fuori dall'Europa. Anche reati apparentemente meno gravi, come i furti con scasso e i furti di auto, la vendita di merci contraffatte e pericolose e le azioni messe a segno dalle gang itineranti sono spesso manifestazioni locali di reti criminali mondiali. Contro questo tipo di criminalità l'Europa deve intervenire con azioni concertate. Lo stesso vale per il **terrorismo**: le nostre società continuano ad essere vulnerabili al tipo di attentati terroristici come quelli che hanno colpito i trasporti pubblici di Madrid nel 2004 e di Londra nel 2005. Occorre lavorare più intensamente e cooperare più strettamente per evitare il ripetersi di episodi di questo tipo.

Una minaccia crescente è posta dalla **criminalità informatica**. L'Europa ne è un bersaglio chiave, per la sua infrastruttura Internet avanzata, l'alto numero di utenti e il fatto che i circuiti economici e i sistemi di pagamento sono supportati da Internet. Cittadini, imprese, amministrazioni pubbliche e infrastrutture critiche: tutti devono godere di maggiore protezione dalle forme di criminalità che sfruttano le tecnologie moderne. Di un'azione più coerente ha bisogno anche la **sicurezza delle frontiere**. Data l'esistenza di frontiere esterne comuni, il contrabbando e le altre attività transfrontaliere illegali vanno combattute al livello europeo. Un controllo efficace delle frontiere esterne dell'UE è fondamentale per lo spazio di libera circolazione.

Negli ultimi anni si è poi osservato un aumento della frequenza e dell'entità delle **calamità** naturali e provocate dall'uomo in Europa e nelle immediate vicinanze. Questa situazione ha dimostrato l'esigenza per l'Europa di dotarsi di una capacità di reazione alle crisi e alle catastrofi più forte, più coerente e integrata, così come la necessità di attuare le politiche e le normative esistenti in materia di prevenzione delle catastrofi.

OBIETTIVO 1 - Smantellare le reti criminali internazionali

Nonostante la crescente cooperazione fra le autorità di contrasto e le autorità giudiziarie, sia a livello nazionale che fra Stati membri, le reti criminali internazionali restano estremamente attive e realizzano ingenti profitti illegali. Insieme alla corruzione e all'intimidazione delle autorità e delle popolazioni locali, questi profitti sono spesso utilizzati per infiltrarsi nel sistema economico e minare la fiducia dei cittadini.

⁷ Conformemente alla decisione 2009/426/GAI del Consiglio su Eurojust, che deve essere recepita entro giugno 2011.

Per prevenire la criminalità è quindi essenziale smantellare le reti criminali ed eliminare l'attrattiva finanziaria che le alimenta. Per far ciò occorre rafforzare la cooperazione concreta fra le autorità di contrasto. Le autorità di tutti i settori, e a tutti i livelli, devono lavorare insieme per proteggere l'economia, e i profitti illegali devono essere efficacemente individuati e confiscati. Occorre altresì superare gli ostacoli posti da approcci nazionali divergenti, se del caso legiferando nel settore della cooperazione giudiziaria per un maggiore riconoscimento reciproco, per avere definizioni comuni dei reati e fissare livelli minimi di sanzioni penali.⁸

Azione 1 - Individuare e smantellare le reti criminali

Per individuare e smantellare le reti criminali è indispensabile capire i metodi con cui operano i loro membri, così come le loro modalità di finanziamento.

Nel 2011 la Commissione presenterà una proposta legislativa sulla raccolta dei **dati del codice di prenotazione** dei passeggeri presenti sui voli in entrata o in uscita dal territorio dell'UE. Tali dati saranno analizzati dalle autorità degli Stati membri per prevenire e perseguire i reati di terrorismo e altri reati gravi.

Per conoscere l'origine illegale del denaro e i suoi movimenti occorre avere informazioni sulla struttura proprietaria delle società e sui fondi da cui transita il denaro sporco. Nella pratica, le autorità di contrasto, le autorità giudiziarie, gli organismi amministrativi d'indagine come l'OLAF e i professionisti del settore privato hanno difficoltà a ottenere queste informazioni. Alla luce delle discussioni con i partner internazionali in seno alla task force "Azione finanziaria", l'Unione europea dovrebbe quindi considerare l'opportunità, entro il 2013, di rivedere la **normativa UE antiriciclaggio** per aumentare la trasparenza delle persone giuridiche e degli istituti giuridici. Per seguire i movimenti dei fondi di origine illegale, alcuni Stati membri hanno creato un registro centrale dei conti bancari e, per massimizzare l'utilità di tali registri a fini di contrasto, nel 2012 la Commissione elaborerà degli orientamenti. Al fine di indagare efficacemente sulle operazioni finanziarie delle reti criminali, occorre poi che le autorità di contrasto e le autorità giudiziarie siano attrezzate e formate per raccogliere, analizzare e, se del caso, condividere le informazioni, avvalendosi al massimo dei programmi di formazione dei centri nazionali di eccellenza per il contrasto ai reati finanziari e dell'Accademia europea di polizia (CEPOL). La Commissione proporrà una strategia in questo settore nel 2012.

Il carattere internazionale delle reti criminali rende inoltre necessario un maggior numero di **operazioni congiunte** che vedano coinvolte polizia, dogane, guardie di frontiera e autorità giudiziarie dei vari Stati membri, in collaborazione con Eurojust, Europol e l'OLAF. Tali operazioni, che includono anche le **squadre investigative comuni**⁹, dovrebbero essere organizzate – se necessario rapidamente – con il pieno sostegno della Commissione in linea

⁸ Le recenti proposte di direttive sulla tratta degli esseri umani, lo sfruttamento sessuale dei minori e la criminalità informatica rappresentano un importante primo passo in questa direzione. L'articolo 83, paragrafo 1, del TFUE elenca altre sfere di criminalità grave: terrorismo, traffico illecito di stupefacenti, riciclaggio di denaro, corruzione, contraffazione di mezzi di pagamento e criminalità organizzata.

⁹ Articolo 88, par. 2, lett. b), del TFUE e decisione 2008/615/GAI del Consiglio sul potenziamento della cooperazione transfrontaliera, soprattutto nella lotta al terrorismo e alla criminalità transfrontaliera.

con le priorità, gli obiettivi strategici e le pianificazioni stabiliti dal Consiglio sulla base di pertinenti analisi dei rischi.¹⁰

Occorre altresì che la Commissione e gli Stati membri continuino a garantire l'efficace applicazione del **mandato d'arresto europeo** e a riferire in merito, indicandone anche le ripercussioni sui diritti fondamentali.

Azione 2 - Proteggere l'economia dall'infiltrazione della criminalità

Le reti criminali contano sulla corruzione per investire i loro profitti nei circuiti economici legali, erodendo la fiducia nelle pubbliche istituzioni e nel sistema economico. Sostenere la volontà politica di combattere la corruzione è di fondamentale importanza. Occorre pertanto un'azione a livello UE e scambiare le migliori prassi, e nel 2011 la Commissione presenterà una proposta sulle modalità per seguire e sostenere **l'impegno degli Stati membri nella lotta contro la corruzione**.

Per proteggere l'economia dall'infiltrazione delle reti criminali servono politiche che impegnino gli organi governativi e di regolamentazione competenti per il rilascio di licenze e autorizzazioni e per l'assegnazione degli appalti pubblici e delle sovvenzioni ("**approccio amministrativo**"). La Commissione darà un sostegno pratico agli Stati membri creando nel 2011 una rete di punti di contatto nazionali per sviluppare le migliori prassi, e sostenendo progetti pilota su questioni pratiche.

La contraffazione procura alla criminalità organizzata proventi ingenti, falsa i flussi commerciali del mercato unico, nuoce all'industria europea e mette a rischio la salute e la sicurezza dei cittadini europei. Nel contesto del futuro piano d'azione contro la contraffazione e la pirateria, la Commissione prenderà quindi tutte le misure appropriate per rafforzare e rendere più efficace la **tutela dei diritti di proprietà intellettuale**. Nel frattempo, per contrastare la vendita di merci contraffatte su Internet, è opportuno che le amministrazioni doganali degli Stati membri e la Commissione adattino la legislazione, ove necessario, creino punti di contatto nazionali nei servizi doganali nazionali e si scambino le migliori prassi.

Azione 3 - Confiscare i beni d'origine illecita

Per disincentivare finanziariamente le reti criminali gli Stati membri devono prendere tutte le misure possibili per sequestrare, bloccare, gestire e confiscare i beni d'origine illecita e garantire che non tornino in mano a tali reti.

A tali fine nel 2011 la Commissione presenterà una **proposta legislativa** per rafforzare il quadro giuridico UE in materia di **confisca**¹¹, in particolare per autorizzare un più ampio ricorso alla confisca nei confronti di terzi¹² e poteri estesi di confisca¹³, e per facilitare il

¹⁰ Conclusioni del Consiglio sull'elaborazione e attuazione di un ciclo programmatico dell'UE per contrastare la criminalità organizzata e le forme gravi di criminalità internazionale (documento n. 15358/10).

¹¹ Decisione quadro 2001/500/JHA concernente il riciclaggio di denaro e la confisca.

¹² Si intende con ciò la confisca di beni trasferiti a terzi da parte di una persona indagata o condannata.

¹³ Si intende con ciò la possibilità di confiscare beni che vanno al di là dei diretti proventi di un reato, in modo che non sia necessario stabilire un nesso diretto fra i presunti beni d'origine illegale e un illecito specifico.

mutuo riconoscimento, fra gli Stati membri, dei provvedimenti di confisca non basati sulla condanna¹⁴.

Gli Stati membri devono¹⁵, entro il 2014, **istituire uffici per il recupero dei beni** dotati delle risorse e dei poteri necessari, formati e abilitati a scambiare informazioni. La Commissione svilupperà indicatori comuni entro il 2013, che serviranno agli Stati membri per valutare il funzionamento e i risultati di tali uffici. Entro il 2014 gli Stati membri dovranno anche prendere le necessarie disposizioni istituzionali, ad esempio creando uffici di gestione dei beni per garantire che i beni bloccati non perdano valore prima della confisca. Parallelamente, nel 2013, la Commissione fornirà orientamenti relativi alle migliori prassi per impedire che i gruppi criminali tornino in possesso dei beni confiscati.

OBIETTIVO 2 – Prevenire il terrorismo e contrastare la radicalizzazione e il reclutamento

La minaccia terroristica rimane considerevole ed è in continua evoluzione.¹⁶ Le organizzazioni terroristiche si adattano e si rinnovano, come dimostrano gli attentati di Mumbai del 2008, il fallito attacco al volo Amsterdam-Detroit il giorno di Natale del 2009 e i complotti recentemente sventati, che interessavano vari Stati membri. Le minacce vengono ora sia dai terroristi organizzati che dai cosiddetti "lupi solitari", che possono avere sviluppato credenze radicali sotto l'effetto della propaganda estremista e aver trovato su Internet materiale per la loro formazione. L'impegno di lotta contro il terrorismo deve evolvere per poter anticipare tali minacce, con un approccio europeo coerente che includa un'azione preventiva¹⁷. L'Unione europea dovrebbe inoltre continuare a designare le infrastrutture critiche e a predisporre piani per la loro protezione, che includano anche i servizi di trasporto e le strutture di produzione e trasmissione di energia, che sono essenziali per il funzionamento della società e dell'economia¹⁸.

Spetta in primo luogo agli Stati membri porre in atto sforzi coordinati ed efficaci, con il pieno appoggio della Commissione e con l'aiuto del coordinatore antiterrorismo dell'UE, per il raggiungimento di questo obiettivo.

Azione 1 – Dare alle comunità i mezzi per prevenire la radicalizzazione e il reclutamento

È possibile contenere al massimo la radicalizzazione che può portare ad atti di terrorismo intervenendo quanto più possibile sugli individui più esposti nelle comunità più toccate. Questo tipo di prevenzione presuppone una stretta cooperazione con le autorità locali e con la

¹⁴ Le procedure non basate sulla condanna consentono di bloccare e confiscare beni indipendentemente dal fatto che il titolare dei beni abbia o meno subito una condanna penale.

¹⁵ La decisione 2007/845/GAI del Consiglio fa obbligo a ciascuno Stato membro di istituire almeno un ufficio per il recupero dei beni sul proprio territorio.

¹⁶ Per le ultime cifre, si veda la relazione TESAT (*Terrorism Situation and Trend Report*) per il 2010 di Europol.

¹⁷ La strategia antiterrorismo dell'UE (documento n. 14469/4/05) del novembre 2005 presenta un approccio in quattro pilastri: prevenzione, protezione, perseguimento e risposta. Per un'esposizione più dettagliata si veda "La politica antiterrorismo dell'UE: principali risultati e sfide future" (COM(2010) 386).

¹⁸ Direttiva 2008/114/CE relativa alle infrastrutture critiche europee, che è parte del più ampio programma europeo per la protezione delle infrastrutture critiche, il cui ambito va al di là della protezione contro le minacce terroristiche.

società civile e più mezzi d'azione per i gruppi chiave delle comunità vulnerabili. Il grosso dell'azione contro la radicalizzazione e il reclutamento si situa – e dovrebbe rimanere – a livello nazionale.

Diversi Stati membri stanno definendo piani di lavoro in questo campo, e alcune città dell'Unione europea hanno elaborato approcci e politiche di prevenzione incentrati sulle comunità locali. Queste iniziative hanno spesso dato buoni risultati, e la Commissione continuerà a sostenerle facilitando lo scambio di esperienze.¹⁹

In primo luogo, entro il 2011, e in partenariato col Comitato delle regioni, la Commissione promuoverà la creazione di una **rete UE di sensibilizzazione al problema della radicalizzazione**, anche con l'aiuto di un forum on-line e di conferenze tenute in tutta l'Unione, per mettere in comune le esperienze, le conoscenze e le buone prassi allo scopo di aumentare la consapevolezza del problema della radicalizzazione e di consolidare le tecniche di comunicazione per contrastare le dinamiche del discorso terrorista. Tale rete sarà composta da responsabili politici, funzionari dei servizi di contrasto e di sicurezza, magistrati, autorità locali, universitari, esperti sul campo e organizzazioni della società civile, comprese le associazioni delle vittime. Gli Stati membri dovrebbero usare le idee nate dalla rete per creare spazi comunitari concreti e virtuali per pubblici dibattiti nell'ambito dei quali figure modello e opinion leader possano esprimere messaggi positivi che offrano alternative alla retorica terrorista. La Commissione sosterrà anche il lavoro delle organizzazioni della società civile che smascherano, traducono e contrastano la propaganda estremista violenta su Internet.

In secondo luogo, nel 2012 la Commissione organizzerà **una conferenza ministeriale** sulla prevenzione della radicalizzazione e del reclutamento, in occasione della quale gli Stati membri avranno occasione di presentare esempi riusciti di azioni di lotta contro l'ideologia estremista.

In terzo luogo, basandosi su queste iniziative e discussioni, la Commissione elaborerà un **manuale di azioni ed esperienze** volte a sostenere l'impegno degli Stati membri: dalla prevenzione della radicalizzazione fino allo smantellamento delle dinamiche di reclutamento, comprese le modalità per portare al disimpegno e alla riabilitazione delle persone coinvolte.

Azione 2 - Impedire l'accesso dei terroristi a finanziamenti e materiali e monitorarne le transazioni

Nel 2011 la Commissione valuterà se elaborare un insieme di misure amministrative ai sensi dell'articolo 75 del trattato relativamente al blocco dei beni ai fini della prevenzione e della lotta contro il terrorismo e le attività connesse. I piani d'azione dell'UE per impedire l'accesso alle sostanze esplosive (2008) e alle sostanze chimiche, biologiche, radiologiche e nucleari (CBRN) (2009) devono essere attuati prioritariamente, con azioni sia legislative che non legislative. Ciò include l'adozione di un regolamento, proposto dalla Commissione nel 2010, che limita l'accesso dei cittadini ai precursori chimici utilizzabili per la fabbricazione di esplosivi, e la creazione di una rete europea di unità speciali di contrasto CBRN, per garantire

¹⁹ Nell'ambito della strategia dell'Unione europea volta a combattere la radicalizzazione e il reclutamento (CS/2008/15175), la Commissione ha sostenuto la ricerca e la creazione di una rete europea di esperti in materia di radicalizzazione per studiare sia questo fenomeno che quello del reclutamento, progetti guidati dagli Stati membri riguardanti, ad esempio, la polizia di prossimità e la comunicazione e la radicalizzazione nelle carceri, ha erogato circa 5 milioni di euro per progetti di aiuto alle vittime e sostiene anche la rete di associazioni delle vittime del terrorismo.

che gli Stati membri tengano conto dei rischi CBRN nella pianificazione nazionale. Un'altra misura è istituire presso Europol un sistema di allarme rapido delle autorità di contrasto per incidenti provocati da materiali CBRN. Queste azioni richiedono uno stretto coordinamento con gli Stati membri e dovrebbero prevedere, se necessario, dei partenariati pubblico-privato. Per ridurre al minimo il rischio che organizzazioni terroristiche e attori statali possano accedere a materiali che potrebbero essere usati per fabbricare esplosivi e armi di distruzione di massa (biologiche, chimiche o nucleari), occorre che l'Unione europea rafforzi il sistema di controllo delle esportazioni di prodotti a duplice uso e la sua applicazione alle frontiere UE e internazionali.

In seguito alla firma dell'accordo con gli Stati Uniti sul programma di controllo delle transazioni finanziarie dei terroristi, nel 2011 la Commissione **elaborerà una politica di estrazione e analisi dei dati di messaggistica finanziaria** detenuti sul proprio territorio.

Azione 3 - Proteggere i trasporti

La Commissione svilupperà ulteriormente il regime UE per la sicurezza aerea e marittima, in base ad una valutazione continua delle minacce e dei rischi. Terrà conto dei progressi delle tecniche e tecnologie di ricerca nel settore della sicurezza, utilizzando i programmi europei come Galileo e l'iniziativa GMES²⁰ sull'osservazione della Terra. Si adopererà per ottenere il consenso dei cittadini cercando un equilibrio ancora migliore fra il massimo livello possibile di sicurezza e il comfort dei viaggiatori, il controllo dei costi, e la protezione della privacy e della salute. Insisterà inoltre sul continuo rafforzamento del regime di ispezioni e di controllo dell'applicazione, compreso il monitoraggio delle operazioni merci. La cooperazione internazionale è fondamentale e può contribuire a promuovere migliori standard di sicurezza a livello mondiale, garantendo al tempo stesso un efficace uso delle risorse e limitando inutili ripetizioni dei controlli di sicurezza.

Vi è spazio, e vi sono le ragioni, per un più attivo approccio europeo al vasto e complesso settore della **sicurezza del trasporto terrestre**, in particolare della sicurezza del trasporto passeggeri²¹. La Commissione intende ampliare il lavoro già intrapreso per la sicurezza del trasporto urbano in modo da comprendere: (a) il trasporto ferroviario locale e regionale, e (b) il trasporto ferroviario ad alta velocità con le relative infrastrutture. Il livello di attività dell'UE si è limitato finora allo scambio di informazioni e migliori prassi per motivi dovuti alla sussidiarietà e per mancanza di un'organizzazione internazionale comparabile all'Organizzazione marittima internazionale o all'Organizzazione per l'aviazione civile internazionale, che richiederebbe un approccio coordinato a livello europeo. Tenendo conto dell'esperienza acquisita nel settore della sicurezza del trasporto aereo e marittimo la Commissione reputa che, come primo passo verso altre azioni, sarebbe utile esaminare la possibilità di creare un Comitato permanente per la sicurezza del trasporto terrestre, presieduto dalla Commissione e cui partecipino esperti di trasporto e attività di contrasto, e un forum per lo scambio di vedute con le parti interessate del settore pubblico e privato. Il lavoro già intrapreso per perfezionare e rafforzare le procedure di monitoraggio del trasporto aereo di merci in transito da paesi terzi è stato accelerato alla luce dei recenti eventi.

²⁰ GMES significa *Global Monitoring for Environment and Security*, "monitoraggio globale per l'ambiente e la sicurezza".

²¹ Consiglio europeo, marzo 2004, dichiarazione sulla lotta al terrorismo.

Le questioni relative alla sicurezza dei trasporti saranno trattate in una comunicazione sulla politica di sicurezza dei trasporti da pubblicarsi nel 2011.

OBIETTIVO 3 – Aumentare i livelli di sicurezza per i cittadini e le imprese nel ciberspazio

La sicurezza delle reti informatiche è un fattore essenziale per il buon funzionamento della società dell'informazione: è quanto riconosce l'agenda digitale europea²², di recente pubblicazione, che tratta questioni legate alla criminalità informatica, alla sicurezza informatica, all'uso sicuro di Internet e alla privacy quali presupposti per instaurare un clima di fiducia e sicurezza per gli utenti della rete. Lo sviluppo e l'applicazione rapida delle nuove tecnologie dell'informazione hanno creato anche nuove forme di attività criminale. La criminalità informatica è un fenomeno mondiale che provoca danni ingenti al mercato interno dell'UE. E se la struttura di Internet non conosce frontiere, le competenze a perseguire la criminalità informatica restano ancora di livello nazionale. Gli Stati membri devono riunire gli sforzi a livello UE: l'High Tech Crime Centre, presso Europol, svolge già un importante ruolo di coordinamento per le attività di contrasto, ma bisogna fare di più.

Azione 1 - Potenziare le capacità delle autorità di polizia e delle autorità giudiziarie

Entro il 2013 l'UE creerà, in seno alle strutture esistenti, **un centro per la criminalità informatica** che permetterà agli Stati membri e alle istituzioni dell'UE di sviluppare capacità operative ed analitiche ai fini delle indagini e della cooperazione con i partner internazionali.²³ Il centro consentirà di migliorare la valutazione e il monitoraggio delle misure preventive e investigative esistenti, di sostenere lo sviluppo di attività di formazione e di sensibilizzazione delle autorità di polizia e delle autorità giudiziarie, permetterà di instaurare una cooperazione con l'Agenzia europea per la sicurezza delle reti e dell'informazione (ENISA), e servirà d'interfaccia con una rete di gruppi nazionali o governativi di pronto intervento informatico (CERT). Il centro per la criminalità informatica dovrebbe diventare il fulcro della lotta contro la criminalità informatica in Europa.

A livello nazionale, gli Stati membri dovrebbero provvedere a stabilire norme comuni applicabili da polizia, giudici, magistratura inquirente e polizia scientifica quando indagano e perseguono reati informatici. Da qui al 2013 gli Stati membri sono invitati a sviluppare a livello nazionale, in collaborazione con Eurojust, CEPOL ed Europol, le capacità nazionali in materia di sensibilizzazione e formazione contro la criminalità informatica e ad istituire, sempre a livello nazionale o in partenariato con altri Stati membri, centri d'eccellenza che dovrebbero collaborare strettamente con il mondo accademico e con le imprese.

Azione 2 – Collaborare con le imprese per dare ai cittadini i mezzi per agire e proteggerli

Tutti gli Stati membri dovrebbero garantire ai cittadini la possibilità di **riferire** facilmente gli **episodi di criminalità informatica**. Una volta valutate, queste informazioni andrebbero trasmesse alla piattaforma nazionale e, se necessario, europea di segnalazione dei reati informatici. Sulla scia del prezioso lavoro svolto nell'ambito del programma "Internet più

²² COM(2010) 245.

²³ La Commissione porterà a termine uno studio di fattibilità nel 2011.

sicuro", gli Stati membri dovrebbero altresì garantire ai cittadini un facile accesso a orientamenti sulle minacce informatiche e sulle indispensabili precauzioni da prendere. Tali orientamenti dovrebbero inoltre spiegare come proteggere la privacy online, come individuare e segnalare il *grooming* (tentativo di adescamento di minori on-line), come dotare il proprio computer degli antivirus e dei firewall di base, come gestire le password e come individuare gli atti di *phishing* (tentativo di acquisizione fraudolenta di informazioni sensibili), *pharming* (tecnica utilizzata per avere accesso a informazioni personali), o altri attacchi. Nel 2013 la Commissione costituirà un'unità centrale di condivisione in tempo reale di risorse e di migliori prassi fra gli Stati membri e le imprese.

La cooperazione fra il settore pubblico e quello privato va poi rafforzata a livello europeo attraverso il partenariato pubblico-privato europeo per la resilienza (EP3R), che dovrebbe servire a elaborare misure e strumenti innovativi per migliorare la sicurezza e la resilienza delle reti e delle infrastrutture informatizzate. L'EP3R dovrebbe inoltre impegnarsi con i partner internazionali a rafforzare la gestione globale dei rischi delle reti informatiche.

La diffusione di contenuti illegali su Internet, fra cui l'istigazione al terrorismo, va combattuta con orientamenti sulla cooperazione basati sulle procedure di notifica e di rimozione, che la Commissione intende elaborare per il 2011 insieme ai fornitori di servizi Internet, alle autorità di contrasto e alle organizzazioni senza scopo di lucro. Per incoraggiare i contatti e l'interazione fra questi soggetti, la Commissione promuoverà l'uso di una piattaforma Internet denominata "Iniziativa di contatto contro la criminalità informatica per le imprese e le autorità di contrasto".

Azione 3 – Rafforzare la capacità di far fronte agli attacchi informatici

Per migliorare la capacità di prevenzione, individuazione e reazione rapida in caso di ciberattacchi e ciberperturbazioni, serve tutta una serie di misure. In primo luogo tutti gli Stati membri, e le stesse istituzioni dell'UE, dovrebbero disporre, entro il 2012, di un **CERT** ben rodato. È importante che, una volta costituiti, tutti i CERT e le autorità di contrasto cooperino nel settore della prevenzione e della risposta. In secondo luogo, per rafforzare la preparazione entro il 2012 gli Stati membri dovrebbero creare una rete dei CERT nazionali o governativi. Questa attività sarà anche utile per sviluppare entro il 2013, con il sostegno della Commissione e dell'ENISA, un sistema europeo di condivisione delle informazioni e di allarme (EISAS) per i cittadini, e per costituire una rete di punti di contatto fra gli organismi competenti e gli Stati membri. In terzo luogo gli Stati membri, insieme all'ENISA, dovrebbero elaborare piani di emergenza nazionali ed organizzare esercitazioni periodiche nazionali ed europee sulla reazione agli incidenti e sul ripristino in caso di eventi catastrofici. Complessivamente, l'ENISA fornirà supporto a queste azioni allo scopo di elevare gli standard dei CERT in Europa.

OBIETTIVO 4 – Rafforzare la sicurezza attraverso la gestione delle frontiere

Con l'entrata in vigore del trattato di Lisbona, l'Unione europea è in grado di trarre maggior vantaggio dalle sinergie fra le politiche di gestione delle frontiere per le persone e le merci, in uno spirito di solidarietà e ripartizione delle responsabilità²⁴. Per quanto riguarda la circolazione delle persone, l'UE può guardare alla gestione dell'immigrazione e alla lotta

²⁴ Articolo 80 del TFUE.

contro la criminalità come a un duplice obiettivo della strategia di gestione integrata delle frontiere. Questo approccio si basa su tre assi strategici:

- maggiore ricorso alle nuove tecnologie per i controlli di frontiera (sistema d'informazione Schengen di seconda generazione (SIS II), sistema di informazione visti (VIS), sistema di registrazione ingressi/uscite e programma per viaggiatori registrati);
- maggiore ricorso alle nuove tecnologie per la sorveglianza delle frontiere (sistema europeo di sorveglianza delle frontiere, EUROSUR) con il sostegno dei servizi di sicurezza GMES, e creazione graduale di un sistema comune per la condivisione delle informazioni sul settore marittimo dell'UE²⁵, e
- maggiore coordinamento fra gli Stati membri grazie a Frontex.

Per quanto riguarda la circolazione delle merci, il cosiddetto "emendamento sulla sicurezza" del codice doganale comunitario²⁶ pone le basi per l'instaurazione di frontiere più sicure e al tempo stesso più aperte agli scambi di merci fidate. Tutte le merci che entrano nell'UE sono oggetto di un'analisi dei rischi a fini di sicurezza, in base a criteri di rischio e norme comuni. L'utilizzo delle risorse è più efficace poiché l'attenzione maggiore viene dedicata alle merci potenzialmente pericolose. Tale sistema si fonda su informazioni sui movimenti commerciali anticipate dagli operatori economici, sulla definizione di un quadro comune in materia di gestione dei rischi, così come su un apposito regime per gli operatori economici autorizzati da applicarsi a tutte le merci in entrata o in uscita dall'UE. Si tratta di strumenti complementari che creano un'architettura omnicomprensiva, in costante sviluppo per far fronte ad organizzazioni criminali sempre più sofisticate che gli Stati membri non possono contrastare da soli.

Azione 1 – Sfruttare pienamente le potenzialità di EUROSUR

Nel 2011 la Commissione presenterà una proposta legislativa riguardante l'**istituzione di EUROSUR** per contribuire alla sicurezza interna e alla lotta contro la criminalità. Tramite EUROSUR sarà predisposto un meccanismo che permetta alle autorità degli Stati membri di scambiarsi informazioni operative riguardanti la sorveglianza delle frontiere e di cooperare fra di loro e con Frontex a livello tattico, operativo e strategico.²⁷ EUROSUR si avvarrà delle nuove tecnologie sviluppate grazie ai progetti di ricerca e alle attività finanziate dall'UE, come le immagini satellitari per individuare e seguire obiettivi alle frontiere marittime, ad es. per tenere sotto controllo imbarcazioni rapide che trasportino droga nell'UE.

Negli ultimi anni sono state avviate due importanti iniziative sulla cooperazione operativa alle frontiere marittime: una sulla tratta e il traffico di esseri umani sotto l'egida di Frontex e l'altra

²⁵ Comunicazione della Commissione: "Verso l'integrazione della sorveglianza marittima: un sistema comune per la condivisione delle informazioni sul settore marittimo dell'UE" (COM(2009) 538).

²⁶ Regolamento (CE) n. 648/2005 del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (CEE) n. 2913/92 del Consiglio che istituisce un codice doganale comunitario.

²⁷ Le proposte della Commissione sullo sviluppo del sistema EUROSUR e di un sistema comune per la condivisione delle informazioni (CISE) sul settore marittimo dell'UE figurano rispettivamente nei documenti COM(2008) 68 e COM(2009) 538. Recentemente è stata adottata una tabella di marcia in sei fasi per la creazione del CISE (COM(2010) 584).

sul traffico di stupefacenti nell'ambito del MAOC-N²⁸ e del CeCLAD-M.²⁹ Nel quadro dello sviluppo dell'azione integrata e operativa alle frontiere marittime dell'UE, l'Unione lancerà nel 2011 un progetto pilota alle frontiere meridionali o sud-occidentali che coinvolgerà i due centri, la Commissione, Frontex ed Europol. Tale progetto pilota esaminerà le possibili sinergie fra i dati dell'analisi dei rischi e della sorveglianza in settori di interesse comune relativi a vari tipi di minacce, come il traffico di droga e di esseri umani.³⁰

Azione 2 – Rafforzare il contributo di Frontex alle frontiere esterne

Nello svolgimento delle sue operazioni, Frontex acquisisce informazioni sui criminali appartenenti alle reti di trafficanti. Attualmente, però, queste informazioni non possono essere successivamente utilizzate ai fini di analisi dei rischi o di future operazioni congiunte più mirate. Per giunta, i dati rilevanti sui presunti criminali non arrivano alle autorità nazionali competenti né ad Europol per ulteriori indagini. Parimenti, Europol non può condividere le informazioni contenute nei suoi archivi di lavoro per fini di analisi. In base all'esperienza acquisita e nel contesto dell'approccio globale dell'UE alla gestione delle informazioni³¹, la Commissione ritiene che consentire a Frontex di trattare e utilizzare queste informazioni, in misura limitata e conformemente a norme di gestione dei dati personali chiaramente definite, apporterà un contributo significativo allo smantellamento delle organizzazioni criminali. Questo non deve tuttavia creare doppiioni fra i lavori di Frontex e di Europol.

A partire dal 2011 la Commissione, col contributo sia di Frontex che di Europol, presenterà una relazione entro la fine di ogni anno su specifici reati transfrontalieri quali la tratta e il traffico di esseri umani e il traffico di merci illegali. Questa relazione annuale servirà da base per valutare la necessità di organizzare operazioni congiunte nell'ambito di Frontex e fra polizia, dogane e altre autorità di contrasto specializzate, a partire dal 2012.

Azione 3 – Gestione comune dei rischi relativamente alla circolazione delle merci attraverso le frontiere esterne

Per migliorare la sicurezza delle catene di approvvigionamento internazionali e della circolazione delle merci attraverso le frontiere dell'UE sono stati realizzati negli ultimi anni importanti adattamenti giuridici e strutturali. Il quadro comune in materia di gestione dei rischi (CRMF), attuato dalle autorità doganali, prevede un monitoraggio continuo dei dati commerciali elettronici prima dell'arrivo (e prima della partenza) delle merci per individuare eventuali minacce alla sicurezza dell'UE e dei cittadini e per far fronte a tali rischi in maniera adeguata. Il CRMF prevede anche un'intensificazione dei controlli, focalizzandoli su settori prioritari predeterminati fra cui la politica commerciale e i rischi finanziari, e comporta infine lo scambio sistematico di informazioni sui rischi a livello UE.

Una delle sfide degli anni a venire è garantire risultati uniformi e di qualità nella gestione dei rischi, nell'analisi dei rischi associati e nel controllo basato sui rischi in tutti gli Stati membri.

²⁸ MAOC-N: Centro di analisi e operazioni contro il narcotraffico marittimo.

²⁹ CeCLAD-M: *Centre de coordination pour la lutte antidrogue en Méditerranée*.

³⁰ Questo progetto completerà gli altri progetti sulla sorveglianza marittima integrata come BlueMassMed e Marsuno, volti a ottimizzare l'efficacia della sorveglianza marittima nel Mar Mediterraneo, nell'Atlantico e nei bacini marittimi dell'Europa del Nord.

³¹ Panorama generale della gestione delle informazioni nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia (COM(2010) 385).

Oltre alla già citata relazione annuale sul traffico di merci illegali, la Commissione effettuerà valutazioni doganali a livello UE per far fronte ai rischi comuni. Rafforzare la sicurezza delle frontiere significa condividere le informazioni a livello UE. Per ottenere, infine, il necessario livello di sicurezza doganale alle frontiere esterne, nel 2011 la Commissione valuterà le opzioni per **migliorare le capacità di analisi e determinazione del rischio a livello UE** e presenterà se del caso delle proposte.

Azione 4 – Migliorare la cooperazione interservizi a livello nazionale

Per la fine del 2011 gli Stati membri dovrebbero cominciare a sviluppare **analisi comuni dei rischi**. Questo lavoro dovrebbe implicare tutte le autorità investite di un ruolo nel campo della sicurezza, fra cui la polizia, le guardie di frontiera e le autorità doganali, che individuano i punti sensibili e le minacce molteplici e trasversali alle frontiere esterne, come il ripetuto traffico di esseri umani e di stupefacenti dalla stessa regione agli stessi valichi di frontiera. Queste analisi dovrebbero andare a completare la relazione annuale della Commissione sui reati transfrontalieri con i contributi congiunti di Frontex ed Europol. Entro la fine del 2010 la Commissione porterà a termine uno studio per individuare le migliori prassi ai fini della cooperazione fra le guardie di frontiera e le amministrazioni doganali che operano alle frontiere esterne dell'UE, ed esaminerà le modalità migliori per diffonderle. Nel 2012 la Commissione avanzerà inoltre suggerimenti su come **migliorare il coordinamento dei controlli di frontiera** effettuati dalle varie autorità nazionali (polizia, guardie di frontiera e dogane). Oltre a ciò, entro il 2014, svilupperà insieme a Frontex, Europol e all'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo norme minime e migliori prassi per la cooperazione interservizi, che saranno applicate in particolare all'analisi congiunta dei rischi, alle indagini congiunte, alle operazioni congiunte e allo scambio di intelligence.

OBIETTIVO 5 – Aumentare la resilienza dell'Europa alle crisi e alle calamità

L'UE è esposta a varie crisi e minacce potenziali, che possono venire ad esempio dal cambiamento climatico, dal terrorismo e dagli attacchi informatici alle infrastrutture critiche, dalla propagazione dolosa o accidentale di malattie e di agenti patogeni, da improvvise epidemie di influenza e dal blocco delle infrastrutture. Per far fronte a queste minacce transettoriali occorre migliorare l'efficacia e la coerenza delle pratiche tradizionali di gestione delle crisi e delle catastrofi, cosa che richiede sia solidarietà nella risposta che responsabilità nella prevenzione e preparazione, con particolare riguardo a una migliore valutazione e gestione, a livello UE, di tutti i potenziali rischi.

Azione 1 – Fare pieno uso della clausola di solidarietà

La clausola di solidarietà contenuta nel trattato di Lisbona³² introduce l'obbligo giuridico, per l'UE e per gli Stati membri, di prestarsi vicendevolmente assistenza in caso di attacco terroristico o di calamità naturale o provocata dall'uomo. L'applicazione di tale clausola permette all'Unione europea di essere più organizzata e più efficace nella gestione delle crisi, in termini sia di prevenzione che di risposta. Sulla base di una proposta trasversale della Commissione e dell'Alto rappresentante – che dovrà essere presentata nel 2011 – il compito collettivo dell'UE sarà quello di **mettere in pratica la clausola di solidarietà**.

³² Articolo 222 del TFUE.

Azione 2 – Un approccio multirischio per la valutazione delle minacce e dei pericoli

Entro la fine del 2010 la Commissione elaborerà, insieme agli Stati membri, degli orientamenti per la **valutazione e la mappatura dei rischi** ai fini della gestione delle catastrofi. Tali orientamenti saranno impostati in modo da contemplare tutti i pericoli e tutti i rischi, e verteranno in linea di massima su tutte le calamità naturali e provocate dall'uomo. Entro la fine del 2011 gli Stati membri dovrebbero mettere a punto approcci nazionali alla gestione dei rischi, comprese analisi dei rischi. Su tale base la Commissione preparerà, entro la fine del 2012, una panoramica transettoriale dei principali rischi naturali o provocati dall'uomo che l'Unione europea potrebbe trovarsi ad affrontare³³. Inoltre, con l'iniziativa sulla sicurezza sanitaria che prevede di avviare nel 2011, la Commissione tenterà di intensificare il coordinamento della gestione dei rischi nell'UE e consoliderà le strutture e i meccanismi esistenti nel campo della sanità pubblica.

Per quanto riguarda la **valutazione delle minacce**, la Commissione sosterrà gli sforzi volti a migliorare sia la comprensione reciproca delle varie definizioni di livello delle minacce sia la comunicazione quando questi livelli sono soggetti a cambiamenti. Gli Stati membri sono invitati a preparare, nel 2012, le proprie valutazioni delle minacce per quanto riguarda il terrorismo e altri intenti malevoli. Dal 2013 in poi la Commissione, in collaborazione con il coordinatore antiterrorismo dell'UE e con gli Stati membri, preparerà bilanci regolari delle minacce esistenti, basati sulle valutazioni nazionali.

È opportuno che, entro il 2014, l'UE definisca una **politica coerente di gestione dei rischi**, che colleghi la valutazione delle minacce e dei rischi al processo decisionale.

Azione 3 – Collegare i vari centri di situazione

Una risposta efficace e coordinata alle crisi dipende dalla capacità di disporre velocemente di un quadro globale e preciso della situazione. Occorre ottenere da tutte le fonti pertinenti informazioni relative alla situazione all'interno o all'esterno dell'Unione, e tali informazioni vanno poi analizzate, valutate e condivise con gli Stati membri e con i servizi operativi e strategici delle istituzioni dell'UE. Grazie a una rete di strutture sicure, alle giuste attrezzature e a personale adeguatamente formato, l'UE può **mettere a punto un approccio integrato basato su una valutazione comune e condivisa di una situazione di crisi**.

Avvalendosi delle capacità e delle conoscenze esistenti la Commissione, entro il 2012, rafforzerà i legami fra i sistemi settoriali di allarme rapido e i meccanismi di cooperazione in caso di crisi,³⁴ anche nel settore sanitario, della protezione civile, del monitoraggio dei rischi nucleari e del terrorismo, e utilizzerà i programmi operativi sotto l'egida dell'UE. Queste disposizioni contribuiranno a migliorare i legami con le agenzie dell'UE e col servizio europeo per l'azione esterna, incluso il Situation Centre, e consentiranno un migliore scambio di informazioni e, se del caso, l'elaborazione di relazioni di valutazione congiunte delle minacce e dei rischi.

³³ Conclusioni del Consiglio relative a un quadro comunitario sulla prevenzione delle catastrofi all'interno dell'UE, novembre 2009.

³⁴ La Commissione continuerà a utilizzare e sviluppare ulteriormente ARGUS (cfr. COM(2005) 662) e le procedure correlate per le crisi multisettoriali a rischi multipli e per il coordinamento di tutti i propri servizi.

Un efficace coordinamento fra le istituzioni, gli organismi e le agenzie dell'UE richiede un quadro generale coerente per la protezione delle informazioni riservate. La Commissione intende quindi presentare una proposta a tal fine nel 2011.

Azione 4 – Sviluppare una capacità europea di reazione alle catastrofi

L'UE deve essere in grado di reagire alle catastrofi all'interno e all'esterno del proprio territorio. Gli insegnamenti tratti dagli eventi recenti lasciano margine per ulteriori miglioramenti in termini di rapidità di mobilitazione e adeguatezza delle azioni intraprese, coordinamento politico e operativo e visibilità della reazione dell'Unione europea alle catastrofi, sia internamente che esternamente.

In linea con la strategia di reazione alle catastrofi³⁵ recentemente presentata, occorre che l'UE **costruisca una capacità europea di reazione alle emergenze** basata su risorse preimpegnate degli Stati membri messe a disposizione per le operazioni UE, e su piani di emergenza già concordati. L'efficienza e il rapporto costi-efficacia devono migliorare grazie alla condivisione della logistica e a disposizioni semplificate e potenziate in materia di condivisione e cofinanziamento dei mezzi di trasporto. Per attuare le questioni principali nel 2011 saranno presentate proposte legislative.

3. ATTUAZIONE DELLA STRATEGIA

La realizzazione della strategia di sicurezza interna in azione è di responsabilità congiunta delle istituzioni dell'UE, degli Stati membri e delle agenzie dell'UE. Occorre che vi sia un processo concordato di attuazione di tale strategia con chiari ruoli e responsabilità, che veda il Consiglio e la Commissione, in stretta collaborazione con il servizio europeo per l'azione esterna, assumere la funzione di motori per la realizzazione degli obiettivi strategici. In particolare, la Commissione sosterrà le attività del Comitato permanente per la cooperazione operativa in materia di sicurezza interna (COSI), per garantire la promozione e il rafforzamento della cooperazione operativa e favorire il coordinamento dell'azione delle autorità competenti degli Stati membri³⁶.

Attuazione

Le priorità saranno riprese nella programmazione operativa delle agenzie UE, a livello nazionale e nei programmi di lavoro della Commissione. La Commissione garantirà che le attività in materia di sicurezza, fra cui la ricerca nel settore della sicurezza, la politica industriale e i progetti finanziati dai programmi UE per la sicurezza interna, siano coerenti con gli obiettivi strategici. La ricerca nel settore della sicurezza continuerà ad essere finanziata con il programma quadro pluriennale di ricerca e sviluppo. Per garantire una corretta attuazione la Commissione creerà un gruppo di lavoro interno. Il servizio europeo per l'azione esterna sarà invitato a partecipare per assicurare la coerenza con la più ampia strategia europea in materia di sicurezza e per sfruttare le sinergie fra le politiche interne ed esterne,

³⁵ "Potenziare la reazione europea alle catastrofi: il ruolo della protezione civile e dell'assistenza umanitaria" (COM(2010) 600).

³⁶ Articolo 71 TFUE; si veda anche la decisione 2010/131/UE del Consiglio relativa all'istituzione del comitato permanente per la cooperazione operativa in materia di sicurezza interna.

comprese le valutazioni dei rischi e delle minacce. Allo stesso fine il COSI e il comitato politico e di sicurezza dovrebbero lavorare insieme e riunirsi regolarmente.

I fondi UE che potrebbero rendersi necessari per il periodo 2011-2013 saranno stanziati entro gli attuali massimali del quadro finanziario pluriennale. Per il periodo successivo al 2013, i fondi per la sicurezza interna saranno esaminati nel contesto di una discussione a livello dell'intera Commissione su tutte le proposte da presentare per quel periodo. Nell'ambito di tale discussione la Commissione esaminerà la fattibilità di un fondo per la sicurezza interna.

Monitoraggio e valutazione

La Commissione monitorerà, insieme al Consiglio, i progressi della strategia di sicurezza interna in azione e presenterà una relazione annuale al Parlamento europeo e al Consiglio sulla base dei contributi degli Stati membri e delle agenzie UE e avvalendosi per quanto possibile dei meccanismi di comunicazione esistenti. La relazione annuale metterà in evidenza i principali sviluppi di ciascuno degli obiettivi strategici, valutando l'efficacia delle azioni a livello UE e a livello degli Stati membri e formulando se necessario raccomandazioni, e includerà inoltre un allegato che descriva lo stato della sicurezza interna, elaborato dalla Commissione col contributo delle agenzie competenti. Tale relazione potrà andare ad alimentare ogni anno i dibattiti del Parlamento europeo e del Consiglio sulla sicurezza interna.

OSSERVAZIONI CONCLUSIVE

Il mondo è in piena evoluzione, non meno delle minacce e delle sfide che ci troviamo ad affrontare. La reazione dell'Unione europea deve evolvere di conseguenza. Se lavoriamo insieme per attuare le azioni delineate nella presente strategia, allora siamo sulla buona strada. D'altro canto, per quanto forti e preparati possiamo essere, non riusciremo mai, inevitabilmente, ad eliminare tutte le minacce; proprio per questo è importante intensificare gli sforzi.

Con il trattato di Lisbona come nuovo quadro giuridico, la strategia di sicurezza interna in azione dovrebbe diventare il programma comune dell'UE per i prossimi quattro anni. Il suo successo dipenderà dall'impegno collettivo di tutti gli interlocutori europei, ma anche dalla cooperazione con il mondo esterno. Solo unendo le forze e lavorando insieme per attuare questa strategia gli Stati membri e le istituzioni, gli organismi e le agenzie dell'UE potranno dare una risposta davvero coordinata alle minacce che di questi tempi incombono sulla nostra sicurezza.

STRATEGIA DI SICUREZZA INTERNA

OBIETTIVI E AZIONI

OBIETTIVI E AZIONI	RESPONSABILE	CALENDARIO
OBIETTIVO 1 – Smantellare le reti criminali internazionali		
<i>Azione 1 - Individuare e smantellare le reti criminali</i>		
Proposta sull'uso dei dati del codice di prenotazione	COM ³⁷	2011
Eventuale revisione della normativa UE antiriciclaggio per consentire l'identificazione dei titolari di società e fondi	COM	2013
Orientamenti sull'uso dei registri dei conti bancari per seguire i movimenti dei fondi di origine illegale	COM	2012
Strategia per la raccolta, l'analisi e lo scambio di informazioni sulle operazioni finanziarie illegali, e relativa formazione	COM con SM e CEPOL	2012
Maggiore ricorso a squadre investigative comuni organizzate in tempi brevi	SM con COM, Europol ed	In corso

³⁷ Guida alle abbreviazioni: Commissione europea (COM); Stati membri SM); Accademia europea di polizia (CEPOL); Agenzia europea per la sicurezza delle reti e dell'informazione (ENISA); Centro di analisi e operazioni contro il narcotraffico marittimo (MAOC-N); *Centre de coordination pour la lutte antidrogue en Méditerranée* (CECLAD-M); Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (UESA); Alto Rappresentante dell'Unione per gli Affari esteri e la politica di sicurezza (AR).

OBIETTIVI E AZIONI	RESPONSABILE	CALENDARIO
	Eurojust	

<i>Azione 2 - Proteggere l'economia dall'infiltrazione della criminalità</i>		
Proposta relativa al monitoraggio e all'assistenza degli Stati membri nella lotta contro la corruzione	COM	2011
Istituzione di una rete di punti di contatto nazionali per gli organi governativi e di regolamentazione	COM con SM	2011
Azioni per tutelare i diritti di proprietà intellettuale e combattere la vendita di merci contraffatte su Internet	SM e COM	In corso
<i>Azione 3 - Confiscare i beni d'origine illecita</i>		
Proposta relativa alla confisca nei confronti di terzi, ai poteri estesi di confisca e ai provvedimenti di confisca non basati sulla condanna	COM	2011
Istituzione di uffici per il recupero dei beni e necessarie disposizioni per la gestione dei beni	SM	2014
Indicatori comuni per valutare i risultati degli uffici per il recupero dei beni e orientamenti per impedire che i gruppi criminali riacquisiscano i beni confiscati	COM	2013

OBIETTIVI E AZIONI	RESPONSABILE	CALENDARIO
OBIETTIVO 2 - Prevenire il terrorismo e contrastare la radicalizzazione e il reclutamento		
<i>Azione 1 - Dare alle comunità i mezzi per prevenire la radicalizzazione e il reclutamento</i>		
Creazione di una rete UE di sensibilizzazione al problema della radicalizzazione, con un forum on-line e conferenze in tutta l'Unione. Sostegno alle organizzazioni della società civile che smascherano, traducono e contrastano la propaganda estremista violenta	COM col Comitato delle Regioni	2011
Conferenza ministeriale sulla prevenzione della radicalizzazione e del reclutamento	COM	2012
Manuale sulla prevenzione della radicalizzazione, sullo smantellamento delle dinamiche di reclutamento e sul disimpegno e la riabilitazione delle persone coinvolte	COM	2013-2014
<i>Azione 2 - Impedire l'accesso dei terroristi a finanziamenti e materiali e monitorarne le transazioni</i>		
Quadro relativo al blocco dei beni di terroristi	COM	2011
Attuazione di piani d'azione per impedire l'accesso agli esplosivi e alle sostanze chimiche, biologiche, radiologiche e nucleari	SM	In corso
Elaborazione di una politica relativa all'estrazione e all'analisi dei dati di messaggistica finanziaria	COM	2011
<i>Azione 3 - Proteggere i trasporti</i>		

OBIETTIVI E AZIONI	RESPONSABILE	CALENDARIO
Comunicazione sulla politica di sicurezza dei trasporti	COM	2011

OBIETTIVO 3 - Aumentare i livelli di sicurezza per i cittadini e le imprese nel cibernazio

Azione 1 - Potenziare le capacità delle autorità di polizia e delle autorità giudiziarie

Creazione di un centro europeo per la criminalità informatica	Previo studio di fattibilità della COM nel 2011	2013
Sviluppo delle capacità di indagine e perseguimento dei reati informatici	SM con CEPOL, Europol ed Eurojust	2013

Azione 2 - Collaborare con le imprese per dare ai cittadini i mezzi per agire e proteggerli

Adozione di disposizioni per riferire gli episodi di criminalità informatica e di orientamenti per i cittadini in materia di sicurezza informatica e di criminalità informatica	SM, COM, EUROPOL, ENISA e settore privato	In corso
Orientamenti sulla cooperazione per contrastare la diffusione di contenuti illegali on-line	COM con SM e settore privato	2011

Azione 3 - Rafforzare la capacità di far fronte agli attacchi informatici

Creazione di una rete di gruppi di pronto intervento informatico in ogni SM e una per le istituzioni dell'UE, e realizzazione periodica di piani nazionali d'emergenza e di esercitazioni di reazione e di	SM ed istituzioni UE con ENISA	2012
--	--------------------------------	------

OBIETTIVI E AZIONI	RESPONSABILE	CALENDARIO
ripristino		
Creazione di un sistema europeo di condivisione delle informazioni e di allarme (EISAS)	SM con COM ed ENISA	2012

OBIETTIVO 4 - Rafforzare la sicurezza attraverso la gestione delle frontiere

Azione 1 - Sfruttare pienamente le potenzialità di EUROSUR

Proposta sull'istituzione di EUROSUR	COM	2011
Progetto operativo pilota alle frontiere meridionali o sud-occidentali dell'UE	COM, Frontex, Europol, MAOC-N e CeCLAD-M	2011

Azione 2 - Rafforzare il contributo di Frontex alle frontiere esterne

Relazioni congiunte sulla tratta e sul traffico di esseri umani e sul traffico di merci illegali come base per operazioni congiunte	COM con Frontex ed Europol	2011
---	----------------------------	------

Azione 3 - Gestione comune dei rischi relativamente alla circolazione delle merci attraverso le frontiere esterne

Iniziative per migliorare le capacità di analisi e determinazione del rischio	COM	2011
---	-----	------

Azione 4 - Migliorare la cooperazione interservizi a livello nazionale

Sviluppo a livello nazionale di analisi comuni dei rischi che coinvolgano la polizia, le guardie di frontiera e le autorità doganali per individuare i punti sensibili alle frontiere esterne	SM	2011
---	----	------

OBIETTIVI E AZIONI	RESPONSABILE	CALENDARIO
Suggerimenti per migliorare il coordinamento dei controlli di frontiera effettuati dalle varie autorità	COM	2012
Sviluppo di norme minime e di migliori prassi per la cooperazione interservizi	COM, Europol, Frontex, UESA	2014
OBIETTIVO 5 - Aumentare la resilienza dell'Europa alle crisi e alle calamità		
<i>Azione 1 - Fare pieno uso della clausola di solidarietà</i>		
Proposta relativa all'applicazione della clausola di solidarietà	COM/AR	2011
<i>Azione 2 - Un approccio multirischio per la valutazione delle minacce e dei pericoli</i>		
Orientamenti per la valutazione e la mappatura dei rischi ai fini della gestione delle catastrofi	COM con SM	2010
Approcci nazionali alla gestione dei rischi	SM	2011-2012
Panoramica transettoriale di eventuali rischi futuri, sia naturali che provocati dall'uomo	COM	2012
Proposta relativa alle minacce d'ordine sanitario	COM	2011
Bilanci regolari delle minacce esistenti	COM con SM e CTC	2013
Elaborazione di una politica coerente di gestione dei rischi	COM con SM	2014
<i>Azione 3 - Collegare i vari centri di situazione</i>		

OBIETTIVI E AZIONI	RESPONSABILE	CALENDARIO
Rafforzamento dei legami fra i sistemi settoriali di allarme rapido e i meccanismi di cooperazione in caso di crisi	COM	2012
Proposta di un quadro generale coerente per la protezione delle informazioni riservate	COM	2011
<i>Azione 4 - Sviluppare una capacità europea di reazione alle catastrofi</i>		
Proposte di sviluppo di una capacità europea di reazione alle emergenze	COM	2011

Risoluzione del Parlamento europeo del 22 maggio 2012 sulla strategia di sicurezza interna dell'Unione europea (2010/2308 (INI)) - P7_TA-PROV(2012)0207

Il Parlamento europeo,

- visti, in particolare, gli articoli 6, 7, 8, l'articolo 10, paragrafo 1, gli articoli 11, 12, 21, da 47 a 50, 52 e 53 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea,
- visti, in particolare, l'articolo 2 e l'articolo 3, paragrafo 2, del trattato sull'Unione europea e i capitoli 1, 2, 4 e 5 del titolo V (spazio di libertà, sicurezza e giustizia) del trattato sul funzionamento dell'Unione europea,
- vista la decisione del Consiglio del 25 febbraio 2010 relativa all'istituzione del comitato permanente per la cooperazione operativa in materia di sicurezza interna (COSI)¹,
- visto il «programma di Stoccolma – Un'Europa aperta e sicura al servizio e a tutela dei cittadini» e la comunicazione della Commissione dal titolo «Creare uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia per i cittadini europei – Piano d'azione per l'attuazione del programma di Stoccolma» (**COM(2010)0171**),
- vista la strategia di sicurezza interna dell'Unione europea («Verso un modello di sicurezza europeo»), quale adottata dal Consiglio il 25 e 26 febbraio 2010,
- vista la strategia antiterrorismo dell'Unione europea adottata dal Consiglio il 30 novembre 2005,
- vista la comunicazione della Commissione al Parlamento e al Consiglio dal titolo «La strategia di sicurezza interna dell'UE in azione: cinque tappe verso un'Europa più sicura» (**COM(2010)0673**),
- vista la comunicazione della Commissione al Parlamento e al Consiglio dal titolo «Prima relazione annuale sull'attuazione della Strategia di sicurezza interna dell'UE» (**COM(2011)0790**),
- vista la comunicazione della Commissione al Parlamento e al Consiglio sul rafforzamento della sicurezza chimica, biologica, radiologica e nucleare nell'Unione europea – Piano d'azione CBRN dell'UE (**COM(2009)0273**),
- viste le conclusioni del Consiglio del 24 e 25 febbraio 2011 sulla comunicazione della Commissione sulla strategia di sicurezza interna dell'UE in azione,
- viste le conclusioni del Consiglio dell'8 e 9 novembre 2010 sull'elaborazione e attuazione di un ciclo programmatico dell'UE per contrastare la criminalità organizzata e le forme gravi di criminalità internazionale,

¹ GU L 52 del 3.3.2010, pag. 50

- viste le conclusioni del Consiglio sull'impostazione delle priorità dell'UE per la lotta alla criminalità organizzata tra il 2011 e il 2013,
- visto il parere del Garante europeo della protezione dei dati (GEPD) del 17 dicembre 2010 sulla comunicazione della Commissione dal titolo «La strategia di sicurezza interna dell'UE in azione: cinque tappe verso un'Europa più sicura»,
- vista la relazione di Europol sulla situazione e le tendenze del terrorismo nell'UE («TE-SAT 2011»),
- vista la valutazione di Europol della minaccia rappresentata dalla criminalità organizzata nell'UE («OCTA 2011»),
- vista la strategia europea per la sicurezza del 2003² e la relazione del 2008 sulla sua attuazione³,
- vista la sua risoluzione del 25 novembre 2009 sulla comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio dal titolo «Uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia al servizio dei cittadini» – Programma di Stoccolma⁴,
- vista la sua risoluzione del 25 ottobre 2011 sulla criminalità organizzata nell'Unione europea⁵,
- vista la sua risoluzione del 14 settembre 2011 sugli sforzi dell'Unione europea per lottare contro la corruzione⁶,
- vista la sua risoluzione del 14 dicembre 2011 sulla strategia antiterrorismo dell'UE: principali risultati e sfide future⁷,
- viste la giurisprudenza europea e la giurisprudenza delle corti costituzionali nazionali in ordine al criterio di proporzionalità e la necessità che, in una società democratica, tale criterio sia rispettato dalle autorità pubbliche,
- visto l'articolo 48 del suo regolamento,
- visti la relazione della commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni e il parere della commissione per gli affari esteri (**A7-0143/2012**),

² «Un'Europa sicura in un mondo migliore – Strategia europea in materia di sicurezza», approvata dal Consiglio europeo tenutosi a Bruxelles il 12 dicembre 2003 ed elaborata sotto la responsabilità dell'Alto rappresentante dell'UE Javier Solana

³ «Relazione sull'attuazione della strategia europea in materia di sicurezza – Garantire sicurezza in un mondo in piena evoluzione», S407/08

⁴ GU C 285 E del 21.10.2010, pag. 12

⁵ Testi approvati, P7_TA(2011)0459

⁶ Testi approvati, P7_TA(2011)0388

⁷ Testi approvati, P7_TA(2011)0577

A. considerando che l'entrata in vigore del trattato di Lisbona ha ulteriormente consolidato lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia in termini di rispetto dei diritti fondamentali nonché dei diversi ordinamenti giuridici e delle diverse tradizioni giuridiche degli Stati membri; che le politiche in tale settore rientrano nella competenza concorrente dell'Unione e degli Stati membri, conformemente alle disposizioni del trattato;

B. considerando che il trattato di Lisbona ha quindi fortemente ancorato la politica di sicurezza dell'Unione europea allo Stato di diritto specifico dell'UE, ponendo le basi per lo sviluppo di un programma di sicurezza strettamente condiviso dall'UE e dagli Stati membri e soggetto al controllo democratico a livello europeo e nazionale; che il rafforzamento di questa politica deve fondarsi sui valori democratici, sui diritti umani e sulle libertà fondamentali;

C. considerando che qualsiasi politica di sicurezza deve includere una componente di prevenzione, la quale è particolarmente indispensabile in un periodo in cui le disparità economiche e sociali si acquiscono e compromettono l'efficacia dei diritti fondamentali;

D. considerando che il programma di Stoccolma ha sottolineato che occorrerebbe sviluppare una strategia di sicurezza interna dell'UE al fine di migliorare ulteriormente la sicurezza nell'Unione, in modo da proteggere la vita e la sicurezza dei cittadini dell'UE e combattere efficacemente la criminalità organizzata, il terrorismo e altre minacce, nel rispetto dei diritti fondamentali, dei principi di protezione internazionale e dello Stato di diritto;

E. considerando che né gli Stati membri né la Commissione hanno, per ora, previsto alcun ruolo per il Parlamento in questo processo, nonostante l'entrata in vigore del trattato di Lisbona;

F. considerando che la comunicazione della Commissione sulla strategia di sicurezza interna per il periodo 2010-2014 ha identificato cinque settori d'intervento prioritari in cui l'UE può fornire un valore aggiunto, ovvero combattere e prevenire le forme gravi di criminalità e la criminalità organizzata, il terrorismo e la criminalità informatica, rafforzare la gestione delle frontiere esterne e sviluppare la capacità di risposta alle calamità naturali e provocate dall'uomo;

G. considerando che la prima relazione annuale della Commissione sull'attuazione della strategia di sicurezza interna ha riconosciuto che tutti e cinque gli obiettivi individuati nel 2010 rimangono validi e ha delineato la situazione attuale, i progressi compiuti finora e la via da seguire;

H. considerando che il programma di Stoccolma ha affermato che «sviluppare, controllare e attuare la strategia di sicurezza interna dovrebbe diventare uno dei compiti prioritari del [COSI]»;

1. apprezza il lavoro svolto al fine di creare una strategia di sicurezza interna, come pure i principi fondamentali alla base del modello di sicurezza europeo quale sviluppato nella strategia di sicurezza interna, soprattutto per quanto riguarda la relazione rafforzata tra

sicurezza, libertà e vita privata, da una parte, e cooperazione e solidarietà tra Stati membri, dall'altra; sottolinea che le misure e la cooperazione dell'UE in materia di sicurezza devono rispettare gli obblighi dell'Unione inerenti ai diritti fondamentali e puntare su attività di contrasto e di intelligence mirate, con comprovata capacità di ridurre i tassi di criminalità e prevenire gli attacchi terroristici;

2. sottolinea che la libertà, la sicurezza e giustizia sono obiettivi che vanno perseguiti in parallelo e ritiene che l'applicazione della Carta dell'Unione europea debba costituire il nucleo di una strategia di sicurezza interna pienamente sviluppata; ricorda che, al fine di conseguire la libertà e la giustizia, la sicurezza deve essere sempre perseguita nel rispetto dei principi dei trattati, dello Stato di diritto e degli obblighi dell'Unione in materia di diritti fondamentali;

3. prende atto dei progressi compiuti dagli Stati membri e dalla Commissione nell'ambito del ciclo programmatico dell'UE per contrastare la criminalità organizzata e le forme gravi di criminalità internazionale, al fine di attuare gli obiettivi strategici generali attraverso azioni basate sulla cooperazione intergovernativa a livello operativo; ritiene, tuttavia, che sia necessaria una chiara divisione dei compiti tra il livello dell'Unione europea e il livello nazionale, che il Parlamento debba essere parte del processo per quanto concerne l'orientamento politico, l'attuazione e la valutazione dei risultati e che nel 2013 sia necessario intraprendere una valutazione approfondita del ciclo programmatico europeo; ritiene inoltre che, tenuto conto della sua natura, tale ciclo dovrebbe essere rinominato «ciclo operativo dell'UE»; invita gli Stati membri a valutare periodicamente la complementarità dei piani nazionali di contrasto alla criminalità organizzata con quelli da elaborare a livello europeo e ad analizzare i risultati ottenuti e le prospettive future da una prospettiva strategica e operativa europea, coinvolgendo le istituzioni dell'UE, le agenzie competenti dell'UE e i parlamenti nazionali;

4. considera altresì necessario prevedere, nel quadro pluriennale 2014-2020, risorse finanziarie adeguate per l'attuazione di tale strategia attraverso il relativo fondo;

5. ricorda che la competenza per le politiche di sicurezza è condivisa dall'UE e dagli Stati membri e che, in quest'ambito, occorre rispettare la sussidiarietà; ritiene che il quadro della strategia di sicurezza interna potrebbe apportare un valore aggiunto agli sforzi compiuti da tutte le istituzioni dell'UE e dagli Stati membri in questo settore, attraverso un approccio globale e coerente;

6. ritiene che un'analisi globale delle minacce da affrontare, condotta a livello di Unione e basata su dati e conoscenze fattuali, costituisca un prerequisito essenziale per una strategia di sicurezza interna efficace e reputa che l'Europol dovrebbe condurre, con il sostegno di altre istituzioni, organismi e agenzie dell'UE, un'analisi siffatta a livello di Unione, basandosi su una metodologia più solida e trasparente per la valutazione delle minacce e avvalendosi dei contributi sostanziali degli Stati membri;

7. ricorda che il Parlamento europeo è ormai un soggetto istituzionale a pieno titolo nel settore delle politiche di sicurezza e ha quindi il diritto di partecipare attivamente alla determinazione delle caratteristiche e delle priorità della strategia di sicurezza interna e del

modello di sicurezza dell'Unione europea, nonché alla valutazione di questi strumenti, anche attraverso una regolare attività di monitoraggio dell'attuazione della strategia, che deve condotta congiuntamente dal Parlamento europeo, dai parlamenti nazionali e dal Consiglio a norma degli articoli 70 e 71 del TFUE e dell'articolo 6, paragrafo 2, della decisione che istituisce il COSI;

8. sostiene, in tale contesto e sulla base della cooperazione esistente tra il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali, l'idea di un «ciclo politico parlamentare» – da adeguare precisamente, tra l'altro, alla relazione annuale della Commissione in questo settore – che si concluda con una relazione parlamentare annuale sullo stato attuale della strategia interna di sicurezza;

9. sottolinea l'importanza di assicurare la coerenza e le sinergie fra gli aspetti interni ed esterni della sicurezza, come pure di garantire che le misure e gli interventi attuativi della strategia di sicurezza interna siano conformi agli obblighi dell'Unione in materia di diritti fondamentali, in particolare agli articoli 2, 6 e 7 del TUE, e ai propri obiettivi di politica estera quali definiti all'articolo 21 del TUE, nonché alle norme internazionali in materia di diritti umani e al diritto umanitario internazionale; prende atto del documento congiunto sul rafforzamento dei legami fra gli attori della politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC) e dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia (GAI) e le azioni delineate nella tabella di marcia; sottolinea l'importanza di intrattenere opportuni scambi di informazioni, consultazioni e rapporti di cooperazione con tutti gli attori interessati, come pure di individuare soluzioni volte ad anticipare anziché reagire agli eventi; attende con interesse il risultato del lavoro svolto, nel quadro dell'attuazione del programma di Stoccolma, sulla complementarità fra gli Stati membri e le azioni dell'UE per quanto riguarda la dimensione esterna del settore GAI, come pure le iniziative nell'ottica di un eventuale aggiornamento della strategia di sicurezza esterna dell'UE;

10. sottolinea che, nell'insieme, la strategia di sicurezza interna dovrebbe concentrarsi maggiormente, a lungo termine, sul chiaro legame esistente tra le minacce esterne e la mancanza o l'utilizzo inefficiente di strategie e di misure che possono costituire un elemento chiave della prevenzione delle minacce alla sicurezza, quali ad esempio l'assistenza mirata allo sviluppo, le strategie di riduzione della povertà o i programmi di recupero in seguito a calamità naturali o provocate dall'uomo;

11. prende atto della definizione dei cinque settori chiave per i quali sono state proposte diverse azioni concrete a livello dell'UE e degli Stati membri; ritiene che tali obiettivi non siano esaustivi e che l'ordine delle priorità avrebbe potuto essere meglio strutturato; sottolinea che la lotta contro il terrorismo e la criminalità organizzata sono e devono rimanere priorità chiave nel quadro della strategia di sicurezza interna; reputa inoltre necessario risolvere la questione della capacità di risposta alle calamità naturali e provocate dall'uomo, compresa l'avaria di infrastrutture critiche; osserva comunque che non appare del tutto giustificato o appropriato adottare provvedimenti nel settore della tutela dei diritti di proprietà intellettuale – tema che è oggetto di un preciso dibattito approfondito – nel contesto della strategia di sicurezza interna;

12. ritiene che la criminalità organizzata in tutte le sue forme, comprese le mafie, costituisca una minaccia crescente per la libertà, la sicurezza e la giustizia per i cittadini dell'UE e che debba rimanere prioritario combatterla, in linea con le raccomandazioni formulate nella sua risoluzione del 25 ottobre 2011 sulla criminalità organizzata nell'Unione europea, sulla base di dati e informazioni specifiche riguardanti la cooperazione tra l'UE e gli Stati membri nella lotta contro le mafie, il riciclaggio di denaro, la corruzione, i reati economici e altre forme di criminalità organizzata;

13. chiede alla Commissione e al Consiglio di attribuire la priorità alla lotta contro la corruzione nel quadro del programma dell'UE in materia di sicurezza e di destinarvi risorse adeguate, tenuto conto del fatto che il programma di Stoccolma (al punto 4.1) annovera la corruzione fra le minacce transnazionali che costituiscono sfide persistenti alla sicurezza interna dell'Unione e che necessitano di una risposta chiara ed esaustiva;

14. ricorda l'importanza di prevenire e combattere il terrorismo e le attività connesse, compreso il suo finanziamento, e attende con interesse la proposta relativa a un insieme di misure amministrative quali ad esempio il congelamento dei capitali appartenenti a persone sospettate di terrorismo, a norma dell'articolo 75 del TFUE; invita altresì la Commissione e gli Stati membri, uscendo dal quadro specifico della strategia di sicurezza interna, a valutare l'adozione di una legislazione specifica sulle vittime del terrorismo volta a riconoscerne il carattere pubblico e a includervi disposizioni più dettagliate che forniscano adeguata protezione, sostegno e riconoscimento;

15. reputa della massima importanza combattere con fermezza la criminalità ambientale, economica e aziendale, il cui impatto è particolarmente dannoso per le condizioni di vita dei cittadini europei, soprattutto in tempi di crisi; deplora, a tale riguardo, le misure adottate da taluni Stati membri al fine di ridurre le pene previste per i reati in tali ambiti; sottolinea inoltre il divario tra le proposte in questi settori e la stigmatizzazione di certi illeciti meno gravi;

16. apprezza il fatto che, nel quadro della strategia di sicurezza interna, sia stata riconosciuta la priorità della lotta contro la criminalità informatica e sottolinea l'importanza di puntare sulla prevenzione; rileva e sostiene l'impegno della Commissione a sviluppare, nel 2012, una strategia europea globale per la sicurezza di Internet; invita caldamente gli Stati membri a ratificare la convenzione del Consiglio d'Europa sulla criminalità informatica;

17. ribadisce che il rafforzamento della cooperazione di polizia e giudiziaria nell'Unione europea, anche attraverso Europol ed Eurojust, come pure mediante una formazione adeguata, è fondamentale ai fini di una strategia di sicurezza interna efficace e deve coinvolgere le autorità competenti degli Stati membri, così come le istituzioni e le agenzie dell'UE; invita la Commissione e gli Stati membri a considerare quanto sopra una priorità della strategia di sicurezza interna; chiede altresì strumenti giuridici adeguati e coerenti che agevolino l'utilizzo delle prove;

18. sottolinea l'apporto delle missioni della PSDC in termini di promozione del rispetto dello Stato di diritto e mantenimento della pace e della sicurezza nel vicinato dell'UE e nel

mondo, che contribuisce pertanto a evitare il fallimento dello Stato e a eliminare le «zone franche» per le attività criminali e terroristiche transnazionali;

19. si rammarica, a tal riguardo, del fatto che la strategia di sicurezza interna manchi tuttora di una vera e propria «dimensione della giustizia»; ricorda che, conformemente al programma di Stoccolma, occorre rafforzare la fiducia reciproca sviluppando progressivamente una cultura giudiziaria europea fondata sulla diversità dei sistemi giuridici e sull'unità mediante il diritto europeo, e che i sistemi giudiziari degli Stati membri dovrebbero essere in grado di collaborare in modo coerente ed efficace, in linea con le rispettive tradizioni nazionali in campo giuridico; ritiene che la definizione di una serie di priorità nel campo della cooperazione giudiziaria debba essere vista nel contesto dello stretto legame tra tutte le dimensioni dello spazio enunciato al titolo V del TFUE, ovvero lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia; sottolinea l'importanza della corretta attuazione degli accordi in materia di cooperazione giudiziaria con i paesi terzi;

20. ritiene che, per quanto concerne i collegamenti fra la sicurezza interna e quella esterna, sia opportuno promuovere ulteriormente la cooperazione con altre istituzioni internazionali quali la NATO e l'OSCE;

21. sottolinea che la lotta contro il terrorismo è una priorità per la strategia di sicurezza interna, i cui obiettivi e strumenti devono essere valutati correttamente, come indicato nella sua risoluzione del 14 dicembre 2011 sulla strategia antiterrorismo dell'UE: principali risultati e sfide future; segnala che occorre attribuire ulteriore priorità alle politiche di prevenzione e protezione, parallelamente alla repressione e alla risposta; ritiene, in tale contesto, che occorra puntare maggiormente su attività di contrasto e di intelligence mirate, che presentino la comprovata capacità di prevenire gli attacchi terroristici e che siano svolte conformemente ai principi di necessità, proporzionalità e rispetto dei diritti fondamentali e sulla base di un'adeguata sorveglianza e assunzione di responsabilità; ricorda che ciò è essenziale ai fini della credibilità dell'UE come attore impegnato nel promuovere i diritti fondamentali sia al proprio interno che all'esterno;

22. considera fondamentale sviluppare meccanismi di prevenzione, in particolare al fine di consentire l'individuazione in fase precoce di segnali di radicalizzazione violenta o di minacce, tra cui le minacce provenienti dall'estremismo violento o militante; ricorda l'importanza di intraprendere azioni volte a contrastare la radicalizzazione violenta nelle popolazioni vulnerabili e guarda con interesse al futuro operato della rete UE di sensibilizzazione al problema della radicalizzazione, alla quale è affidato il compito di facilitare la condivisione di conoscenze e la sensibilizzazione e di identificare soluzioni innovative;

23. prende atto dell'importanza accordata alla sicurezza delle frontiere nel contesto della strategia di sicurezza interna, ma ritiene che la gestione delle frontiere e la mobilità delle persone non costituiscano soltanto problemi di sicurezza, ma anche aspetti essenziali di una strategia politica più ampia che coinvolge, accanto alla dimensione della sicurezza, anche le politiche in materia di immigrazione, asilo e sviluppo a livello dell'UE nonché le politiche a sostegno dello sviluppo economico, sociale e democratico e le politiche di promozione dei diritti umani nei paesi terzi; sottolinea inoltre che la sicurezza deve essere perseguita sulla

base del rispetto dei risultati raggiunti dall'Unione, in particolare del diritto alla libera circolazione attraverso le frontiere interne;

24. ribadisce l'importanza di garantire il coordinamento fra gli interventi degli Stati membri in materia di gestione delle frontiere esterne e sottolinea che è essenziale cooperare strettamente con i paesi vicini che condividono le frontiere con l'UE per poter facilitare la libertà di circolazione e una maggiore solidarietà e sicurezza alle frontiere esterne; evidenzia che l'introduzione graduale della gestione integrata delle frontiere dovrebbe avere l'obiettivo di facilitare gli spostamenti;

25. ritiene pertanto che la strategia di sicurezza interna debba rispecchiare maggiormente la visione del programma di Stoccolma e reputa opportuno effettuare una revisione parlamentare intermedia del programma di Stoccolma prima della fine del 2013, al fine di valutare le sue priorità strategiche, legislative e finanziarie; considera inoltre necessaria una valutazione complementare per quanto riguarda le agenzie europee interessate attualmente in corso di «lisbonizzazione» (Europol, Eurojust e la rete giudiziaria europea), unitamente ad altre agenzie e organismi; ricorda che le azioni o le operazioni effettuate dalle agenzie devono essere conformi al loro mandato, quale definito dalle decisioni concernenti la loro realizzazione e funzionamento, e devono rispettare i valori e i principi democratici e le libertà e i diritti fondamentali enunciati nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea;

26. ricorda che l'elaborazione e la raccolta di dati personali nel quadro della strategia di sicurezza interna deve rispettare, in ogni circostanza, i principi dell'UE in materia di tutela dei dati, in particolare quelli di necessità, proporzionalità e legalità, e la pertinente normativa dell'UE; accoglie favorevolmente le proposte in materia di protezione dei dati presentate dalla Commissione il 25 gennaio 2012, ma ritiene che una proposta di direttiva nel settore della cooperazione giudiziaria in materia penale e di contrasto debba essere più ambiziosa e fornire salvaguardie più rigorose, soprattutto per quanto riguarda le disposizioni concernenti l'elaborazione di profili e il trattamento automatizzato dei dati;

27. ribadisce, a questo proposito, la necessità di un adeguato controllo democratico e di una valutazione dell'operato delle agenzie connesse allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, onde garantire una netta distinzione «tra la consulenza politica e l'effettiva elaborazione delle politiche» in relazione a tali agenzie;

28. invita il vicepresidente/alto rappresentante e la Commissione a presentare la loro proposta, inizialmente prevista per il 2011, relativa all'applicazione della clausola di solidarietà, che non deve sovrapporsi alle iniziative già esistenti, ma piuttosto definire il quadro per l'impiego e il coordinamento degli strumenti disponibili a livello nazionale e dell'UE, compresa la PSDC, nei casi previsti dall'articolo 222 del TFUE; ritiene che soltanto avvalendosi dell'intera gamma di possibilità offerte dall'attuazione della clausola di solidarietà fra tutti gli Stati membri l'UE sarà pronta a prevenire e a reagire in modo sicuro e coordinato a qualsiasi minaccia specifica diretta alla sicurezza di uno o più Stati membri;

29. incarica il suo Presidente di trasmettere la presente risoluzione al Consiglio e alla Commissione nonché ai parlamenti nazionali

Testi approvati

Martedì 25 ottobre 2011 - Strasburgo

Edizione provvisoria

Criminalità organizzata nell'Unione europea

P7_TA-PROV(2011)0459

A7-0333/2011

► Risoluzione del Parlamento europeo del 25 ottobre 2011 sulla criminalità organizzata nell'Unione europea (2010/2309(INI))

Il Parlamento europeo,

- visti l'articolo 3 del trattato sull'Unione europea, l'articolo 67, il capo 4 (articoli 82-86) e il capo 5 (articoli 87-89) del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, così come la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea,
- visti il programma di Stoccolma in materia di libertà, sicurezza e giustizia⁽¹⁾, la comunicazione della Commissione «Creare uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia per i cittadini europei: Piano d'azione per l'attuazione del programma di Stoccolma» (COM(2010)0171) e la comunicazione della Commissione «La strategia di sicurezza interna dell'UE in azione: cinque tappe verso un'Europa più sicura» (COM(2010)0673),
- viste le conclusioni del Consiglio GAI dell'8 e 9 novembre 2010 sull'istituzione e l'attuazione di un ciclo politico dell'UE per lottare contro la grande criminalità e la criminalità organizzata internazionali,
- vista la decisione quadro 2008/841/GAI del Consiglio, del 24 ottobre 2008, relativa alla lotta contro la criminalità organizzata⁽²⁾,
- visti la convenzione delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale, adottata dall'Assemblea generale il 15 novembre 2000 (Risoluzione 55/25) e i relativi protocolli, segnatamente il protocollo per prevenire, reprimere e punire il traffico di persone, specialmente di donne e bambini, il protocollo per combattere il traffico di migranti via terra, via mare e via aria e il protocollo relativo alla produzione illegale e al traffico di armi da fuoco, delle loro parti e componenti e delle munizioni,
- viste la decisione quadro 2003/577/GAI del Consiglio, del 22 luglio 2003, relativa all'esecuzione nell'Unione europea dei provvedimenti di blocco dei beni o di sequestro probatorio, la decisione quadro 2005/212/GAI del Consiglio, del 24 febbraio 2005⁽³⁾, relativa alla confisca di beni, strumenti e proventi di reato, e la decisione quadro 2006/783/GAI del Consiglio, del 6 ottobre 2006, relativa all'applicazione del principio del reciproco riconoscimento delle decisioni di confisca,
- viste la decisione 2007/845/GAI del Consiglio, del 6 dicembre 2007⁽⁴⁾, concernente la cooperazione tra gli uffici degli Stati membri per il recupero dei beni nel settore del reperimento e dell'identificazione dei proventi di reato o altri beni connessi, e la relazione della Commissione COM(2011)0176 a norma dell'articolo 8 della sopracitata decisione,
- viste le conclusioni del Consiglio dell'Unione europea (7769/3/10) sulla confisca e il recupero dei patrimoni,
- vista la Convenzione n. 198 del Consiglio d'Europa sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato e sul finanziamento del terrorismo,
- visto lo studio commissionato dalla Commissione dal titolo «Valutare l'efficacia dell'azione degli Stati Membri nell'identificazione, la tracciabilità, il congelamento e la confisca dei patrimoni criminali» (2009),
- visto lo studio del Parlamento europeo dal titolo «Il ruolo dell'UE nel contrasto alla criminalità organizzata transnazionale»⁽⁵⁾,

- viste le relazioni OCTA (European Organised Crime Threat Assessment) predisposte annualmente da Europol⁽⁶⁾ e in particolare quella del 2011,
- visto il rapporto congiunto di Europol, Eurojust e Frontex sullo stato della sicurezza interna nell'Unione europea (2010),
- viste le relazioni annuali dell'Osservatorio europeo delle droghe e delle tossicodipendenze sull'evoluzione del fenomeno della droga in Europa,
- viste le relazioni annuali della Direzione Nazionale Antimafia italiana, visti i rapporti del Bundeskriminalamt (BKA, dipartimento federale tedesco di indagini penali) sulla presenza della «ndrangheta in Germania e in particolare il più recente, quello del 2009, dal titolo »Analisi sull'attività in Germania dei clan originari di San Luca«,
- vista la relazione ROCTA (Russian Organised Crime Threat Assessment) predisposta da Europol nel 2008,
- visto il rapporto generale sulle attività di Europol (2009),
- visto lo studio commissionato dal Parlamento europeo dal titolo «Studio sull'ottimizzazione del coordinamento tra gli organi dell'UE competenti in materia di cooperazione giudiziaria e di polizia: verso una procura europea»,
- vista la decisione quadro 2006/960/GAI del Consiglio relativa alla semplificazione dello scambio di informazioni e intelligence tra le autorità degli Stati membri dell'Unione europea incaricate dell'applicazione della legge,
- vista la decisione 2009/426/GAI del Consiglio, del 16 dicembre 2008, relativa al rafforzamento dell'Eurojust e che modifica la decisione 2002/187/GAI che istituisce l'Eurojust per rafforzare la lotta contro le forme gravi di criminalità⁽⁷⁾,
- viste le relazioni di attività annuali di Eurojust (2002-2010)⁽⁸⁾,
- vista la decisione 2008/976/GAI del Consiglio, del 16 dicembre 2008, relativa alla Rete giudiziaria europea⁽⁹⁾,
- vista la comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo sul ruolo di Eurojust e della rete giudiziaria europea nell'ambito della lotta alla criminalità organizzata e al terrorismo all'interno dell'Unione europea (COM(2007)0644),
- vista la decisione 2009/371/GAI del Consiglio che istituisce l'Ufficio europeo di polizia (Europol)⁽¹⁰⁾,
- vista la decisione quadro 2008/977/GAI del Consiglio sulla protezione dei dati personali trattati nell'ambito della cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale⁽¹¹⁾,
- visti l'atto del Consiglio, del 29 maggio 2000, che stabilisce la convenzione relativa all'assistenza giudiziaria in materia penale tra gli Stati membri dell'Unione europea⁽¹²⁾, l'atto del Consiglio, del 16 ottobre 2001, che istituisce il relativo protocollo attuativo, e l'atto del Consiglio, del 18 dicembre 1997, che stabilisce la convenzione relativa alla mutua assistenza e alla cooperazione tra amministrazioni doganali (Napoli II)⁽¹³⁾,
- visti la decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri, e i successivi atti modificativi⁽¹⁴⁾,
- viste le comunicazioni della Commissione a norma dell'articolo 34 della decisione quadro del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri (COM(2005)0063 e COM(2006)0008),

- visti il rapporto sull'attuazione del mandato d'arresto europeo diffuso dalla Commissione l'11 luglio 2007 e la nota d'informazione del Segretariato generale del Consiglio dell'11 giugno 2008 relativa alle «Risposte ai questionari miranti a raccogliere una serie di informazioni quantitative sull'utilizzo del mandato d'arresto europeo – Anno 2007»⁽¹⁵⁾,
- vista la sua raccomandazione destinata al Consiglio sulla valutazione del mandato d'arresto europeo⁽¹⁶⁾,
- viste la decisione quadro 2002/465/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa alle squadre investigative comuni⁽¹⁷⁾, e la relazione della Commissione sul recepimento legislativo della decisione quadro del Consiglio del 13 giugno 2002 relativa alle squadre investigative comuni (**COM(2004)0858**),
- visto lo studio del Parlamento europeo del 2009 dal titolo «Utilizzo del mandato d'arresto europeo e delle squadre investigative comuni a livello nazionale ed europeo»⁽¹⁸⁾,
- vista la direttiva 2011/36/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 aprile 2011⁽¹⁹⁾, concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime, e che sostituisce la decisione quadro del Consiglio 2002/629/GAI,
- viste le 40 raccomandazioni della Financial Action Task Force (FATF) per il contrasto al riciclaggio di denaro,
- vista la direttiva 2005/60/CE relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo⁽²⁰⁾,
- visto il regolamento (CE) n. 1889/2005 relativo ai controlli sul denaro contante in entrata nella Comunità o in uscita dalla stessa⁽²¹⁾,
- visto il regolamento (CE) n. 1781/2006 riguardante i dati informativi relativi all'ordinante che accompagnano i trasferimenti di fondi⁽²²⁾,
- viste la decisione quadro 2003/568/GAI del Consiglio relativa alla lotta contro la corruzione nel settore privato⁽²³⁾ e la relazione della Commissione al Consiglio a norma dell'articolo 9 della decisione quadro 2003/568/GAI (**COM(2007)0328**),
- vista la convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (detta «convenzione di Merida»),
- viste le convenzioni penale e civile del Consiglio d'Europa sulla corruzione, viste la convenzione europea relativa alla lotta contro la corruzione nella quale sono coinvolti funzionari delle Comunità europee o degli Stati membri dell'Unione europea e la convenzione OCSE sulla lotta alla corruzione di pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni economiche internazionali,
- vista la direttiva 2004/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2004⁽²⁴⁾, relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi, e le successive modificazioni,
- visto lo studio del Parlamento europeo dal titolo «Istituzioni finanziarie e implementazione dei fondi strutturali in Italia» (2009),
- visti la Strategia dell'Unione europea in materia di droga (2005-2012) e il Piano d'azione dell'UE in materia di lotta alla droga (2009-2012),
- visto il rapporto mondiale 2010 sulle droghe dell'Ufficio delle Nazioni Unite contro le droghe e il crimine (UNODC),

- vista la relazione annuale 2010 dell'Osservatorio europeo delle droghe e delle tossicodipendenze sull'evoluzione del fenomeno della droga in Europa,
 - visto lo studio del Center for the Study of Democracy commissionato dalla Commissione, dal titolo «Esaminare i legami tra il crimine organizzato e la corruzione» (2010),
 - visti il regolamento (CE) n. 338/97 del Consiglio relativo alla protezione di specie della flora e della fauna selvatiche mediante il controllo del loro commercio e la raccomandazione della Commissione del 13 giugno 2007⁽²⁵⁾ che individua una serie di azioni per l'esecuzione di tale regolamento,
 - visto lo studio realizzato da Transcrime nel 2008 e finanziato dalla Commissione dal titolo «Studio sul racket estorsivo: la necessità di uno strumento per contrastare le attività del crimine organizzato»,
 - viste la risoluzione del Consiglio, del 25 settembre 2008, su un piano europeo globale di lotta alla contraffazione e alla pirateria, e la risoluzione del Consiglio, del 23 ottobre 2009, su una strategia rafforzata per la cooperazione doganale,
 - vista la direttiva 2008/99/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, sulla tutela penale dell'ambiente⁽²⁶⁾,
 - vista la dichiarazione scritta 0002/2010 del Parlamento europeo sugli sforzi dell'Unione per lottare contro la corruzione,
 - vista la comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio del 20 novembre 2008 dal titolo «Proventi della criminalità organizzata: garantire che »il crimine non paghi" (**COM(2008)0766**),
 - visto l'articolo 48 del suo regolamento,
 - visti la relazione della commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni e il parere della commissione per i diritti della donna e l'uguaglianza di genere (**A7-0333/2011**),
- A. considerando che è obiettivo primario dell'Unione europea quello di creare uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia senza frontiere interne, nel quale il crimine è prevenuto e combattuto (articolo 3 del TFUE), e di assicurare un elevato livello di sicurezza attraverso misure per prevenire e combattere il crimine e attraverso misure di coordinamento e cooperazione tra forze di polizia e autorità giudiziarie e altre autorità competenti, nonché tramite il riconoscimento reciproco delle decisioni giudiziarie penali e, se necessario, il ravvicinamento delle legislazioni penali (articolo 67 del TFUE);
- B. considerando che la criminalità organizzata produce un costo sociale imponente, violando i diritti umani e comprimendo le regole democratiche, distraendo e dissipando risorse (finanziarie, lavorative, ecc.), alterando il libero mercato comune, inquinando imprese ed economia legale, favorendo la corruzione nonché contaminando e distruggendo l'ambiente;
- C. considerando che preoccupanti evidenze giudiziarie, investigative e giornalistiche dimostrano come in alcuni Stati membri vi siano infiltrazioni profonde e consolidate da parte della criminalità organizzata nel mondo della politica, della pubblica amministrazione e dell'economia legale; considerando che è ipotizzabile che tali infiltrazioni, rafforzando il crimine organizzato, si estendano anche al resto dell'Unione europea;
- D. considerando che l'azione della criminalità organizzata è finalizzata e si basa sulla realizzazione del profitto economico e dunque un'efficace azione di prevenzione e contrasto a tale fenomeno deve concentrarsi sull'individuazione, il congelamento, il sequestro e la confisca dei proventi di reato; considerando che l'attuale quadro normativo esistente a livello UE appare insufficiente a garantire una seria azione di contrasto e che è necessaria una normativa che permetta, ad esempio, la cosiddetta confisca allargata e l'azione sui patrimoni intestati a prestanome; considerando inoltre che il riutilizzo a scopi sociali dei beni confiscati consente un approccio positivo alle strategie di

contrasto, poiché il bene confiscato non viene più inteso solamente come una risorsa sottratta ad un'organizzazione criminale ma rappresenta un fattore doppiamente costruttivo, sia per ciò che attiene alla prevenzione del crimine organizzato sia per il suo effetto promotore di sviluppo economico e sociale;

E. considerando che le organizzazioni criminali stanno concentrando le loro attività su numerosi e sempre più vasti ambiti – quali ad esempio il traffico internazionale di stupefacenti, la tratta di esseri umani e il loro sfruttamento, i crimini finanziari, il traffico internazionale di armi, la contraffazione, il cybercrime, i crimini ambientali, la distrazione di fondi pubblici, le frodi, il racket estorsivo – e che la maggior parte di queste attività hanno carattere transnazionale e transeuropeo; considerando che buona parte dei proventi di queste attività criminali sono oggetto di riciclaggio;

F. considerando che le donne e le ragazze immigrate sono più vulnerabili, rispetto alle donne e alle ragazze cittadine dell'UE, di fronte al crimine organizzato, ad esempio attraverso la prostituzione e il traffico di essere umani;

G. considerando che, pur mancando uno studio globale, il volume di affari delle organizzazioni criminali di stampo mafioso che agiscono in Europa è imponente, in particolare di quelle italiane per le quali, come evidenziato da molti studi (tra cui quello dell'Eurispes) e come confermato dalla relazione congiunta di Eurojust, Europol e Frontex del 2010, si possono prudenzialmente stimare entrate intorno ad almeno 135 miliardi di euro, cifra superiore al prodotto interno lordo complessivo di sei Stati membri dell'UE; considerando che è emblematico a tale proposito il caso della «ndrangheta, la mafia più radicata nei paesi dell'UE e nel mondo, il cui utile annuo si aggira intorno ad almeno 44 miliardi di euro;

H. considerando che la minaccia che la criminalità organizzata costituisce per l'Unione europea supera i confini della stessa e va dunque affrontata tenendo presente la necessità di un approccio globale e internazionale e dunque di una stretta cooperazione con i paesi terzi e con organismi internazionali, quali ad esempio l'Interpol e l'UNODC;

I. considerando che la corruzione è lo strumento base di ricatto e ricompensa della criminalità organizzata per distrarre risorse pubbliche e per infiltrarsi nella politica locale e nella pubblica amministrazione così come nel settore privato;

J. considerando che il riciclaggio è uno dei canali più insidiosi di contaminazione fra il lecito e l'illecito, un passaggio essenziale senza il quale il potere d'acquisto ottenuto con il crimine resterebbe solo potenziale, utilizzabile all'interno del circuito illegale ma incapace di tradursi in vero potere economico; considerando che la cooperazione e la collaborazione internazionale rappresentano un elemento fondamentale per il contrasto efficace al riciclaggio di denaro;

K. considerando che il traffico internazionale di stupefacenti rappresenta la principale fonte di profitto della criminalità organizzata e delle mafie, generando le condizioni di base per la loro affermazione economica e sociale; considerando che l'Unione europea rappresenta sia uno dei principali mercati di sbocco del traffico di stupefacenti (eroina, cocaina e cannabis) sia un produttore (specie nel campo delle droghe sintetiche); considerando che tali traffici coinvolgono numerosi ma ben individuabili paesi extraeuropei di produzione e transito, in particolare dell'America Latina, dell'Africa occidentale e dell'Asia;

L. considerando che il racket estorsivo e l'usura rappresentano due modalità attraverso le quali la criminalità organizzata si infiltra nell'economia legale, alterando in maniera determinante qualsiasi forma di libero mercato e comprimendo i diritti di cittadini, imprenditori, lavoratori e professionisti; considerando inoltre che, come dimostrato dallo studio di Transcrime del 2008 finanziato dalla Commissione dal titolo «Studio sul racket estorsivo: la necessità di uno strumento per contrastare le attività della criminalità organizzata», tale fenomeno assume proporzioni preoccupanti in almeno la metà degli Stati membri dell'UE e nella restante metà è comunque presente in maniera significativa; considerando che esiste una correlazione tra la diffusione del racket estorsivo e il controllo del territorio e delle sue attività economico-imprenditoriali e politiche da parte della criminalità organizzata; considerando infine che il contrasto efficace al racket estorsivo deve passare in primo luogo attraverso l'incoraggiamento alla denuncia da parte delle vittime in modo da rendere il fenomeno più visibile nonché attraverso la forte presenza delle istituzioni sul territorio;

Introduzione

1. accoglie con favore le iniziative per il contrasto alla criminalità organizzata proposte nel programma di Stoccolma, nel relativo piano d'azione e nella strategia di sicurezza interna, e auspica che sotto il nuovo trio di presidenze la lotta alla criminalità organizzata sia inserita tra le priorità politiche e si conseguano risultati tangibili;
2. esprime la convinzione che la criminalità organizzata, sia essa di stampo mafioso o meno, rappresenti una delle principali minacce per la sicurezza interna dell'UE e per la libertà dei suoi cittadini; ritiene che, sebbene esista il rischio che le organizzazioni criminali cooperino sempre più frequentemente con le organizzazioni terroristiche, la criminalità organizzata debba essere trattata autonomamente rispetto al terrorismo, e invoca una strategia UE specifica e orizzontale in materia, comprendente misure legislative e operative, lo stanziamento di fondi e un rigoroso calendario di attuazione; appoggia le conclusioni del Consiglio dell'Unione europea dell'8 e 9 novembre 2010 sull'istituzione e l'attuazione di un ciclo politico dell'UE per lottare contro la grande criminalità e la criminalità organizzata internazionali, e chiede al Consiglio di rivedere la decisione e di prevedere la partecipazione del Parlamento europeo alla definizione delle priorità, alla discussione degli obiettivi strategici nonché alla valutazione dei risultati di tale ciclo politico;
3. sostiene gli Stati membri nelle loro azioni di contrasto alla criminalità organizzata e li incoraggia a rafforzare le autorità giudiziarie e le forze dell'ordine sulla base delle migliori esperienze esistenti, anche confrontando le normative e i mezzi predisposti a sostegno delle loro attività, e a destinare a tal fine adeguate risorse umane e finanziarie; invita gli Stati membri a sviluppare un approccio investigativo proattivo, a elaborare piani nazionali di contrasto al crimine organizzato e ad assicurare il coordinamento centrale delle azioni attraverso adeguate strutture dedicate, prendendo spunto dalle migliori esperienze di alcuni Stati membri; invita il comitato permanente per la cooperazione operativa in materia di sicurezza interna (COSI) ad organizzare una riunione annuale cui partecipino almeno gli Stati membri, la Commissione, il Consiglio, il Parlamento europeo, Europol e Eurojust e in occasione della quale possano essere presentati i risultati ottenuti e i piani futuri in materia di lotta alla criminalità organizzata a livello nazionale e dell'UE;
4. sottolinea che tutte le misure per il contrasto alla criminalità organizzata devono rispettare pienamente i diritti fondamentali ed essere proporzionate agli obiettivi perseguiti e che tali obiettivi devono essere necessari in una società democratica, conformemente all'articolo 52 della Carta dei diritti fondamentali, senza comportare un'indebita compressione della libertà dell'individuo, come sancito dalla Convenzione europea sui diritti dell'uomo, dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e dai principi costituzionali comuni agli Stati membri;
5. esprime profonda preoccupazione per il tentativo di infiltrazione, da parte della criminalità organizzata, all'interno del sistema pubblico di gestione politico-amministrativo-finanziario, osservando che l'articolo 222 del TFUE stabilisce l'obbligo giuridico per l'Unione europea e gli Stati membri di applicare la clausola di solidarietà; invita la Commissione, il Consiglio e gli Stati membri a concentrare la loro azione dissuasiva sull'aggressione dei patrimoni criminali, compresi quelli che spesso sono occultati attraverso una rete di prestanome, fiancheggiatori, istituzioni politiche e gruppi d'interesse; sottolinea che l'azione di contrasto al crimine organizzato deve tenere pienamente conto della cosiddetta «criminalità dei colletti bianchi»;

Migliorare il quadro legislativo UE

6. invita gli Stati membri, dato che le reti criminali internazionali permangono estremamente attive e che la criminalità organizzata sta crescendo in termini di portata e sofisticazione, a migliorare la cooperazione e il coordinamento nonché a ravvicinare i loro quadri normativi, specie con riferimento all'elaborazione di prassi e di fattispecie penali comuni e omogenee, basandosi sulle buone pratiche degli ordinamenti più evoluti in materia di contrasto alla criminalità organizzata; invita gli Stati membri a garantire la ratifica e/o il recepimento tempestivi ed effettivi di tutti gli strumenti giuridici europei e internazionali connessi direttamente o indirettamente alla lotta contro la criminalità organizzata;
7. chiede alla Commissione – tenendo presente l'impatto estremamente limitato esercitato sui sistemi legislativi degli Stati membri dalla decisione quadro 2008/841/GAI sul crimine organizzato, la quale non ha apportato significativi miglioramenti né alle legislazioni nazionali né alla cooperazione operativa volta a contrastare la criminalità

organizzata – di presentare entro la fine del 2013 una proposta di direttiva che contenga una definizione di criminalità organizzata più concreta e che individui meglio le caratteristiche essenziali del fenomeno, in particolare focalizzando l'attenzione sulla nozione chiave di organizzazione e altresì tenendo conto dei nuovi tipi di criminalità organizzata; chiede che, per il reato di partecipazione a organizzazione criminale e nel debito rispetto delle «diversità e specificità» dei vari ordinamenti giuridici nazionali, si valuti l'abolizione dell'attuale doppio approccio (che criminalizza sia la partecipazione che la cospirazione) e si identifichi una serie di reati tipici per i quali, indipendentemente dalla pena massima prevista negli ordinamenti degli Stati membri, sia configurabile tale fattispecie penale; chiede inoltre che venga esaminata con maggior rigore la questione della criminalizzazione di qualsiasi forma di sostegno alle organizzazioni criminali;

8. invita la Commissione a presentare quanto prima una proposta di direttiva quadro sulla procedura di sequestro e di confisca dei proventi di reato, così come previsto nel suo programma di lavoro per il 2011, e pertanto chiede alla Commissione, considerato il requisito di rispettare i diritti fondamentali sanciti nella Carta dei diritti fondamentali e nella Convenzione europea sui diritti dell'uomo:

- di elaborare norme per l'utilizzo efficace di strumenti quali la confisca allargata e la confisca in assenza di condanna;
- di elaborare norme sull'attenuazione dell'onere della prova in seguito alla condanna di una persona per reato grave (ivi compresi quelli connessi alla criminalità organizzata) per quanto concerne l'origine dei beni in suo possesso;
- di incoraggiare l'introduzione negli ordinamenti nazionali di strumenti per attenuare, nell'ambito del diritto penale, civile o fiscale, a seconda dei casi, l'onere della prova per quanto concerne l'origine dei beni detenuti da una persona imputata di un reato connesso alla criminalità organizzata;
- di inserire nella sua proposta di direttiva norme che consentano il sequestro e la successiva confisca nel caso di intestazione di beni a terzi; chiede inoltre di attribuire rilevanza penale al comportamento del prestanome poiché finalizzato ad eludere l'applicazione di misure di prevenzione patrimoniali o ad agevolare la consumazione dei reati di ricettazione, riciclaggio e impiego di denaro di provenienza illecita; chiede pertanto alla Commissione di precisare nelle proprie proposte legislative che il concetto di provento di reato esplicitato nella Convenzione ONU di Palermo e ripreso nella decisione quadro 2008/841/CE è più vasto rispetto a quello di profitto; invita sin da subito gli Stati membri a recepire correttamente tale concetto nei loro ordinamenti in maniera da permettere che qualsiasi entrata connessa direttamente o indirettamente al compimento di reati nell'ambito delle organizzazioni criminali possa essere oggetto di sequestro e confisca;

9. invita la Commissione a sostenere e far propria l'improcrastinabilità di una legislazione europea sul riutilizzo dei proventi di reato a scopi sociali, inclusa la protezione dei testimoni, in modo da permettere che i capitali delle organizzazioni criminali o ad esse collegati vengano reimmessi in circuiti economici legali, puliti, trasparenti e virtuosi;

10. sostiene una maggiore cooperazione tra gli Stati membri per il riconoscimento e la piena esecuzione degli ordini di sequestro e confisca; ritiene che gli «Asset Recovery Offices» (uffici per il recupero dei proventi) siano uno strumento fondamentale per il contrasto al crimine organizzato e debbano essere dotati quanto prima delle necessarie risorse e competenze; condivide l'analisi svolta dalla Commissione delle principali difficoltà riscontrate con riferimento agli «Asset Recovery Offices» attivi; invita la Commissione a rafforzare il ruolo e le competenze degli

«Asset Recovery Offices» e a consentire loro un più agile e uniforme accesso alle informazioni, nel rispetto dei diritti fondamentali e delle norme in materia di protezione dei dati dell'UE;

11. chiede alla Commissione di predisporre entro la fine del 2013 uno studio relativo alle pratiche investigative vigenti negli Stati membri per il contrasto alla criminalità organizzata, con precipuo riferimento all'utilizzo di strumenti quali ad esempio le intercettazioni telefoniche, le intercettazioni ambientali, le modalità di perquisizione, i ritardati arresti, i ritardati sequestri, le operazioni sotto copertura, le consegne controllate e le consegne sorvegliate; chiede alla Commissione di presentare una proposta di direttiva entro la fine del 2014 sulle tecniche investigative comuni finalizzate al contrasto della criminalità organizzata ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 2, lettera c), del trattato sul funzionamento dell'Unione europea;

12. sottolinea l'importanza di assicurare adeguata protezione e tutela alle vittime primarie e secondarie della criminalità organizzata, ai testimoni di giustizia, ai collaboratori di giustizia, agli informatori e alle loro famiglie; accoglie con favore a tale riguardo la proposta della Commissione di una direttiva che istituisce norme minime riguardanti i diritti, l'assistenza e la protezione delle vittime di reato, ma sollecita una legislazione che contempli anche i testimoni di giustizia, i collaboratori di giustizia, gli informatori e le loro famiglie; chiede l'equiparazione a livello di trattamento di tutte le tipologie di vittime (in particolare le vittime del crimine organizzato e del terrorismo o quelle cadute nell'esercizio del loro dovere) e di fare in modo che la tutela dei testimoni di giustizia, dei collaboratori di giustizia, degli informatori e delle loro famiglie vada oltre i limiti dell'iter processuale; sottolinea che i minori necessitano di un'attenzione, di un trattamento, di una protezione, di un'assistenza e di un orientamento particolari quando sono vittime della criminalità organizzata; invita la Commissione a emanare chiare direttive a favore dei testimoni di giustizia, dei collaboratori di giustizia, degli informatori e delle loro famiglie riconoscendo uno status giuridico transnazionale europeo alla loro condizione, mediante l'estensione della protezione eventualmente concessa a tali figure all'interno degli Stati membri, quando questa venga richiesta dallo Stato membro di origine del collaboratore, dell'informatore o del testimone; propone di creare un fondo europeo destinato a tutelare e assistere le vittime del crimine organizzato e i testimoni di giustizia, anche attraverso il sostegno delle associazioni anti-mafia e anti-racket non governative riconosciute dagli Stati membri; accoglie con favore l'adozione di quei provvedimenti normativi – adottati da alcuni Stati membri – volti a innalzare il livello di protezione dei testimoni e dei collaboratori di giustizia nei casi relativi a reati di criminalità organizzata, prevedendo ad esempio l'istituto dell'«esame dibattimentale a distanza»;

13. invita la Commissione e gli Stati membri a promuovere il ruolo delle associazioni dei familiari delle vittime e il loro dialogo con le istituzioni, nonché la creazione di un forum di tali associazioni a livello dell'UE;

Contrastare il profondo radicamento della criminalità organizzata di stampo mafioso nell'UE

14. esorta la Commissione a redigere una proposta di direttiva volta a far sì che l'associazione con la mafia o con altre filiere criminali costituisca un reato punibile in tutti gli Stati membri, in modo da rendere punibili quelle organizzazioni criminali che traggono profitto dalla loro stessa esistenza, attraverso la capacità di generare intimidazione anche in assenza di concreti atti di violenza o di minaccia, con lo scopo di commettere reati, incidere sul sistema di gestione del settore economico, amministrativo e dei servizi pubblici e sul sistema elettorale;

15. intende istituire, entro tre mesi dall'approvazione della presente risoluzione, una commissione speciale sulla diffusione delle organizzazioni criminali che agiscono a livello transnazionale, tra cui le mafie, ponendo tra le sue finalità l'approfondimento della dimensione del fenomeno e degli impatti negativi a livello socio-economico su scala UE, ivi compresa la questione della distrazione dei fondi pubblici da parte delle organizzazioni criminali e delle mafie e delle loro infiltrazioni nel settore pubblico nonché della contaminazione dell'economia legale e della finanza, e l'individuazione di una serie di misure legislative che possano far fronte a questa tangibile e riconosciuta minaccia per l'Unione europea e i suoi cittadini; chiede pertanto alla Conferenza dei presidenti di articolare la proposta, ai sensi dell'articolo 184 del regolamento;

16. invita la Commissione a realizzare entro il giugno 2013, con la collaborazione di Europol e Eurojust, uno studio per stimare l'impatto economico negativo nell'Unione europea della criminalità organizzata transnazionale, invita Europol ad elaborare entro il 2012 una relazione OCTA tematica sulla minaccia costituita dalla presenza di organizzazioni criminali di stampo mafioso nell'UE;

17. sottolinea che, secondo la relazione OCTA (valutazione da parte dell'Unione europea della minaccia costituita dalla criminalità organizzata) pubblicata da Europol nel 2011, le organizzazioni criminali dimostrano una reale capacità di adattamento e individuano e sfruttano rapidamente nuovi mercati illegali; ritiene pertanto che sia necessario non solo lottare contro le attività tradizionali della criminalità organizzata, ma anche prestare un'attenzione particolare alle nuove forme di criminalità organizzata;

Migliorare il funzionamento delle strutture europee impegnate a vario titolo nel contrasto alla criminalità organizzata e rafforzare le relazioni con le altre istituzioni internazionali

18. invita gli Stati membri a recepire e ad attuare immediatamente la decisione 2009/426/GAI del Consiglio sul rafforzamento di Eurojust e ad uniformarsi a tutte le prescrizioni in essa contenute; invita gli Stati membri a garantire che i rispettivi membri nazionali di Eurojust vengano informati senza indugio in presenza di reati che coinvolgono almeno due Stati membri nel caso in cui sussistano serie indicazioni del coinvolgimento di un'organizzazione criminale; sostiene l'importanza del rafforzamento di Eurojust ai fini di una maggior efficacia nel contrasto alla criminalità organizzata transnazionale, con riferimento ai suoi poteri di iniziativa – in particolare il potere di avviare indagini – e a quelli che le sono conferiti ai sensi dell'articolo 85 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea; chiede alle istituzioni europee di far valere il proprio peso politico a livello internazionale affinché si avvii una riflessione sulla possibilità di mutuare alcune esperienze dell'Unione europea, come quella di Eurojust, anche a livello internazionale, mettendo eventualmente a disposizione il know-how finora accumulato a livello di UE;

19. invita la Commissione a redigere quanto prima una valutazione d'impatto sul valore aggiunto della Procura europea, considerando l'eventualità di estendere le sue attribuzioni anche alla lotta contro la corruzione e la criminalità grave che presentano una dimensione transnazionale, così come previsto dall'articolo 86, paragrafo 4, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, tenendo conto dell'impatto sui diritti fondamentali e sui diritti della difesa in particolare nonché della necessità di una previa armonizzazione delle norme di diritto penale sostanziale e procedurale e delle norme in materia di giurisdizione penale; invita la Commissione ad avviare consultazioni con tutti i soggetti interessati, compresi l'Agenzia per i diritti fondamentali, il Garante europeo della protezione dei dati, il Consiglio d'Europa, il Parlamento europeo, i parlamenti nazionali e la società civile, per discutere le implicazioni dell'eventuale istituzione della Procura europea;

20. appoggia la strategia quinquennale di sviluppo di Europol delineata nel 2009; invita Europol a incrementare i momenti di incontro e relazione col Parlamento europeo per condividere periodicamente l'avanzamento di questa strategia e le eventuali criticità; invita Europol ad impegnarsi più efficacemente nella lotta contro il crimine organizzato e la criminalità di stampo mafioso istituendo e rafforzando una sezione dedicata in seno alla sua struttura e sfruttando meglio i finanziamenti assegnati a questo settore; invita Europol a collaborare sempre più strettamente con Interpol nell'ottica della lotta su scala internazionale alle organizzazioni criminali, con particolare riferimento alla questione della condivisione delle informazioni; invita Europol a intensificare le relazioni e a concludere accordi sia strategici che operativi con le autorità competenti dei paesi terzi;

21. invita gli Stati membri e la Commissione a migliorare la cooperazione pratica tra i servizi nazionali di polizia, rimuovendo per quanto possibile gli ostacoli formali;

22. ribadisce l'importanza di una migliore cooperazione pratica tra le autorità giudiziarie e di polizia degli Stati membri, al fine di scambiare dati sulle organizzazioni criminali e di coordinare le indagini; invita la Commissione ed Eurojust a creare a tal fine una rete più efficace di punti focali nazionali; chiede inoltre alla Commissione di presentare relazioni annuali sui progressi realizzati per quanto riguarda una più intensa cooperazione tra le autorità giudiziarie e di polizia nel settore della criminalità organizzata;

23. riconosce che, nonostante i protocolli e gli accordi conclusi bilateralmente tra Europol, Eurojust e OLAF, esistono ancora notevoli margini di miglioramento della cooperazione tra questi enti; invita pertanto Europol, Eurojust, l'OLAF e il Coordinatore europeo anti tratta a impegnarsi concretamente e congiuntamente sia nel valutare e nell'aggiornare costantemente gli accordi di cooperazione che nell'attuarli, con precipuo riferimento allo scambio di sintesi di casi, di informazioni attinenti ai casi e di informazioni e dati di carattere strategico; ritiene che questi rapporti di collaborazione tra Europol, Eurojust e l'OLAF possano realizzarsi compiutamente solo nell'ambito di un chiaro quadro di ripartizione di competenze, al fine di evitare sovrapposizioni tra i vari organismi; invita la Commissione a realizzare uno studio per stimare l'efficacia delle agenzie per la lotta alla criminalità dell'UE e degli

Stati membri;

Sviluppare il principio del reciproco riconoscimento delle decisioni penali e migliorare la cooperazione giudiziaria e di polizia nell'UE e con i paesi terzi

24. esprime la consapevolezza che per superare gli ostacoli pratici alla cooperazione giudiziaria occorre dedicare estrema attenzione all'informazione e alla sensibilizzazione delle autorità giudiziarie e di polizia e invita gli Stati membri a considerare la formazione giudiziaria e delle forze di polizia una priorità a livello politico; invita contestualmente la Commissione a mobilitare le opportune risorse, anche finanziarie, per sostenere l'attività degli Stati membri;

25. riconosce che la cooperazione giudiziaria, compresa quella tra Stati membri, rappresenta uno dei pilastri per il contrasto al crimine organizzato transnazionale e per creare uno spazio di sicurezza e giustizia comune, e richiama gli Stati membri a rispettare i loro impegni e a recepire immediatamente tutti gli strumenti di cooperazione giudiziaria già esistenti a livello UE, in particolare la convenzione del 2000 relativa all'assistenza giudiziaria in materia penale e il corrispondente protocollo del 2001 nonché la decisione quadro relativa alle squadre investigative comuni; esprime la consapevolezza che per superare gli ostacoli pratici alla cooperazione giudiziaria occorre dedicare estrema attenzione all'informazione e alla sensibilizzazione delle autorità giudiziarie e di polizia nonché degli avvocati difensori e invita gli Stati membri a considerare la formazione giudiziaria e delle forze di polizia come pure i diritti della difesa una priorità a livello politico; invita contestualmente la Commissione a stanziare le opportune risorse, anche finanziarie, per sostenere l'attività degli Stati membri;

26. invita gli Stati membri e la Commissione a continuare ad adoperarsi ai fini di un'efficace applicazione del mandato d'arresto europeo; invita la Commissione a valutare la possibilità di ridefinire i motivi di non esecuzione facoltativa del mandato d'arresto europeo di cui all'articolo 4 della decisione quadro al fine di ottemperare agli obblighi in materia di diritti fondamentali dell'Unione e alla luce delle esperienze acquisite con gli strumenti di riconoscimento reciproco nel caso di reati tipicamente riconducibili alla criminalità organizzata, ivi compreso il reato di associazione mafiosa; invita le autorità giudiziarie degli Stati membri a impegnarsi affinché tutti i mandati d'arresto europei da loro emessi vengano sempre trasmessi anche a Interpol;

27. riconosce la fondamentale importanza delle squadre investigative comuni nel contrasto al crimine organizzato transnazionale ed esprime preoccupazione per il fatto che l'inadeguato recepimento della corrispondente decisione quadro e la riluttanza da parte di alcune autorità giudiziarie nazionali non permettono una piena valorizzazione di questo strumento investigativo; invita la Commissione e il Consiglio a rilanciare il ruolo delle squadre investigative comuni, sia assicurando la piena attuazione della decisione quadro 2002/465/GAI in tutti gli Stati membri sia provvedendo a un adeguato sostegno finanziario; rileva che i risultati raggiunti dalle squadre investigative comuni possono essere valutati a livello europeo (ad esempio in funzione del valore dei beni confiscati) e a livello nazionale (ad esempio in base all'efficacia dei singoli membri della squadra) e invita la Commissione a muoversi sinergicamente con Eurojust ed Europol per affrontare la questione;

28. sottolinea che le frontiere non costituiscono un ostacolo per la criminalità organizzata; considera pertanto necessario che la dimensione esterna della criminalità organizzata sia integrata nel quadro dell'azione europea per la lotta contro tale fenomeno; rileva che a tal fine occorre coinvolgere maggiormente il Servizio europeo per l'azione esterna e in particolare il Centro di situazione congiunto (SITCEN); chiede alla Commissione di rendere sempre più efficaci e di aggiornare costantemente gli accordi di cooperazione in materia giudiziaria e investigativa con i paesi terzi, finalizzati al contrasto della criminalità organizzata internazionale; chiede inoltre che nell'elaborazione di tali accordi si adotti un approccio che tenga in debita considerazione le specificità delle minacce criminali organizzate per la sicurezza interna ed esterna dell'Unione europea collegate alle realtà dei singoli paesi terzi; chiede a Europol di sviluppare con sempre maggior frequenza e accuratezza analisi periodiche e dedicate con riferimento alle organizzazioni criminali non europee la cui attività ha ripercussioni, dirette o indirette, sull'Unione europea; ritiene prioritario mantenere e rafforzare l'impegno dell'Unione europea e delle istituzioni internazionali nella regione balcanica, con precipuo riferimento alla questione del contrasto alla criminalità organizzata; chiede alla Commissione, in collaborazione con Europol, di sviluppare un progetto comune con Interpol per sostenere la creazione e l'implementazione di un sistema regionale di scambio di informazioni giudiziarie e di polizia con l'Africa occidentale, mettendo a disposizione della Comunità economica degli Stati dell'Africa occidentale il know-how e le risorse necessarie, anche a livello di formazione e follow-up;

Altre raccomandazioni in tema di contrasto alla criminalità organizzata

29. sottolinea l'importanza di promuovere una cultura della legalità e di accrescere la consapevolezza e la conoscenza del fenomeno tra i cittadini e in generale in seno all'opinione pubblica; sottolinea in tal senso il ruolo fondamentale di una stampa libera e priva di qualsiasi condizionamento, in grado di indagare e rendere pubblici i legami del crimine organizzato con i poteri forti; ritiene che l'esercizio di tali attività debba essere garantito nel debito rispetto dei diritti fondamentali alla dignità, all'onore e alla riservatezza della persona; invita la Commissione a predisporre specifici piani di intervento per lo sviluppo della cultura della legalità, anche attraverso l'istituzione di specifici capitoli di bilancio dedicati a tali finalità;

30. sottolinea che le istituzioni europee e gli Stati membri dovrebbero adottare un approccio olistico al traffico di minori, coordinando interventi multisettoriali a tutela dei diritti dei minori già vittime del traffico o che rischiano di diventarlo; insiste affinché gli Stati membri partecipino attivamente alla lotta contro le adozioni illegali e definiscano un quadro che assicuri la trasparenza e un efficace controllo dell'evoluzione dei minori abbandonati e adottati;

31. sottolinea la fondamentale importanza della trasparenza del settore pubblico nella lotta alla criminalità organizzata e chiede alla Commissione di attivarsi affinché vengano stabilite le norme necessarie ad assicurare la piena tracciabilità e il completo controllo dell'assegnazione e dell'utilizzo dei fondi europei da parte sia delle istituzioni competenti sia dei cittadini e della stampa; chiede che tali informazioni vengano rese tempestivamente disponibili su un apposito sito web in formati machine-readable, comparabili, open-data e in almeno una lingua di lavoro dell'UE in maniera tale che le informazioni siano facilmente accessibili, riutilizzabili e rielaborabili dalla società civile; chiede agli Stati membri di adottare analoghe misure per rendere trasparente ogni operazione di utilizzo di fondi pubblici, con precipuo riferimento alle amministrazioni locali, maggiormente esposte a infiltrazioni da parte del crimine organizzato, tenendo conto della natura intrinsecamente segreta delle misure intese a combattere la criminalità organizzata;

32. chiede, fermo restando il rispetto di tutti i diritti umani e di tutte le libertà fondamentali, l'introduzione di un adeguato sistema sanzionatorio e di un idoneo regime detentivo per i reati connessi al crimine organizzato, sia per scoraggiare la commissione dei reati sia per evitare che i detenuti, durante il periodo di detenzione, continuino a guidare le organizzazioni o a contribuire ai loro obiettivi, perpetrando ulteriori reati;

Misure di contrasto relative a specifici ambiti di azione della criminalità organizzata

33. si dichiara convinto dell'intrinseco legame tra criminalità organizzata e corruzione e ribadisce con forza l'invito già espresso con l'adozione della dichiarazione scritta 0002/2010, sia con riferimento alla predisposizione di un meccanismo obiettivo e quantificabile di valutazione e controllo delle politiche dei 27 Stati membri nel contrasto alla corruzione, sia a proposito dell'elaborazione di una politica globale delle istituzioni europee contro la corruzione; sottolinea la necessità di un approccio proattivo nel contrasto alla corruzione e invita la Commissione a porre l'accento sulle misure di contrasto alla corruzione sia nel settore pubblico che in quello privato; ritiene inoltre prioritaria l'elaborazione di efficaci misure di contrasto alla corruzione nella politica di vicinato, nell'area di preadesione e nell'utilizzo dei fondi destinati agli aiuti allo sviluppo, in particolare da parte della Banca europea per gli investimenti e delle nuove strutture in via di creazione nell'ambito del Servizio europeo per l'azione esterna; invita la Commissione a informare il Parlamento e a introdurre un monitoraggio efficace delle misure adottate e dei risultati ottenuti;

34. chiede agli Stati membri di ratificare immediatamente gli strumenti internazionali di contrasto alla corruzione, in particolare la convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione e le convenzioni penale e civile del Consiglio d'Europa sulla corruzione (1999);

35. si impegna a stabilire norme per assicurare l'incandidabilità al Parlamento europeo di persone condannate con sentenza passata in giudicato per reati di partecipazione a organizzazioni criminali o tipicamente commessi nell'ambito delle stesse (come la tratta di esseri umani, il traffico internazionale di stupefacenti, il riciclaggio di denaro, la frode, la corruzione e l'estorsione); chiede agli Stati membri di stabilire norme analoghe per le elezioni nazionali e locali;

36. invita la Commissione a predisporre chiare direttive e adeguate proposte legislative per impedire che imprese legate alla criminalità organizzata e alle mafie partecipino alle pubbliche gare e alla gestione dei pubblici appalti; invita la Commissione e gli Stati membri a garantire la tracciabilità dei flussi finanziari in relazione agli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi e a valutare la possibilità di introdurre normative volte a sanzionare le condotte turbative dei procedimenti amministrativi di selezione per l'aggiudicazione di appalti da parte della pubblica amministrazione; chiede alla Commissione di garantire la piena e corretta applicazione dell'articolo 45 della direttiva 2004/18/CE, escludendo a priori le possibilità di «self-cleaning» (autodisciplina), chiarendo che le condanne che causano l'esclusione riguardano sia le persone giuridiche che le persone fisiche, e facendo in modo che tale causa di esclusione non riguardi solo il periodo della condanna ma sia perpetua o viga per un periodo di tempo ragionevole; chiede alla Commissione di presentare proposte finalizzate a prevedere cause di esclusione dagli appalti pubblici nonché precauzioni speciali per le persone che sono oggetto di indagini o di procedimenti penali in corso; chiede un ampliamento della gamma di reati che causano l'esclusione in modo da comprendere tutti quelli tipicamente commessi dal crimine organizzato, nonché l'adozione di misure intese a evitare l'elusione della pertinente normativa attraverso l'utilizzo di prestanome e di fiancheggiatori; invita gli Stati membri a predisporre analoghe misure per qualsiasi forma di appalto, concessione, licenza o aiuto pubblico, pur non contemplata dalla legislazione dell'Unione; chiede alla Commissione di elaborare opportuni strumenti legislativi e operativi per lo scambio di informazioni tra gli Stati membri e tra questi ultimi e le istituzioni e le agenzie dell'Unione e per l'elaborazione di «liste nere» finalizzate a prevenire la distrazione di fondi pubblici nell'Unione europea;

37. accoglie con favore l'adozione della direttiva 2011/36/UE concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani – fenomeno spesso riferibile all'attività della criminalità organizzata nelle sue forme di sfruttamento della prostituzione, sfruttamento del lavoro, prelievo di organi e induzione alla schiavitù; sottolinea la fondamentale importanza di una rapida ed efficace applicazione della direttiva;

38. esorta gli Stati membri e le istituzioni europee a prendere nella dovuta considerazione il fatto che la criminalità organizzata continua a sostenere le proprie attività e i propri interessi anche attraverso il traffico di stupefacenti, cercando di estendere il mercato globale della droga illegale a nuovi mercati e a nuove sostanze;

39. chiede alla Banca europea per gli investimenti e a tutte le «European Development Financial Institutions» degli Stati membri di migliorare le proprie politiche sui centri finanziari offshore e sulle giurisdizioni non cooperative, in particolare adottando una lista di giurisdizioni da monitorare in maniera più stringente rispetto alla lista nera e grigia dell'OCSE ed effettuando una «due diligence» specifica di ciascun paese ove necessario, proibendo in ogni caso il sostegno ad intermediari finanziari in giurisdizioni ritenute ad alto rischio e richiedendo la rilocalizzazione delle società registrate aventi sede in giurisdizioni non cooperative e nei centri finanziari offshore come precondizione essenziale per il sostegno finanziario a specifiche attività; chiede alle istituzioni europee e agli Stati membri di impegnarsi fattivamente affinché vengano applicate correttamente tutte le quaranta raccomandazioni della «Financial Action Task Force» attraverso l'adozione di politiche specifiche per ciascuna istituzione che prevedano tra l'altro una «due diligence» rafforzata, soprattutto nel caso di soggetti politicamente esposti;

40. sottolinea che la criminalità organizzata utilizza a fini illeciti le tecnologie della comunicazione e dell'informazione, configurando profili di reato legati a furto di identità, crimine informatico, frodi, scommesse illegali ed eventi sportivi truccati; auspica, a tale proposito, un coerente sviluppo del quadro normativo europeo; chiede alle istituzioni europee di invitare il maggior numero possibile dei loro partner internazionali a firmare e a ratificare la Convenzione sulla criminalità informatica del 2001; sottolinea la tendenza delle organizzazioni criminali a concentrarsi maggiormente sulle opportunità di riciclaggio di denaro o di crimini finanziari, che potrebbe tradursi nello sviluppo sempre più diffuso di attività criminali basate su Internet;

41. chiede alle istituzioni europee di dare un segnale forte a livello UE e internazionale al fine di contrastare tutte le forme di riciclaggio di denaro attraverso l'utilizzo dei mercati finanziari, in particolare predisponendo possibili misure di controllo dei capitali, come peraltro recentemente suggerito dallo stesso Fondo monetario internazionale, incoraggiando una riduzione della pervasività dei mercati finanziari nelle operazioni a breve termine, imponendo un aumento della trasparenza nell'ambito dell'utilizzo dei fondi pubblici, a partire da quelli di sostegno allo sviluppo del settore privato, e realizzando un'offensiva efficace contro i paradisi fiscali attraverso l'imposizione del reporting finanziario paese per paese a tutti gli attori economici multinazionali, la promozione di un accordo multilaterale sullo scambio delle informazioni in materia fiscale e la revisione contestuale della definizione di «paradiso fiscale» e della lista di queste giurisdizioni segrete; invita la Commissione a predisporre direttive chiare in materia di rintracciabilità

del denaro per facilitare l'individuazione di fenomeni connessi al riciclaggio di denaro sporco proveniente da attività illecite; chiede alla Commissione, in vista della sua proposta legislativa per l'aggiornamento della direttiva contro il riciclaggio di denaro, di generalizzare il più possibile la penalizzazione del riciclaggio dei proventi di reato e di creare una base giuridica per la più ampia gamma possibile di poteri investigativi in materia; chiede, a tale proposito, di inserire come obbligatoria per tutti gli Stati membri la penalizzazione del cosiddetto autoriciclaggio, ovvero il riciclaggio di denaro di provenienza illecita compiuto dallo stesso soggetto che ha ottenuto tale denaro in maniera illecita; chiede inoltre alla Commissione di vagliare nella sua proposta l'eventualità di estendere la penalizzazione del riciclaggio ai casi in cui l'autore avrebbe dovuto ritenere che i beni costituivano proventi di reato;

42. chiede alla Commissione di monitorare con attenzione il recepimento da parte degli Stati membri della direttiva UE sulla tutela penale dell'ambiente, affinché sia tempestivo ed efficace; invita la Commissione a definire strumenti innovativi per il perseguimento degli autori di reati ambientali in cui il ruolo della criminalità organizzata è rilevante, ad esempio presentando una proposta per estendere a livello UE la positiva esperienza italiana relativa al reato di «attività organizzata per il traffico illecito di rifiuti», dal 2011 inserito tra i reati di grave allarme sociale la cui trattazione rientra nelle funzioni della Direzione distrettuale antimafia; chiede un rafforzamento dell'azione degli uffici CITES e del loro coordinamento a livello europeo nell'ambito della lotta ai traffici illegali di specie animali e vegetali protette e a rischio di estinzione;

43. invita gli Stati membri ad adottare un approccio proattivo nell'investigazione dei casi di racket estorsivo, ad esempio attraverso incentivi e forme di sostegno finanziario finalizzate al prosieguo dell'attività imprenditoriale per i denunciatori, unitamente all'implementazione di indagini basate su attività di intelligence; ritiene di fondamentale importanza e dunque da incoraggiare il rafforzamento del ruolo della società civile e delle sue forme di partnership con il sistema giudiziario e le forze dell'ordine; invita gli Stati membri a incoraggiare la firma di memorandum d'intesa tra il pubblico e i commercianti e gli imprenditori che denunciano il racket, per consentire loro di lavorare nonostante le difficoltà concomitanti; invita la Commissione a inserire nella sua proposta di direttiva sulla confisca dei proventi del crimine organizzato l'estensione al reato di racket estorsivo delle misure attualmente previste dall'articolo 3, paragrafo 1, della decisione quadro 2005/212/GAI;

44. invita la Commissione a integrare disposizioni specifiche sul ruolo della criminalità organizzata nel quadro legislativo in materia di lotta alla contraffazione; appoggia le decisioni presenti nella risoluzione del Consiglio del 23 ottobre 2009 su una strategia rafforzata per la cooperazione doganale, con precipuo riferimento allo sviluppo di nuove forme di cooperazione e di nuove tecniche investigative, all'adozione di un approccio istituzionale basato sulla cooperazione tra amministrazioni doganali, polizia e altre autorità competenti e al miglioramento del processo di cooperazione esistente per conseguire un approccio efficace in materia di lotta contro la criminalità organizzata transfrontaliera e consentire la confisca di merci illecite in tutta l'Unione europea; ritiene che tali dimensioni debbano essere valorizzate il più possibile nell'adozione e nell'implementazione del quinto piano d'azione per la cooperazione delle autorità doganali;

o
o o

45. incarica il suo Presidente di trasmettere la presente risoluzione al Consiglio, alla Commissione, ai parlamenti nazionali, a Europol, a Eurojust, alla Banca europea per gli investimenti, a Interpol e all'UNODC.

(1) GU C 115 del 4.5.2010, pag. 1.

(2) GU L 300 dell'11.11.2008, pag. 42.

(3) GU L 68 del 15.3.2005, pag. 49.

(4) GU L 332 del 18.12.2007, pag. 103.

(5) PE 410.678.

(6) <http://www.europol.europa.eu/index.asp?page=publications&language=>

(7) GU L 138 del 4.6.2009, pag. 14.

- (8) http://www.eurojust.europa.eu/press_annual.htm
- (9) GU L 348 del 24.12.2008, pag. 130.
- (10) GU L 121 del 15.5.2009, pag. 37.
- (11) GU L 350 del 30.12.2008, pag. 60.
- (12) GU C 197 del 12.7.2000, pag. 3.
- (13) GU C 24 del 23.1.1998, pag. 1.
- (14) GU L 190 del 18.7.2002, pag. 1.
- (15) 10330/08
- (16) GU C 291 E del 30.11.2006, pag. 244.
- (17) GU L 162 del 20.6.2002, pag. 1.
- (18) PE 410.671.
- (19) GU L 101 del 15.4.2011, pag. 1.
- (20) GU L 309 del 25.11.2005, pag. 15.
- (21) GU L 309 del 25.11.2005, pag. 9.
- (22) GU L 345 dell'8.12.2006, pag. 1.
- (23) GU L 192 del 31.7.2003, pag. 54.
- (24) GU L 134 del 30.4.2004, pag. 114.
- (25) GU L 61 del 3.3.1997, pag. 1.
- (26) GU L 328 del 6.12.2008, pag. 28.

Testi approvati

Giovedì 15 settembre 2011 - Strasburgo

Edizione provvisoria

Colmare il divario tra la legislazione contro la corruzione e la realtà

P7_TA-PROV(2011)0388

B7-0481/2011

► Risoluzione del Parlamento europeo del 15 settembre 2011 sugli sforzi dell'Unione europea per lottare contro la corruzione

Il Parlamento europeo,

- vista la comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo del 6 giugno 2011 dal titolo «La lotta contro la corruzione nell'UE» (**COM(2011)0308**) e la decisione della Commissione (C(2011)3673) che istituisce un meccanismo di notifica dell'UE sulla lotta alla corruzione per una valutazione periodica («relazione dell'UE sulla lotta alla corruzione»),
 - visti l'articolo 67, paragrafo 3, e l'articolo 83, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea e il programma di Stoccolma – «Un'Europa aperta e sicura al servizio e a tutela dei cittadini»,
 - vista la sua dichiarazione del 18 maggio 2010 sugli sforzi dell'Unione per lottare contro la corruzione⁽¹⁾,
 - vista la decisione quadro del Consiglio 2003/568/JHA del 22 luglio 2003 sulla lotta alla corruzione nel settore privato⁽²⁾,
 - vista la Convenzione elaborata in base all'articolo K.3 del trattato dell'Unione europea relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee⁽³⁾ e il Protocollo della convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee stabilito in base all'articolo K.3 del trattato sull'Unione europea⁽⁴⁾ che penalizza la frode e la corruzione che colpiscono gli interessi finanziari dell'UE,
 - vista la Convenzione elaborata in base all'articolo K.3, paragrafo 2, lettera c), del trattato sull'Unione europea relativa alla lotta contro la corruzione nella quale sono coinvolti funzionari delle Comunità europee o degli Stati membri dell'Unione europea⁽⁵⁾ che penalizza la frode e la corruzione non legate a interessi finanziari dell'UE,
 - visti l'articolo 115, paragrafo 5, e l'articolo 110, paragrafo 2, del proprio regolamento,
- A. considerando che la corruzione rientra in una sfera di criminalità particolarmente grave che presenta una dimensione transnazionale e che spesso ha implicazioni al di là delle frontiere dell'Unione europea e che l'UE dispone di un diritto generale di agire nel settore delle politiche anticorruzione;
- B. considerando che l'articolo 67 TFUE stabilisce l'obbligo per l'Unione di garantire un livello elevato di sicurezza, anche attraverso misure di prevenzione e di lotta contro la criminalità ed il ravvicinamento delle legislazioni penali, e che l'articolo 83 TFUE inserisce la corruzione tra i reati particolarmente gravi che presentano una dimensione transnazionale;
- C. considerando che il programma di Stoccolma (4.1) inserisce la corruzione tra le minacce transnazionali che sono sfide persistenti alla sicurezza interna dell'Unione e che richiedono una risposta chiara e globale;
- D. considerando che quattro cittadini dell'UE su cinque considerano la corruzione un problema grave nel proprio Stato membro (Eurobarometro 2009 sull'atteggiamento dei cittadini europei nei confronti della corruzione) e che l'88% di coloro che hanno risposto alla consultazione pubblica sul programma di Stoccolma ritiene che l'Unione europea dovrebbe fare di più in materia di corruzione;

- E. considerando che, ogni anno, un importo stimato di 120 miliardi di EUR, pari all'uno per cento del PIL dell'Unione europea, va perso a causa della corruzione (COM(2011)0308);
- F. considerando che la corruzione mina lo Stato di diritto, conduce ad un uso improprio del denaro pubblico in generale e dei fondi UE forniti dai contribuenti e causa distorsioni del mercato che hanno svolto un ruolo nella crisi economica attuale;
- G. considerando che la ripresa economica degli Stati membri colpiti dalla crisi economica e finanziaria è ostacolata dalla corruzione, dall'evasione fiscale, dalla frode fiscale e da altri reati economici; considerando che il rischio di pratiche corrotte nel caso di una deregolamentazione e una privatizzazione su larga scala è particolarmente alto e deve essere contrastato con ogni mezzo possibile;
- H. considerando che la corruzione causa danni sociali, poiché i gruppi della criminalità organizzata vi ricorrono per commettere altri gravi reati, come il traffico di stupefacenti e la tratta di esseri umani (COM(2011)0308);
- I. considerando che manca un fermo impegno politico da parte dei dirigenti e dei responsabili politici a combattere la corruzione in tutte le sue forme e che l'attuazione del quadro giuridico anticorruzione è ineguale da uno Stato membro all'altro e complessivamente insoddisfacente (COM(2011)0308);
- J. considerando che tre Stati membri dell'Unione europea non hanno ratificato la Convenzione penale del Consiglio d'Europa sulla corruzione, che dodici di essi non hanno ratificato il Protocollo aggiuntivo a tale convenzione e che sette non hanno ratificato la Convenzione civile sulla corruzione; considerando che tre Stati membri non hanno ancora ratificato la Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione e che cinque Stati membri dell'UE non hanno ratificato la Convenzione dell'OCSE contro la corruzione;
- K. considerando che la percezione della corruzione pregiudica gravemente la fiducia reciproca tra gli Stati membri e che ciò si ripercuote sulla cooperazione nel settore della giustizia e degli affari interni;
- L. considerando che la cooperazione giudiziaria sui casi di corruzione che presentano una dimensione transnazionale continua ad essere complessa e lenta;
- M. considerando che, se non affrontato urgentemente e in modo adeguato, il fenomeno della corruzione può minare la fiducia nelle istituzioni democratiche e indebolire la credibilità dei dirigenti politici (COM(2011)0308);
- N. considerando che, grazie alla corruzione, molti regimi dittatoriali sono riusciti a restare al potere e a far confluire notevoli importi di denaro su conti bancari esteri, anche europei; considerando che gli Stati membri devono potenziare i propri sforzi per tracciare e congelare i beni esteri rubati, affinché possano essere restituiti ai legittimi proprietari;
1. plaude all'adozione da parte della Commissione, il 6 giugno 2011, di un pacchetto anticorruzione⁽⁶⁾ che comprende una comunicazione sulla lotta alla corruzione nell'Unione europea e una decisione intesa ad istituire la «relazione anticorruzione dell'UE»;
 2. invita la Commissione a dare la priorità alla lotta contro la corruzione nell'ambito della sua agenda sulla sicurezza per i prossimi anni, anche per quanto riguarda le risorse umane ad essa destinate;
 3. chiede alla Commissione di affrontare, attraverso il suo meccanismo di notifica, la questione chiave relativa a un'attuazione efficace delle norme anticorruzione, comprese sanzioni dissuasive, incluse quelle comminate dalle autorità di polizia e giudiziarie;
 4. invita la Commissione ad affrontare la questione del recepimento e dell'attuazione della legislazione anticorruzione dell'UE, incluse le sanzioni dissuasive, e di adottare misure volte a promuovere il recepimento e

l'attuazione da parte degli Stati membri degli strumenti anticorruzione pertinenti a livello internazionale e regionale;

5. chiede alla Commissione, nell'attuare il meccanismo di notifica anticorruzione dell'UE, di garantire che esperti indipendenti facciano parte del gruppo di esperti e della rete di corrispondenti di ricerca, che tutti gli esperti dispongano di un alto livello comprovato di integrità, reputazione e competenza e che siano rappresentate diverse organizzazioni della società civile;

6. invita la Commissione a considerare la possibilità di pubblicare relazioni intermedie anticorruzione prima del 2013, considerata l'urgenza di affrontare tale questione alla luce dell'attuale crisi economica che colpisce molti Stati membri;

7. invita la Commissione ad agire sulla base dell'articolo 83, paragrafo 1, del TFUE al fine di adottare norme minime relative alla definizione del reato e delle sanzioni in materia di corruzione, data la dimensione transnazionale che essa riveste e le relative conseguenze sul mercato interno;

8. nota con preoccupazione la mancanza di progressi nell'attuazione da parte degli Stati membri della direttiva quadro del Consiglio del 2003 sulla lotta alla corruzione nel settore privato; sollecita gli Stati membri a recepire ed attuare le disposizioni di tale decisione quadro;

9. invita il Consiglio e gli Stati membri ad attuare appieno le convenzioni dell'Unione europea del 1995 e 1997 che penalizzano la frode e la corruzione;

10. suggerisce alla Commissione di intraprendere ulteriori azioni a livello di Unione europea verso l'armonizzazione della legislazione sulla tutela degli informatori (inclusa la tutela contro i procedimenti per calunnia e diffamazione e le sanzioni penali) e la penalizzazione dell'arricchimento illecito;

11. invita le istituzioni dell'Unione europea, incluse le agenzie e gli Stati membri, a garantire maggiore trasparenza elaborando codici di condotta o migliorando quelli già in vigore, in modo da prevedere norme chiare almeno per quanto riguarda i conflitti di interesse, nonché ad agire al fine di prevenire e combattere l'infiltrazione della corruzione nella politica e nei media, anche rafforzando la trasparenza e il controllo di finanziamenti e fondi;

12. chiede agli Stati membri di investire risorse umane e finanziarie nella lotta contro la corruzione; sottolinea la necessità, per gli Stati membri, di cooperare con Europol, Eurojust e OLAF nell'indagare sui reati connessi alla corruzione e nel perseguirli;

13. invita la Commissione ed Eurojust ad assicurare uno scambio più rapido ed efficiente di documenti e informazioni tra i tribunali nazionali sui casi di corruzione che presentano una dimensione transnazionale;

14. chiede al Consiglio di garantire il necessario impegno politico, attualmente carente in alcuni Stati membri, nel lottare contro la corruzione e nell'attuare le misure adottate dalla Commissione attraverso il suo pacchetto anticorruzione e il più ampio pacchetto sulla protezione dell'economia lecita;

15. invita il Consiglio e la Commissione a rendere più efficiente la rete di punti di contatto contro la corruzione e chiede alla Commissione di informare il Parlamento europeo in merito alle attività della rete;

16. chiede al Consiglio e agli Stati membri di ratificare e attuare appieno la Convenzione sulla lotta alla corruzione di pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni economiche internazionali dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici (OCSE); sottolinea l'impatto negativo che la corruzione di pubblici ufficiali stranieri ha sui diritti fondamentali e le politiche in materia di ambiente e di sviluppo dell'Unione;

17. invita la Commissione ad accelerare i suoi lavori al fine di adempiere ai suoi obblighi di notifica ai sensi della Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione;

18. ritiene che la lotta contro la corruzione comporti una maggiore trasparenza nelle transazioni finanziarie, specie quelle che interessano le cosiddette giurisdizioni offshore all'interno dell'UE e nel resto del mondo;
19. chiede al Consiglio di agire di concerto con la Commissione nello stipulare accordi con i paesi terzi (specie con le cosiddette giurisdizioni offshore) al fine di consentire lo scambio di informazioni su conti bancari e transazioni finanziarie relative a cittadini e imprese dell'UE con tali paesi;
20. invita la Commissione a fare della lotta contro le società anonime di comodo con sede in giurisdizioni segrete, al fine di consentire flussi finanziari criminali, un elemento chiave della futura riforma della direttiva antiriciclaggio;
21. sollecita la Commissione a garantire un forte coordinamento politico tra il meccanismo di notifica anticorruzione, la nuova strategia antifrode e l'iniziativa legislativa sul recupero di beni criminali, anche nell'ambito del più ampio pacchetto sulla tutela dell'economia lecita;
22. chiede alla Commissione di riferire su base annua al Parlamento europeo in merito all'attuazione della politica anticorruzione dell'Unione europea e di presentare, ogniqualvolta ciò sia rilevante e fattibile, relazioni intermedie su problemi specifici relativi alla lotta contro la corruzione nell'UE;
23. incarica il suo Presidente di trasmettere la presente risoluzione al Consiglio e alla Commissione.

(1) GU C 161 E del 31.5.2011, pag. 62.

(2) GU L 192 del 31.7.2003, pag. 54.

(3) GU C 316 del 27.11.1995, pag. 49.

(4) GU C 313 del 23.10.1996, pag. 2.

(5) GU C 195 del 25.6.1997, pag. 2.

(6) Il pacchetto anticorruzione contiene una comunicazione della Commissione sulla lotta alla corruzione nell'UE, una decisione che istituisce un meccanismo UE di notifica anticorruzione, una relazione sull'attuazione della decisione quadro del Consiglio 2003/568/GAI relativa alla lotta contro la corruzione nel settore privato e una relazione sulle modalità di partecipazione dell'Unione europea al gruppo di Stati del Consiglio d'Europa contro la corruzione (GRECO).



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 20.9.2011
COM(2011) 573 definitivo

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO,
AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E
AL COMITATO DELLE REGIONI**

**Verso una politica penale dell'Unione europea:
garantire l'efficace attuazione delle politiche dell'Unione attraverso il diritto penale**

Verso una politica penale dell'Unione europea: garantire l'efficace attuazione delle politiche dell'Unione attraverso il diritto penale

La presente comunicazione intende delineare un quadro per l'ulteriore sviluppo di una politica penale dell'Unione europea ai sensi del trattato di Lisbona. L'Unione europea dispone di una base giuridica esplicita ai fini dell'adozione di direttive di diritto penale per garantire un'attuazione efficace delle sue politiche che sono state oggetto di armonizzazione. La politica penale dell'Unione europea dovrebbe avere l'obiettivo generale di rafforzare la fiducia dei cittadini nel fatto che essi vivono in un'Europa di libertà, sicurezza e giustizia, che il diritto dell'Unione a tutela dei loro interessi è integralmente applicato e rispettato e che, allo stesso tempo, l'Unione agirà in piena ottemperanza alla sussidiarietà e proporzionalità e agli altri principi fondamentali del trattato.

Un problema per i cittadini dell'Unione europea

I cittadini dell'Unione considerano la criminalità come un problema grave a cui l'Unione deve far fronte. Alla domanda di identificare le questioni su cui le istituzioni europee dovrebbero concentrare la loro azione negli anni a venire per rafforzare l'Unione europea, i cittadini rispondono collocando la lotta alla criminalità fra i primi 4 settori d'intervento¹. È da più di una decina d'anni che l'Unione europea adotta misure nel campo del diritto penale per lottare più efficacemente contro la criminalità, divenuta sempre più spesso di portata internazionale e sempre più sofisticata. Tali misure hanno permesso di conseguire un certo grado di convergenza per quanto riguarda definizioni e livelli di sanzioni per alcuni reati particolarmente gravi, quali il terrorismo, la tratta di esseri umani e il traffico di droga nonché le frodi ai danni degli interessi finanziari dell'Unione². A causa della mancanza di una base giuridica esplicita in questo campo prima del trattato di Lisbona³, è stato adottato solo un numero molto limitato di misure per rafforzare l'applicazione delle politiche dell'Unione.⁴ La presente comunicazione si concentra su tale aspetto del diritto penale dell'Unione europea.

Valore aggiunto del diritto penale dell'Unione europea

Senza dubbio, il diritto penale rappresenta un settore d'intervento sensibile in cui permangono sostanziali differenze tra ordinamenti nazionali, ad esempio in merito alle tipologie e livelli di

¹ Cfr. Eurobarometro 75, primavera 2011. I principali quattro settori su cui l'Unione europea dovrebbe concentrarsi sono: la politica economica e monetaria, la politica d'immigrazione, la politica per la salute e la lotta contro la criminalità.

² Decisione quadro 2002/475/GAI sulla lotta contro il terrorismo (GU L 164, del 22.6.2002, pag. 3); decisione quadro 2004/757/GAI riguardante la fissazione di norme minime relative agli elementi costitutivi dei reati e alle sanzioni applicabili in materia di traffico illecito di stupefacenti (GU L 335 dell'11.11.2004, pag. 8); direttiva 2011/36/UE concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime, e che sostituisce la decisione quadro del Consiglio 2002/629/GAI (GU L 101 del 15.4.2011, pag. 1); convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee (GU C 316 del 27.11.1995, pag. 49).

³ Cfr., tuttavia, le sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea nelle cause C-176/03 e C-440/05.

⁴ Direttiva 2008/99/CE sulla tutela penale dell'ambiente (GU L 328 del 6.12.2008, pag. 28); direttiva 2009/123/CE che modifica la direttiva 2005/35/CE relativa all'inquinamento provocato dalle navi e all'introduzione di sanzioni per violazioni (GU L 280 del 27.10.2009, pag. 52); e direttiva 2009/52 che introduce norme minime relative a sanzioni e a provvedimenti nei confronti di datori di lavoro che impiegano cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare (GU L 168 del 30.6.2009, pag. 24); decisione quadro del Consiglio, del 29 maggio 2000, relativa al rafforzamento della tutela per mezzo di sanzioni penali e altre sanzioni contro la falsificazione di monete in relazione all'introduzione dell'euro (GU L 140 del 14.6.2000, pag. 1).

sanzioni o alla classificazione di certe condotte come illeciti amministrativi o penali. Tuttavia, l'Unione europea può intervenire su lacune e carenze laddove questo rappresenti un valore aggiunto. Alla luce della dimensione transnazionale di molte fattispecie di reato, l'adozione di misure di diritto penale dell'Unione può servire a fare in modo che gli autori di detti reati non possano né nascondersi oltre frontiera né trarre profitto dalle discrepanze tra ordinamenti giuridici nazionali per scopi illeciti.

Rafforzare la fiducia reciproca

Norme minime comuni in alcune sfere di criminalità sono essenziali anche per rafforzare la fiducia reciproca fra Stati membri e fra magistrature nazionali. Tale elevato livello di fiducia è indispensabile per una collaborazione ottimale fra le magistrature dei diversi Stati membri. Solo su questa base può essere garantito l'efficace funzionamento del principio del riconoscimento reciproco dei provvedimenti giudiziari, caposaldo della cooperazione giudiziaria in materia penale⁵.

Garantire un'applicazione efficace

Il diritto penale può svolgere un ruolo importante nell'assicurare l'attuazione delle politiche dell'Unione europea, che dipendono da una loro esecuzione effettiva da parte degli Stati membri. Da sola, l'Unione non può garantire che le sue norme, che vanno dalla tutela dell'ambiente e la conservazione delle risorse ittiche alla sicurezza stradale, alla regolamentazione dei servizi finanziari, alla tutela dei dati personali e alla protezione degli interessi finanziari dell'Unione, producano sui cittadini l'effetto sperato.

Gli Stati membri sono tenuti ad assicurare che le politiche dell'Unione vengano applicate e di norma possono decidere autonomamente in merito ai mezzi di esecuzione. Al riguardo, sono di fondamentale importanza i controlli e le ispezioni. Laddove le scelte degli Stati membri non portino ai risultati attesi e i livelli di attuazione rimangano disomogenei, l'Unione può stabilire norme comuni relative alle modalità di attuazione, ivi comprese, se necessarie, sanzioni penali per le violazioni del diritto dell'Unione.

Coerenza e coesione

Se le misure di diritto penale dell'Unione possono rappresentare un importante complemento dei sistemi penali nazionali, è evidente che il diritto penale riflette i valori, le consuetudini e le scelte fondamentali di ogni società. Il trattato di Lisbona prende atto di tale diversità⁶. Per questo è particolarmente importante garantire che, affinché rappresenti un reale valore aggiunto, la normativa dell'Unione in materia penale sia coesa e coerente⁷.

Nuovo quadro giuridico

Il quadro giuridico definito dal trattato di Lisbona offre nuove opportunità per sviluppare una normativa penale dell'Unione europea, in particolare consentendo alle istituzioni dell'Unione

⁵ Cfr. articolo 82, paragrafo 1, del TFUE.

⁶ Cfr. articolo 67, paragrafo 1, del TFUE: "L'Unione realizza uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia nel rispetto dei diritti fondamentali nonché dei diversi ordinamenti giuridici e delle diverse tradizioni giuridiche degli Stati membri".

⁷ In merito all'esigenza di una maggiore coerenza nello sviluppare un diritto penale dell'Unione europea, cfr., a titolo di esempio, il "Manifesto sulla politica criminale europea" 2009 (<http://www.crimpol.eu>), stilato da un gruppo di 14 docenti di diritto penale provenienti da 10 Stati membri dell'Unione europea.

e agli Stati membri di lavorare insieme su basi chiare, per un diritto penale dell'Unione coerente e coeso che protegga efficacemente tanto i diritti degli indagati e degli imputati quanto le vittime, promuovendo al tempo stesso la qualità della giustizia. Prima del trattato di Lisbona, il quadro giuridico applicabile alla maggior parte della normativa di diritto penale⁸ presentava una serie di inconvenienti, tra cui, soprattutto, il requisito dell'approvazione all'unanimità da parte di tutti gli Stati membri, la sola consultazione del Parlamento europeo e l'impossibilità di introdurre ricorsi per infrazione dinanzi alla Corte di giustizia allo scopo di verificare la corretta esecuzione da parte degli Stati membri.

Il nuovo impianto giuridico attribuisce al Parlamento europeo, mediante la procedura di codecisione, un ruolo forte e alla Corte di giustizia europea il pieno controllo giurisdizionale. Il Consiglio può adottare una proposta se supportata da una maggioranza qualificata di Stati membri. Inoltre, il trattato di Lisbona rafforza in modo sostanziale il ruolo dei parlamenti nazionali, i quali possono esprimere i loro pareri su progetti di atti legislativi e svolgono un importante controllo del rispetto del principio di sussidiarietà. Nel campo del diritto penale, tale ruolo dei parlamenti nazionali è più marcato rispetto a quanto avviene nel contesto di altre politiche dell'Unione⁹.

Le misure di diritto penale includono norme invasive che possono portare alla privazione della libertà. Per questo motivo, la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, resa vincolante dal trattato di Lisbona¹⁰, pone limiti forti all'intervento dell'Unione in questo campo: rappresentando in qualche modo la bussola delle politiche dell'UE, la Carta sancisce una serie di norme di base vincolanti a tutela dei cittadini.

Nell'adottare norme di diritto sostanziale o processuale penale, gli Stati membri possono, come si suol dire, "tirare il freno di emergenza" qualora considerino che una proposta legislativa incida su aspetti fondamentali dei loro ordinamenti giudiziari penali: in questo caso è il Consiglio europeo ad essere investito della questione.

La Danimarca non partecipa all'adozione di nuove misure di diritto penale sostanziale, mentre il Regno Unito e l'Irlanda prendono parte all'adozione e applicazione di strumenti specifici solo a seguito di una decisione di partecipare ("opt-in")¹¹.

⁸ Nel quadro del previgente trattato CE, pur essendo la decisione quadro il classico strumento per legiferare in materia penale nell'ambito del cosiddetto "terzo pilastro", alcune direttive contenenti misure di diritto penale sono già state adottate: per garantire l'applicazione delle norme relative alla tutela dell'ambiente, contro l'inquinamento originato dalle navi e contro l'impiego di cittadini il cui soggiorno è irregolare (direttive 2008/99/CE, 2009/123/CE e 2009/52/CE), sulla base della giurisprudenza della Corte di giustizia (C-176/03). Il ravvicinamento delle tipologie e dei livelli di sanzione era possibile solo mediante decisioni quadro (C-440/05).

⁹ Cfr. il protocollo n. 1 "sul ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione europea" e il protocollo n. 2 "sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità", in particolare l'articolo 7, paragrafo 2.

¹⁰ Cfr. la comunicazione della Commissione "Strategia per un'attuazione effettiva della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea", COM(2010) 573 definitivo, del 19.10.2010.

¹¹ Cfr. i protocolli nn. 21 e 22.

Perché l'Unione europea dovrebbe intervenire – il valore aggiunto della legislazione di diritto penale dell'Unione

Il trattato di Lisbona assegna all'Unione la competenza tanto nel campo della procedura penale quanto in quello del diritto penale sostanziale. Se è vero che non spetta alla Commissione sostituire i codici penali nazionali, la normativa dell'Unione in materia penale può tuttavia apportare, entro i limiti della sua competenza, un importante valore aggiunto per gli attuali sistemi nazionali di diritto penale.

- Attraverso una lotta più efficace contro la criminalità e l'adozione di norme minime sui diritti processuali nei procedimenti penali e sui diritti delle vittime della criminalità, il diritto penale dell'Unione europea rafforza la fiducia dei cittadini che esercitano i propri diritti di libera circolazione e acquistano beni o servizi da prestatori in altri Stati membri.
- Oggigiorno, molti reati gravi, comprese le violazioni della legislazione armonizzata dell'Unione, sono commessi attraverso le frontiere; i criminali hanno quindi la possibilità e l'incentivo di scegliere lo Stato membro che ha, per determinate sfere di criminalità, il sistema sanzionatorio più lassista, a meno che un ravvicinamento delle legislazioni nazionali non impedisca il venirsi a creare di simili "zone franche".
- Norme comuni rafforzano la fiducia reciproca fra magistrature e fra autorità di contrasto degli Stati membri. Ciò facilita il riconoscimento reciproco delle decisioni giudiziarie, poiché le autorità nazionali possono più facilmente riconoscere decisioni adottate in un altro Stato membro se le definizioni sottostanti ai reati sono compatibili e vi è un minimo ravvicinamento dei livelli di sanzione. Norme comuni facilitano anche la cooperazione in merito all'uso di misure investigative speciali nei casi transfrontalieri.
- Il diritto penale dell'Unione europea aiuta a contrastare e sanzionare i reati gravi contro il diritto dell'Unione in settori strategici importanti, quali la tutela dell'ambiente o l'occupazione illegale.

1. CAMPO DI APPLICAZIONE DEL DIRITTO PENALE DELL'UNIONE EUROPEA

Secondo il disposto dell'articolo 83 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), quest'ultima può adottare direttive contenenti norme minime di diritto penale dell'Unione per diversi reati.

In primo luogo, in virtù dell'articolo 83, paragrafo 1, del TFUE, possono essere adottate misure relative ad un elenco di dieci reati (cosiddetti "**eurocrimini**") che si riferiscono a: terrorismo, tratta degli esseri umani e sfruttamento sessuale delle donne e dei minori, traffico illecito di stupefacenti, traffico illecito di armi, riciclaggio di denaro, corruzione, contraffazione di mezzi di pagamento, criminalità informatica e criminalità organizzata¹². Secondo lo stesso trattato, questi sono reati che meritano, per definizione, un approccio a

¹² Cfr. le decisioni quadro e la direttiva citate alla nota 3. Diverse fra queste decisioni quadro saranno riesaminate alla luce del trattato di Lisbona nei prossimi anni, in particolare nel 2012 la decisione quadro 2000/383 modificata dalla decisione quadro 2001/888.

livello di Unione europea, in ragione della loro natura particolarmente grave e della loro dimensione transnazionale. La maggior parte delle sfere di criminalità sono già coperte dalla normativa pre-Lisbona, che è stata aggiornata o è attualmente in fase di aggiornamento; ulteriori "eurocrimini" possono essere definiti soltanto dal Consiglio all'unanimità, previa approvazione del Parlamento europeo.

Inoltre, l'articolo 83, paragrafo 2, del TFUE autorizza il Parlamento europeo e il Consiglio, su proposta della Commissione, a stabilire "norme minime relative alla definizione dei reati e delle sanzioni", "allorché il ravvicinamento delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri in materia penale si rivela indispensabile per garantire l'attuazione efficace di una politica dell'Unione in un settore che è stato oggetto di misure di armonizzazione". Questa norma non elenca reati specifici, ma fa del rispetto di taluni criteri giuridici un prerequisito per l'adozione di misure in materia penale a livello di Unione. Perciò è soprattutto in virtù dell'articolo 83, paragrafo 2, del TFUE che trova particolare giustificazione una politica penale dell'Unione europea e che un orientamento specifico vuole essere fornito dalla presente comunicazione. Soprattutto, è in questo campo che le istituzioni dell'Unione devono procedere a scelte strategiche sull'eventuale ricorso al diritto penale (al posto di altre misure, come le sanzioni amministrative) quale strumento di applicazione e definire quali politiche dell'Unione richiedono l'uso del diritto penale come strumento di applicazione aggiuntivo.

Esempio: Le norme dell'Unione sulla condotta sui mercati finanziari sono un esempio calzante in cui il diritto penale potrebbe rappresentare un utile strumento aggiuntivo per garantire un'applicazione efficace. Come ha dimostrato la crisi finanziaria, le norme dei mercati finanziari non sempre sono sufficientemente rispettate ed applicate. Ciò può gravemente minare la fiducia nel settore finanziario. Una maggior convergenza, anche in diritto penale, tra regimi giuridici degli Stati membri può essere utile a prevenire il rischio di un funzionamento scorretto dei mercati finanziari e può aiutare ad instaurare parità di condizioni nel mercato interno¹³.

Ciò detto, l'articolo 325, paragrafo 4, del trattato prevede specificamente la possibilità di adottare misure nei settori della **prevenzione e della lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione**, un campo in cui esiste già una normativa pre-Lisbona¹⁴. È questa una sfera di grande importanza per i contribuenti dell'Unione, che ne finanziano il bilancio e legittimamente si aspettano misure efficaci contro le attività illegali che colpiscono il denaro pubblico europeo, ad esempio nell'ambito dei fondi agricoli e regionali o degli aiuti allo sviluppo dell'Unione europea¹⁵.

¹³ Cfr. la comunicazione della Commissione "Potenziare i regimi sanzionatori nel settore dei servizi finanziari", COM(2010) 716 definitivo dell'8.12.2010, pag. 14. 2010.

¹⁴ Cfr. la Convenzione del 1995 sulla tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea e i relativi protocolli, nonché il regolamento (CE, EURATOM) n. 2988/95 del Consiglio, del 18.12.1995, relativo alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità, relativo alle sanzioni amministrative (GU L 312 del 23.12.1995, pag. 1).

¹⁵ Cfr. la comunicazione della Commissione "La tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea attraverso il diritto penale e le indagini amministrative. Una politica integrata per salvaguardare il denaro dei contribuenti", COM(2011) 293 definitivo, del 26.5.2011.

2. QUALI PRINCIPI DOVREBBERO ISPIRARE LA NORMATIVA DELL'UNIONE IN MATERIA PENALE?

Così come in diritto nazionale, anche a livello di Unione la normativa in materia penale deve essere presa in considerazione con cautela. Il diritto penale, che sia europeo o nazionale, comporta norme che hanno un'incidenza significativa sui singoli. Per questo motivo, e poiché il diritto penale deve sempre rimanere una misura di ultima ratio, una nuova normativa esige il rispetto dei principi giuridici fondamentali.

2.1. *Principi generali da rispettare*

Il requisito generale della **sussidiarietà** della normativa dell'Unione deve essere considerato con particolare attenzione nel caso del diritto penale. Ciò significa che l'Unione europea può legiferare solo se l'obiettivo non può essere conseguito più efficacemente mediante misure di livello nazionale o regionale e locale, ma può, a motivo della portata o degli effetti della misura proposta, essere conseguito meglio a livello di Unione.

Inoltre, i **diritti fondamentali**, garantiti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, devono essere rispettati in ogni politica dell'Unione. Le misure di diritto penale incidono sui diritti fondamentali, poiché interferiscono inevitabilmente con i diritti individuali, che si tratti di quelli di indagati, di vittime o di testimoni. Infine, possono risultare nella privazione della libertà e pertanto richiedono particolare attenzione da parte del legislatore.

2.2. Approccio in due fasi alla normativa in materia penale

È necessario che il legislatore dell'Unione proceda in due fasi nel decidere in merito a misure di diritto penale destinate a garantire l'efficace attuazione delle politiche dell'Unione che hanno formato l'oggetto di misure di armonizzazione.

2.2.1. Fase 1: decidere se adottare o meno misure di diritto penale

- **Necessità e proporzionalità – Il diritto penale come strumento di "ultima ratio"**

Le indagini e le sanzioni penali possono avere un impatto significativo sui diritti dei cittadini e producono un effetto stigmatizzante. Pertanto, il diritto penale deve restare una soluzione di ultima ratio. Ciò trova riscontro nel principio generale di proporzionalità (quale sancito dal trattato sull'Unione europea¹⁶ e, più specificamente per le pene, dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea¹⁷). Per le misure di diritto penale a supporto dell'attuazione delle politiche dell'UE¹⁸, il trattato prevede esplicitamente la verifica dell'indispensabilità delle misure di diritto penale per garantire l'attuazione efficace di dette politiche.

Perciò, occorre che il legislatore analizzi se misure diverse da quelle di diritto penale, ad esempio regimi sanzionatori di natura amministrativa o civile, non possano garantire a sufficienza l'attuazione delle politiche, e se il diritto penale possa invece dare ai problemi una risposta più efficace. Ciò comporterà un esame approfondito nelle valutazioni d'impatto che precedono ogni proposta legislativa, ivi compresa (a titolo di esempio e a seconda delle specificità del settore interessato) una valutazione dell'attitudine dei regimi sanzionatori degli Stati membri a raggiungere i risultati auspicati, così come una valutazione delle difficoltà riscontrate dalle autorità nazionali chiamate ad applicare sul campo il diritto dell'Unione.

2.2.2. Fase 2: principi che devono ispirare la decisione sul tipo di misure di diritto penale da adottare

Laddove la fase 1 dovesse dimostrare la necessità del ricorso al diritto penale, la questione successiva è quali misure concrete adottare.

- **Norme minime**

La legislazione dell'Unione relativa alla **definizione dei reati** e delle **sanzioni** è limitata a "**norme minime**" secondo quanto previsto all'articolo 83 del trattato; detta limitazione

¹⁶ Articolo 5, paragrafo 4, del TUE.

¹⁷ Articolo 49, paragrafo 3, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

¹⁸ Articolo 83, paragrafo 2, del TFUE.

esclude la piena armonizzazione. Al tempo stesso, il principio della **certezza del diritto** impone che la condotta da considerarsi criminosa sia definita chiaramente.

Tuttavia, una direttiva dell'Unione europea in diritto penale non ha alcun effetto diretto sui cittadini, in quanto deve prima essere attuata nell'ordinamento nazionale. Pertanto, i requisiti di certezza del diritto non sono gli stessi del diritto penale nazionale: ciò che è importante è la chiarezza per il legislatore nazionale quanto ai risultati che devono essere realizzati nel dare attuazione alla normativa dell'Unione.

Con riferimento alle **sanzioni**, possono essere "norme minime" i requisiti di alcuni tipi di pene (ad esempio, ammende, reclusione, esclusione), i relativi livelli o la definizione valida per tutta l'Unione di ciò che è da considerarsi circostanza aggravante o attenuante. In ogni caso, lo strumento dell'Unione può solo definire quali sanzioni devono essere "come minimo" a disposizione dei giudici in ogni Stato membro.

- **Necessità e proporzionalità**

La condizione della "necessità" descritta in precedenza trova applicazione anche alla decisione sulle misure di diritto penale da includere in un dato strumento legislativo. La "verifica della necessità" è tanto più importante quanto più dettagliate sono le misure previste, relativamente al tipo ed al livello di sanzioni richieste agli Stati membri. Trova poi applicazione il requisito esplicito della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea¹⁹ secondo cui "le pene inflitte non devono essere sproporzionate rispetto al reato".

- **Prove fattuali chiare**

Per stabilire la necessità di norme minime di diritto penale, le istituzioni dell'Unione devono poter fare affidamento su prove fattuali chiare relative alla natura del reato in questione o dei suoi effetti, nonché alla situazione di discrepanza giuridica che si riscontra in tutti gli Stati membri e che potrebbe mettere a repentaglio l'applicazione efficace di una politica dell'Unione oggetto di armonizzazione. È per questo che l'Unione necessita che le autorità nazionali mettano a sua disposizione dati statistici al fine di valutare la situazione da un punto di vista fattuale. Nell'ambito del suo intervento di follow up, la Commissione svilupperà piani per la raccolta di ulteriori dati statistici e prove per poter intervenire nei settori menzionati dall'articolo 325, paragrafo 4 e dall'articolo 83, paragrafo 2.

- **Adattare le sanzioni ai reati**

L'elaborazione di una normativa in materia penale, specialmente al fine di assicurare l'efficacia delle politiche dell'Unione, esige anche un'attenta valutazione, tra l'altro, delle seguenti questioni:

- se includere o meno tipologie di sanzioni diverse dalla reclusione e dalle ammende, per garantire il massimo livello di efficacia, proporzionalità e dissuasività e se siano necessarie misure aggiuntive come la confisca dei beni; nonché
- se imputare alle persone giuridiche una responsabilità penale o non penale, in particolare con riferimento a sfere di criminalità in cui entità giuridiche svolgono un ruolo particolarmente importante come autori di reati.

¹⁹ Articolo 49 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

Quale può essere il contenuto di norme minime di diritto penale dell'Unione?

La **definizione** dei reati, ossia la descrizione della condotta considerata criminosa, comprende sempre la condotta dell'autore principale; nella maggior parte dei casi, include anche comportamenti sussidiari come l'istigazione e il favoreggiamento e talvolta si estende anche al tentativo di commettere il reato.

Tutti gli strumenti di diritto penale dell'Unione europea includono nella definizione la condotta intenzionale, ma in taluni casi comprendono anche la colpa grave. Alcuni strumenti definiscono inoltre cosa debba intendersi per circostanze "aggravanti" o "attenuanti" ai fini della determinazione della sanzione nel caso specifico.

In generale, la legislazione dell'Unione copre reati commessi sia da persone fisiche che da persone giuridiche, come società o associazioni. Queste ultime possono essere importanti in molti settori, ad esempio la responsabilità per fuoriuscite di idrocarburi. Tuttavia, la legislazione esistente ha sempre lasciato agli Stati membri la libera scelta di definire il tipo di responsabilità delle persone giuridiche con riferimento alla commissione di reati, dal momento che il concetto di responsabilità penale delle persone giuridiche non esiste in tutti gli ordinamenti giuridici nazionali.

Inoltre, la legislazione dell'Unione può includere norme sulla **competenza giurisdizionale** così come altri aspetti considerati parte della definizione, in quanto elementi necessari per l'effettiva applicazione della norma.

Con riferimento alle sanzioni, il diritto penale dell'Unione europea può imporre agli Stati membri di adottare, per una determinata condotta, **sanzioni penali** effettive, proporzionate e dissuasive. L'*effettività* implica che la sanzione sia adeguata all'ottenimento del risultato auspicato, ossia il rispetto delle norme; la *proporzionalità* comporta che la sanzione sia commisurata alla gravità della condotta e che i suoi effetti non vadano oltre quanto è necessario alla realizzazione dello scopo; e la *dissuasività* richiede che le sanzioni costituiscano un adeguato deterrente per i potenziali autori futuri.

Talvolta, il diritto penale dell'Unione europea definisce più specificamente quali tipi e/o livelli di sanzioni debbano essere applicabili. Possono essere incluse anche disposizioni relative alla confisca. Lo scopo primario di un ravvicinamento su scala dell'Unione non è tanto quello di innalzare i rispettivi livelli di sanzione applicabile negli Stati membri, quanto piuttosto quello di ridurre il grado di variazione fra gli ordinamenti nazionali e di assicurare che i requisiti di sanzioni "effettive, proporzionate e dissuasive" siano realmente rispettati in tutti gli Stati membri.

3. QUALI SONO I SETTORI D'INTERVENTO DELL'UNIONE EUROPEA IN CUI IL DIRITTO PENALE DELL'UNIONE POTREBBE ESSERE NECESSARIO?

Come riconosciuto dal trattato sul funzionamento dell'Unione europea, le misure di diritto penale possono essere considerate strumentali all'efficace attuazione delle politiche dell'Unione. Tali politiche interessano una vasta gamma di materie, in cui negli ultimi decenni sono state sviluppate norme comuni per il benessere dei cittadini e che vanno dall'unione doganale e il mercato interno sino alla tutela dell'ambiente.

In tutti questi settori gli Stati membri sono obbligati a garantire che le violazioni del diritto dell'Unione siano sanzionate con pene effettive, proporzionate e dissuasive. Di norma, essi hanno la possibilità di scegliere la natura della sanzione, che può non essere penale ma anche solo amministrativa.

Se la discrezionalità lasciata agli Stati membri nel dare attuazione al diritto dell'Unione non porta all'auspicata efficace applicazione, può risultare necessario regolamentare a livello di Unione, mediante norme minime, quali sanzioni gli Stati membri debbano prevedere nei loro ordinamenti nazionali. Qualora, in particolare, dall'analisi dell'attuale normativa sulle sanzioni di natura penale o amministrativa, emergano sostanziali divergenze fra gli Stati membri che portino ad un'applicazione incoerente delle norme dell'Unione, verrà preso in considerazione il ravvicinamento dei livelli delle sanzioni.

Se l'intervento dell'Unione risulta necessario, occorre che il suo legislatore decida se servano sanzioni penali o siano sufficienti sanzioni amministrative comuni. Questo dipenderà da una valutazione caso per caso degli specifici problemi di applicazione in un determinato settore d'intervento sulla base dei principi ispiratori sopra descritti.

In relazione ad una serie di settori d'intervento armonizzati, è stato deciso che sono necessarie misure di diritto penale a livello di Unione. Ciò riguarda in particolare interventi per combattere pratiche gravemente lesive e profitti illegali in taluni settori economici, al fine di proteggere le attività delle imprese che operano nella legalità e salvaguardare l'interesse dei contribuenti:

- il **settore finanziario**, ad esempio le manipolazioni del mercato o l'abuso di informazioni privilegiate²⁰;
- la **lotta alla frode** ai danni degli interessi finanziari dell'Unione europea, per garantire che il denaro dei contribuenti sia tutelato allo stesso modo in tutta l'Unione. In una recente comunicazione, la Commissione ha messo a punto una serie di strumenti che dovrebbero essere usati per rafforzare tale tutela²¹, compresa la procedura penale, le definizioni comuni dei reati e le norme sulla competenza giurisdizionale.
- la **tutela dell'euro contro la contraffazione mediante il diritto penale**, per rafforzare la fiducia dell'opinione pubblica nella sicurezza dei mezzi di pagamento.

La Commissione **valuterà ulteriormente i modi in cui il diritto penale può contribuire alla ripresa economica sostenendo l'azione di contrasto all'economia illegale e alla criminalità finanziaria.**

Anche in altri settori d'intervento armonizzati potrebbe essere ulteriormente esaminato il ruolo potenziale del diritto penale come strumento necessario per garantire un'applicazione efficace. A titolo di esempio si può citare:

²⁰ Cfr. la comunicazione della Commissione "Potenziare i regimi sanzionatori nel settore dei servizi finanziari", COM(2010) 716 definitivo dell'8.12.2010, pag. 14.

²¹ Cfr. la comunicazione della Commissione "La tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea attraverso il diritto penale e le indagini amministrative. Una politica integrata per salvaguardare il denaro dei contribuenti", COM(2011) 293 definitivo, del 26.05.2011, pag. 10.

- il **trasporto su strada**, ad esempio per violazioni gravi delle norme dell'Unione in materia sociale, tecnica, di sicurezza e di mercato per i trasporti professionali²²;
- la **protezione dei dati personali**, in caso di violazioni gravi delle norme dell'Unione vigenti²³;
- la **normativa doganale**, quanto al ravvicinamento delle definizioni degli illeciti doganali e delle relative sanzioni²⁴;
- la **tutela dell'ambiente**, qualora la normativa di diritto penale esistente in questo settore²⁵ richieda un ulteriore rafforzamento in futuro, al fine di prevenire e sanzionare disastri ambientali;
- la **politica della pesca**, in cui l'Unione europea ha adottato una campagna di "tolleranza zero" contro la pesca illegale, non dichiarata e non regolamentata;
- le **politiche del mercato interno**, al fine di contrastare pratiche illegali gravi come la contraffazione e la corruzione o il conflitto di interessi non dichiarato nell'ambito di appalti pubblici.

Questi sono settori che meriteranno un esame più approfondito per valutare se e in quali ambiti norme minime che definiscono i reati e le sanzioni possano risultare essenziali al fine di garantire l'attuazione efficace della normativa dell'Unione.

Detto esame dovrebbe tener conto:

della **gravità** e della **natura** della violazione delle norme. Per alcuni comportamenti illegali considerati particolarmente gravi, una sanzione amministrativa può non essere una risposta sufficientemente forte. Analogamente, le sanzioni di tipo penale possono essere scelte quando si ritiene importante mettere in risalto la **forte riprovevolezza** per garantire la deterrenza. La registrazione delle condanne nel casellario giudiziale può avere un particolare **effetto deterrente**. Al contempo, i procedimenti penali spesso prevedono una maggiore **protezione dei diritti dell'imputato**, il che riflette la gravità dell'imputazione; Si deve altresì tenere presente l'**efficacia del sistema sanzionatorio**, così come la misura in cui e le ragioni per le quali le sanzioni attuali non permettono l'attuazione auspicata. È opportuno scegliere il tipo di sanzione considerata più appropriata per ottenere il risultato complessivo in termini di efficacia, proporzionalità e dissuasività. Una sanzione di tipo amministrativo può spesso essere comminata ed eseguita in breve tempo, evitando quindi lunghe e costose procedure. Per questo motivo le sanzioni amministrative possono essere prese in considerazione in ambiti in cui, ad esempio, gli illeciti non siano particolarmente gravi o siano particolarmente numerosi,

²² Documento di lavoro dei servizi della Commissione SEC (2011) 391 del 28.3.2011, che accompagna il Libro bianco "Tabella di marcia verso uno spazio unico europeo dei trasporti - Per una politica dei trasporti competitiva e sostenibile", COM(2011) 144 del 28.3.2011, punto 176.

²³ Cfr. la comunicazione della Commissione "Un approccio globale alla protezione dei dati personali nell'Unione europea", COM(2010) 609 definitivo, del 4.11.2010, pag. 9.

²⁴ Cfr. la comunicazione della Commissione "Creare uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia per i cittadini europei - Piano d'azione per l'attuazione del programma di Stoccolma", COM(2010)171 definitivo, del 20.4.2010, pag. 22.

²⁵ Direttiva 2008/99/CE sulla tutela penale dell'ambiente (GU L 328 del 6.12.2008, pag. 28); e direttiva 2009/123/CE che modifica la direttiva 2005/35/CE relativa all'inquinamento provocato dalle navi e all'introduzione di sanzioni per violazioni (GU L 280 del 27.10.2009, pag. 52).

nonché in settori in cui, per altre ragioni, le procedure e le sanzioni amministrative appaiono opportune ed efficaci (ad esempio, in valutazioni economiche complesse). In molti casi, il diritto amministrativo offre anche una gamma più vasta di possibili sanzioni, adattabili alla situazione del caso, che vanno dalle ammende e sospensioni di licenze sino all'esclusione da pubblici benefici. Spesso, quindi, le sanzioni amministrative possono risultare sufficienti o addirittura più efficaci rispetto a sanzioni penali.

4. CONCLUSIONI

Pur non alterando in maniera sostanziale la portata potenziale del diritto penale dell'Unione europea, il nuovo quadro giuridico introdotto dal trattato di Lisbona aumenta notevolmente le possibilità di progredire nello sviluppo di una politica penale dell'Unione coerente, fondata al contempo su un'applicazione efficace e sulla solida tutela dei diritti fondamentali. Nel definire le modalità con cui l'Unione deve usare il diritto penale per garantire l'efficace attuazione delle sue politiche, la presente comunicazione rappresenta un primo passo della Commissione nel tentativo di creare una politica penale dell'Unione più coerente e coesa. Occorre che questa politica sia progettata concentrandosi sulle necessità dei cittadini dell'Unione e sui requisiti di uno spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia, rispettando appieno la sussidiarietà e il carattere del diritto penale come ultima ratio.

A tal fine, la Commissione, in stretta collaborazione con il Parlamento ed il Consiglio, redigerà un modello di linguaggio per guidare il legislatore europeo nella stesura delle disposizioni di diritto penale che definiscono norme minime sui reati e sulle sanzioni; questo dovrebbe contribuire ad assicurare coerenza, accrescere la certezza del diritto e facilitare l'applicazione del diritto dell'Unione. La Commissione costituirà anche un gruppo di esperti con il compito di assisterla nel raccogliere elementi fattuali e animare ulteriormente il dibattito su temi giuridici importanti, per garantire un'attuazione efficace della normativa dell'Unione negli ordinamenti giuridici penali degli Stati membri. Ciò include ad esempio:

- il rapporto tra regimi sanzionatori penali e non penali; nonché
- l'interpretazione di nozioni di diritto penale usate regolarmente nella legislazione dell'Unione, come quelle di "sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive", "casi di minore entità" o "concorso nel reato di favoreggiamento".

La Commissione continuerà a sviluppare negli anni a venire la politica penale dell'Unione europea, sulla base di un'attenta valutazione delle misure di diritto penale dell'Unione vigenti e di una consultazione continua degli Stati membri e di esperti indipendenti.

La nostra visione per una politica penale dell'Unione europea coerente e coesa entro il 2020

Il diritto penale dell'Unione può rappresentare uno strumento importante per la lotta alla criminalità, in risposta alle preoccupazioni dei cittadini e a garanzia di un'attuazione efficace delle politiche dell'Unione.

Nei settori d'intervento dell'Unione in cui sia identificata una carenza nell'applicazione, la Commissione valuterà la necessità di nuove misure di diritto penale sulla base di un'analisi dell'applicazione pratica e nel pieno rispetto dei principi fondamentali del trattato quali la sussidiarietà e la proporzionalità. Questo riguarda in particolare la salvaguardia del

funzionamento dei mercati finanziari, la protezione degli interessi finanziari dell'Unione, la protezione dell'euro contro la contraffazione, le violazioni gravi al codice della strada, le violazioni gravi delle norme sulla protezione dei dati personali, gli illeciti doganali, la tutela ambientale, la politica della pesca e le politiche del mercato interno per contrastare pratiche illegali come la contraffazione e la corruzione o il conflitto d'interessi non dichiarato in procedure di appalti pubblici.

Dovrebbe esservi un'intesa comune sui principi ispiratori della normativa dell'Unione in materia penale, quali l'interpretazione di concetti giuridici di base usati nel diritto penale dell'Unione e i modi in cui le sanzioni penali possono apportare valore aggiunto a livello di Unione.

Le misure di diritto penale devono essere fermamente ancorate a norme comuni a tutta l'Unione sui diritti processuali e sui diritti delle vittime, conformemente a quanto disposto dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

III

(Atti adottati a norma del trattato UE)

ATTI ADOTTATI A NORMA DEL TITOLO V DEL TRATTATO UE

DECISIONE QUADRO 2008/841/GAI DEL CONSIGLIO

del 24 ottobre 2008

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,

visto il parere del Parlamento europeo ⁽¹⁾,

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 transnazionale. Tale obiettivo deve essere perseguito in particolare mediante il ravvicinamento delle legislazioni. La pericolosità e la proliferazione 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 afferma che i cittadini dell'Europa si aspettano che l'Unione europea, pur garantendo il rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali, adotti una strategia comune più efficace per far fronte a problemi transnazionali 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, la Commissione ha affermato che il dispositivo di lotta contro la criminalità organizzata all'interno dell'Unione europea doveva essere consolidato e ha manifestato l'intenzione di elaborare una decisione quadro volta a sostituire l'azione comune 98/733/GAI del 21 dicembre 1998 rela-

tiva alla punibilità della partecipazione a un'organizzazione criminale negli Stati membri dell'Unione europea ⁽²⁾.

- (3) Ai sensi del punto 3.3.2 del programma dell'Aia, il ravvicinamento del diritto penale sostanziale ha l'obiettivo di agevolare il reciproco riconoscimento delle decisioni giudiziarie e delle sentenze e la cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale e riguarda aree di criminalità particolarmente grave con dimensioni transfrontaliere e occorre dare priorità a quei settori della criminalità che sono specificamente citati nei trattati. La definizione dei reati relativi alla partecipazione a un'organizzazione criminale dovrebbe quindi essere armonizzata negli Stati membri. La presente decisione quadro dovrebbe pertanto comprendere i reati solitamente commessi nell'ambito di un'organizzazione criminale. Dovrebbe inoltre prevedere pene corrispondenti alla gravità di tali reati nei confronti delle persone fisiche e giuridiche che li hanno commessi o ne sono responsabili.
- (4) Gli obblighi derivanti dall'articolo 2, lettera a), non dovrebbero pregiudicare la libertà degli Stati membri di classificare altri gruppi di persone come organizzazioni criminali, per esempio gruppi con una finalità diversa da quella di ottenere un vantaggio finanziario o un altro vantaggio materiale.
- (5) Gli obblighi derivanti dall'articolo 2, lettera a), non dovrebbero pregiudicare la libertà degli Stati membri di interpretare l'espressione «attività criminali» in modo che indichi l'esecuzione di atti materiali.
- (6) L'Unione europea dovrebbe basarsi sul considerevole lavoro svolto dalle organizzazioni internazionali, in particolare la convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale (la «convenzione di Palermo»), conclusa, a nome della Comunità europea, con la decisione 2004/579/CE del Consiglio ⁽³⁾.

⁽¹⁾ Parere espresso previa consultazione non obbligatoria (non ancora pubblicato nella Gazzetta ufficiale).

⁽²⁾ GU L 351 del 29.12.1998, pag. 1.

⁽³⁾ GU L 261 del 6.8.2004, pag. 69.

- (7) Poiché gli obiettivi della presente decisione quadro non possono essere realizzati in misura sufficiente dagli Stati membri e possono dunque, a causa delle dimensioni dell'intervento, essere realizzati meglio a livello di Unione, l'Unione può intervenire, in base al principio di sussidiarietà sancito dall'articolo 5 del trattato che istituisce la Comunità europea, come applicato dal secondo comma dell'articolo 2 del trattato sull'Unione europea. La presente decisione quadro si limita a quanto è necessario per conseguire tali obiettivi in ottemperanza al principio di proporzionalità.
- (8) La presente decisione quadro rispetta i diritti e i principi fondamentali riconosciuti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, in particolare gli articoli 6 e 49. Nella presente decisione quadro nulla è inteso a ridurre o restringere le norme nazionali in materia di diritti o libertà fondamentali quali il giusto processo, il diritto di sciopero, le libertà di riunione, di associazione, di stampa o di espressione, compreso il diritto di fondare un sindacato insieme con altre persone ovvero di affiliarsi ad un sindacato per difendere i propri interessi, e il conseguente diritto a manifestare.
- (9) L'azione comune 98/733/GAI andrebbe pertanto abrogata,

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE QUADRO:

Articolo 1

Definizioni

Ai fini della presente decisione quadro:

- 1) 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 vantaggio materiale;
- 2) per «associazione strutturata» si intende 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 ad un'organizzazione criminale

Ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie per far sì che sia considerato reato uno dei seguenti tipi di comportamento connessi ad un'organizzazione criminale o entrambi:

- a) il comportamento di una persona che, intenzionalmente ed essendo a conoscenza dello scopo e dell'attività generale dell'organizzazione criminale o dell'intenzione di quest'ultima di commettere i reati in questione, partecipi attivamente alle attività criminali dell'organizzazione, ivi compresi la fornitura di informazioni o mezzi materiali, il reclutamento di nuovi membri nonché qualsiasi forma di finanziamento delle sue attività, essendo inoltre consapevole che la sua partecipazione contribuirà alla realizzazione delle attività criminali di tale organizzazione;
- b) il comportamento di una persona consistente in un'intesa con una o più altre persone per porre in essere un'attività che, se attuata, comporterebbe la commissione di reati di cui all'articolo 1, anche se la persona in questione non partecipa all'esecuzione materiale dell'attività.

Articolo 3

Pene

1. Ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie per far sì che:
 - a) il reato di cui all'articolo 2, lettera a), sia passibile di una pena privativa della libertà di durata massima compresa tra due e cinque anni; o
 - b) il reato di cui all'articolo 2, lettera b), sia passibile di una pena privativa della libertà di durata massima pari a quella prevista per il reato a cui è finalizzata l'intesa o compresa tra due e cinque anni.

2. Ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie affinché il fatto che i reati di cui all'articolo 2, quali determinati da tale Stato membro, siano stati commessi nell'ambito di un'organizzazione criminale possa essere considerato una circostanza aggravante.

Articolo 4

Circostanze particolari

Ciascuno Stato membro può adottare le misure necessarie per far sì che le pene di cui all'articolo 3 possano essere ridotte o che l'autore del reato possa essere esentato dalla pena se, ad esempio:

- a) rinuncia alle sue attività criminali; e
- b) fornisce alle autorità amministrative o giudiziarie informazioni che esse non avrebbero potuto ottenere diversamente e che sono loro utili per:
 - i) prevenire, porre termine o attenuare gli effetti del reato;
 - ii) identificare o consegnare alla giustizia gli altri autori del reato;
 - iii) acquisire elementi di prova;

iv) privare l'organizzazione criminale di risorse illecite o dei profitti ricavati dalle sue attività criminali; o

v) prevenire la commissione di altri reati di cui all'articolo 2.

Articolo 5

Responsabilità delle persone giuridiche

1. Ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie affinché le persone giuridiche possano essere dichiarate responsabili dei reati di cui all'articolo 2 commessi a loro beneficio da qualsiasi persona, che agisca a titolo individuale o in quanto membro di un organo della persona giuridica, la 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; o

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

2. Gli Stati membri adottano inoltre le misure necessarie affinché le persone giuridiche possano essere dichiarate responsabili qualora la mancata sorveglianza o il mancato controllo da parte di una persona di cui al paragrafo 1 abbia reso possibile la commissione, da parte di una persona soggetta alla sua autorità, di uno dei reati di cui all'articolo 2 a beneficio della persona giuridica.

3. La responsabilità delle persone giuridiche ai sensi dei paragrafi 1 e 2 lascia impregiudicata la possibilità di avviare procedimenti penali contro le persone fisiche che siano autori o complici di uno dei reati di cui all'articolo 2.

4. Ai sensi della presente decisione quadro, per «persona giuridica» s'intende qualsiasi entità dotata di personalità giuridica in forza del diritto applicabile, ad eccezione degli Stati o delle istituzioni pubbliche nell'esercizio dei pubblici poteri e delle organizzazioni internazionali pubbliche.

Articolo 6

Pene applicabili alle persone giuridiche

1. Ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie affinché la persona giuridica dichiarata responsabile ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 1, sia passibile di pene effettive, proporzionate e dissuasive, comprendenti sanzioni pecuniarie di natura penale o non penale ed eventualmente altre pene, ad esempio:

a) l'esclusione dal godimento di un beneficio o aiuto pubblico;

b) il divieto temporaneo o permanente di esercitare attività commerciali;

c) l'assoggettamento a sorveglianza giudiziaria;

d) lo scioglimento giudiziario;

e) la chiusura temporanea o permanente delle sedi che sono state utilizzate per commettere il reato.

2. Ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie affinché la persona giuridica dichiarata responsabile ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 2, sia passibile di pene o misure effettive, proporzionate e dissuasive.

Articolo 7

Competenza giurisdizionale e coordinamento dell'azione penale

1. Ciascuno Stato membro si adopera per far sì che la propria competenza giurisdizionale copra almeno i casi in cui i reati di cui all'articolo 2:

a) sono stati commessi interamente o parzialmente nel suo territorio, indipendentemente dal luogo in cui l'organizzazione criminale è stabilita o esercita le sue attività criminali;

b) sono stati commessi da un suo cittadino; oppure

c) sono stati commessi a beneficio di una persona giuridica stabilita nel territorio di tale Stato membro.

Uno Stato membro può decidere di non applicare o di applicare solo in situazioni o circostanze specifiche le regole di giurisdizione di cui alle lettere b) e c), laddove il reato di cui all'articolo 2 sia commesso al di fuori del suo territorio.

2. Se un reato di cui all'articolo 2 rientra nella giurisdizione di più Stati membri, ciascuno dei quali è legittimato ad esercitare l'azione penale in relazione ai medesimi fatti, gli Stati membri in questione collaborano per stabilire quale di essi perseguirà gli autori del reato al fine di accentrare, se possibile, l'azione penale in un unico Stato membro. A tale scopo gli Stati membri possono avvalersi dell'Eurojust o di qualsiasi altro organo o struttura istituiti in seno all'Unione europea per agevolare la cooperazione tra le rispettive autorità giudiziarie, nonché coordinare le loro azioni. Si tiene conto in particolare dei seguenti fattori:

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

b) lo Stato membro di cui l'autore del reato ha la nazionalità o nel quale è residente;

c) lo Stato membro di origine delle vittime;

Articolo 10

Attuazione e relazioni

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

1. Gli Stati membri adottano le misure necessarie per conformarsi alla presente decisione quadro entro l'11 maggio 2010.

3. Uno Stato membro che in base al suo ordinamento giuridico non estrada o non consegna ancora i suoi cittadini adotta le misure necessarie a stabilire la propria competenza giurisdizionale e, laddove opportuno, ad avviare l'azione penale nei confronti del reato di cui all'articolo 2, qualora sia commesso da uno dei suoi cittadini al di fuori del suo territorio.

2. Gli Stati membri trasmettono entro l'11 maggio 2010 al segretariato generale del Consiglio e alla Commissione il testo delle disposizioni inerenti al recepimento nella legislazione nazionale degli obblighi imposti dalla presente decisione quadro. Sulla base di una relazione redatta a partire da tali informazioni e di una relazione scritta della Commissione, il Consiglio esamina entro l'11 novembre 2012 in quale misura gli Stati membri si siano conformati alla presente decisione quadro.

4. Il presente articolo non esclude l'esercizio della giurisdizione penale secondo quanto previsto da uno Stato membro conformemente al diritto nazionale.

Articolo 8

Assenza di obbligo di querela o denuncia della vittima

Ciascuno Stato membro si adopera affinché le indagini e le azioni penali relative ai reati di cui all'articolo 2 non dipendano da una querela o denuncia della vittima del reato, almeno per quanto riguarda i fatti commessi nel territorio dello Stato membro stesso.

Articolo 11

Applicazione territoriale

La presente decisione quadro si applica a Gibilterra.

Articolo 9

Abrogazione di disposizioni esistenti

L'azione comune 98/733/GAI è abrogata.

Articolo 12

Entrata in vigore

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

I riferimenti alla partecipazione a un'organizzazione criminale ai sensi dell'azione comune 98/733/GAI negli atti adottati in applicazione del titolo VI del trattato sull'Unione europea e del trattato che istituisce la Comunità europea si intendono come riferimenti alla partecipazione a un'organizzazione criminale ai sensi della presente decisione quadro.

Fatto a Lussemburgo, addì 24 ottobre 2008.

Per il Consiglio

La presidente

M. ALLIOT-MARIE



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 12.3.2012
COM(2012) 85 final

2012/0036 (COD)

Proposta di

DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO

relativa al congelamento e alla confisca dei proventi di reato nell'Unione europea

{SWD(2012) 31 final}

{SWD(2012) 32 final}

RELAZIONE

1. CONTESTO DELLA PROPOSTA

1.1. Contesto generale

La presente proposta di direttiva intende agevolare il compito delle autorità degli Stati membri incaricate di confiscare e recuperare i proventi che i criminali traggono da forme gravi di criminalità organizzata transfrontaliera. La proposta mira a colpire l'incentivo economico che muove la criminalità, al fine di proteggere l'economia lecita da infiltrazioni criminali e corruzione, nonché a restituire i proventi di reato alle autorità pubbliche che forniscono servizi ai cittadini. È la risposta al contesto economico attuale, in cui la crisi finanziaria e il rallentamento della crescita economica generano nuove opportunità per i criminali, maggiori vulnerabilità nel nostro sistema economico e finanziario e nuove sfide per le autorità pubbliche chiamate a fornire le risorse finanziarie per soddisfare il bisogno crescente di servizi ed assistenza sociali.

I gruppi di criminalità organizzata sono imprese illegali concepite per generare profitti che si dedicano ad una moltitudine di attività criminali transfrontaliere (quali il traffico illecito di stupefacenti, la tratta degli esseri umani, il traffico illecito di armi e la corruzione) da cui traggono ingenti profitti.

Stando alle stime delle Nazioni Unite, l'importo totale dei proventi di reato a livello mondiale nel 2009 è ammontato a circa 2100 miliardi di dollari USA, ossia il 3,6% del prodotto interno lordo mondiale¹. Non vi sono stime affidabili delle dimensioni dei proventi di reato nell'Unione europea², ma in Italia i proventi della criminalità organizzata riciclati nel 2011 sono stati stimati dalla Banca d'Italia a 150 miliardi di euro. Nel Regno Unito gli introiti della criminalità organizzata sono stati stimati nel 2006 a 15 miliardi di sterline.

I profitti tratti da queste attività vengono poi riciclati e reinvestiti in attività lecite. Sempre più i gruppi di criminalità organizzata occultano e reinvestono patrimoni in Stati membri diversi da quello in cui è stato commesso il reato³, indebolendo la capacità di contrastare le forme gravi di criminalità organizzata transfrontaliera nell'intera Unione europea, con conseguenze sul funzionamento del mercato interno che provocano distorsioni della concorrenza con le imprese legittime e minano la fiducia nel sistema finanziario⁴. Da ultimo, le forme gravi di

¹ United Nations Office on Drugs and Crime, *“Estimating illicit financial flows resulting from drug trafficking and other transnational organised crime”*, ottobre 2011.

² Esistono maggiori stime del valore dei mercati criminali: secondo le Nazioni Unite, il commercio mondiale di stupefacenti nel 2005 ha generato 321 miliardi di dollari USA; la tratta di esseri umani a livello mondiale raggiunge un valore pari a 42,5 miliardi di dollari USA all'anno, stando al Consiglio d'Europa; il mercato mondiale delle merci contraffatte è stato stimato dall'OCSE a 250 miliardi di dollari USA all'anno; il costo della corruzione nell'Unione europea è stato stimato all'1% del prodotto interno lordo dell'UE all'anno.

³ Si vedano le conclusioni del Consiglio Giustizia e affari interni in materia di confisca e recupero dei beni, del giugno 2010 (documento del Consiglio 7769/3/10). Per analoghe dichiarazioni, si vedano la sintesi della valutazione per il 2011 della minaccia rappresentata dalla criminalità organizzata, e la relazione annuale di Eurojust per il 2010.

⁴ Si vedano anche le conclusioni del Consiglio sulla prevenzione delle crisi economiche e sul sostegno all'attività economica, del 23.4.2010 (documento 7881/10 del Consiglio, punto VII, lettera d)).

criminalità organizzata sottraggono introiti fiscali ai governi nazionali e al bilancio dell'Unione europea.

Tutti gli Stati membri dovrebbero pertanto disporre di un sistema efficiente, sostenuto dal quadro istituzionale e dalle risorse finanziarie e umane che si rendono necessari, per congelare, gestire e confiscare i proventi di reato. Tuttavia, malgrado sia regolata da norme dell'Unione e nazionali, la confisca dei proventi di reato è ancora poco sviluppata e sottoutilizzata. L'importo complessivo derivante da attività criminali recuperato nell'Unione europea resta modesto rispetto agli introiti stimati dei gruppi di criminalità organizzata⁵. A titolo di esempio, nel 2009 i beni confiscati sono ammontati a 185 milioni di euro in Francia, a 154 milioni di sterline nel Regno Unito, a 50 milioni di euro nei Paesi Bassi e a 281 milioni di euro in Germania.

A livello di Unione, è stata data priorità strategica alla confisca dei proventi di reato in quanto strumento efficace nella lotta alle forme gravi di criminalità organizzata. Nel programma di Stoccolma del 2009⁶ si invitano gli Stati membri e la Commissione a rendere più efficace la confisca dei proventi di reato e a rafforzare la cooperazione tra uffici per il recupero dei beni.

Nelle conclusioni del Consiglio Giustizia e affari interni in materia di confisca e recupero dei beni, adottate nel giugno 2010⁷, si chiede un approccio più coordinato tra Stati membri affinché si giunga ad un sistema di confisca dei proventi di reato più efficace e diffuso. Si esorta in particolare la Commissione a valutare un rafforzamento del quadro giuridico che porti a regimi più efficaci per la confisca nei confronti di terzi e per i poteri estesi di confisca. Si sottolinea l'importanza di ciascuna fase della confisca e del processo di recupero dei beni, raccomandando misure per preservare il valore dei beni durante detto processo.

Nella comunicazione della Commissione "La strategia di sicurezza interna dell'UE in azione"⁸ si legge che la Commissione proporrà misure legislative per rafforzare il quadro giuridico dell'Unione in materia di confisca, in particolare per autorizzare un più ampio ricorso alla confisca nei confronti di terzi⁹ e i poteri estesi di confisca, e per facilitare il riconoscimento reciproco tra Stati membri dei provvedimenti di confisca non basati sulla condanna¹⁰.

Il Parlamento europeo ha adottato, nell'ottobre 2011, una relazione d'iniziativa sulla criminalità organizzata nell'Unione europea in cui invita la Commissione a presentare quanto prima nuove proposte legislative in materia di confisca, in particolare norme per l'utilizzo efficace di strumenti quali la confisca allargata e la confisca in assenza di condanna, norme che consentano la confisca di beni intestati a terzi e norme sull'attenuazione dell'onere della

⁵ A titolo di esempio, secondo stime ufficiali del 2006, nel Regno Unito gli introiti della criminalità organizzata hanno raggiunto i 15 miliardi di sterline, mentre nello stesso anno ne sono stati recuperati dallo Stato solo 125 milioni (si veda la citazione relativa al ministero dell'Interno (2006) nella valutazione dell'Europol per il 2010 della minaccia rappresentata dalla criminalità organizzata).

⁶ "Un'Europa aperta e sicura al servizio e a tutela dei cittadini" (documento del Consiglio 17024/09, adottato dal Consiglio europeo il 10/11 dicembre 2009).

⁷ Documento del Consiglio 7769/3/10.

⁸ COM (2010) 673 definitivo del 22.11.2010.

⁹ Si intende con ciò la confisca di beni trasferiti a terzi da parte di una persona indagata o condannata.

¹⁰ Le procedure non basate sulla condanna consentono di bloccare e confiscare beni indipendentemente dal fatto che il titolare dei beni abbia o meno subito una condanna penale.

prova in seguito alla condanna di una persona per reato grave per quanto concerne l'origine dei beni in suo possesso¹¹.

Nella comunicazione sui proventi di reato adottata nel 2008¹², la Commissione ha identificato dieci priorità strategiche in vista del lavoro futuro e ha sottolineato le carenze nel quadro giuridico dell'Unione (mancata attuazione, scarsa chiarezza di talune disposizioni, mancanza di coerenza tra le norme esistenti).

In questo contesto, la Commissione propone una direttiva che introduce norme minime per gli Stati membri in materia di congelamento e di confisca dei proventi di reato attraverso la confisca diretta, le pene sostitutive per il valore in causa, i poteri estesi di confisca, la confisca non basata sulla condanna (in circostanze limitate), e la confisca nei confronti di terzi. L'adozione di tali norme minime armonizzerà ulteriormente i regimi degli Stati membri in materia di congelamento e confisca dei beni, promuovendo quindi la fiducia reciproca e l'effettiva cooperazione transfrontaliera.

Inoltre la Commissione continuerà a cercare ed analizzare possibili modalità per rafforzare il riconoscimento reciproco dei provvedimenti di congelamento e di confisca, tenendo debito conto dei diritti fondamentali. Col tempo, tutti i provvedimenti di confisca e di congelamento emessi da uno Stato membro dovranno essere efficacemente eseguiti nei riguardi di beni situati in un altro Stato membro. A tal fine, la Commissione continuerà a spronare gli Stati membri affinché applichino i vigenti strumenti giuridici dell'Unione per il riconoscimento reciproco.

La presente proposta non comporta costi per il bilancio dell'Unione e non riguarda l'assegnazione in bilancio del valore dei beni confiscati.

1.2. Disposizioni dell'Unione europea vigenti nel settore della proposta

L'attuale quadro giuridico dell'Unione in materia di congelamento e confisca dei proventi di reato è costituito da quattro decisioni quadro del Consiglio e da una decisione del Consiglio:

- la decisione quadro 2001/500/GAI del Consiglio¹³, che impone agli Stati membri di consentire la confisca, di ammettere pene sostitutive per il valore in causa¹⁴ nei casi in cui i proventi diretti di reato non possano essere rintracciati, e di fare in modo che le richieste provenienti da altri Stati membri siano trattate con la stessa priorità data ai procedimenti nazionali;
- la decisione quadro 2005/212/GAI del Consiglio¹⁵, che armonizza le norme sulla confisca. La confisca ordinaria, comprese le pene sostitutive per il valore in causa, deve essere disponibile per qualunque reato punibile con un anno di reclusione.

¹¹ Relazione del Parlamento europeo sulla criminalità organizzata nell'Unione europea, adottata il 25 ottobre 2011 (documento A7-0333/2011 [*riferimento provvisorio*]).

¹² "Proventi della criminalità organizzata – Garantire che "il crimine non paghi" " (COM(2008) 766 definitivo del 20.11.2008).

¹³ GU L 182 del 5.7.2001.

¹⁴ Le pene sostitutive per il valore in causa comportano la confisca di un importo equivalente al valore dei proventi di reato.

¹⁵ GU L 68 del 15.3.2005, pag. 49.

Devono essere esercitabili poteri estesi di confisca¹⁶ per alcuni reati gravi, allorquando “commess[i] nel quadro di un’organizzazione criminale”;

- la decisione quadro 2003/577/GAI¹⁷, che prevede il riconoscimento reciproco dei provvedimenti di blocco dei beni;
- la decisione quadro 2006/783/GAI¹⁸, che prevede il riconoscimento reciproco dei provvedimenti di confisca; e
- la decisione 2007/845/GAI del Consiglio¹⁹ relativa allo scambio di informazioni e alla cooperazione tra gli uffici degli Stati membri per il recupero dei beni, che obbliga gli Stati membri ad istituire o designare uffici nazionali per il recupero dei beni in qualità di punti di contatto centrali per facilitare, attraverso una cooperazione rafforzata, il reperimento più rapido possibile dei proventi di reato in tutta l’Unione europea.

Questi strumenti sono stati elaborati essenzialmente per combattere le forme gravi di criminalità organizzata. Tuttavia, fatte salve le disposizioni relative ai poteri estesi di confisca, l’attuale quadro giuridico dell’Unione in materia di diritto penale sostanziale si applica alla confisca dei proventi di qualunque reato punibile con pena privativa della libertà personale superiore a un anno.

1.3. Coerenza con altre politiche

Il programma di lavoro della Commissione per il 2011 include la presente proposta tra le iniziative strategiche, nell’ambito di un’iniziativa di politica più ampia destinata a tutelare l’economia lecita da infiltrazioni criminali. Detta iniziativa comprende misure per contrastare la corruzione nell’Unione europea²⁰ e una strategia antifrode²¹ dell’Unione adottate a giugno 2011. Nel tutelare l’economia lecita, la presente proposta contribuirà alla crescita e all’occupazione in Europa e ad una crescita sostenibile in linea con la strategia Europa 2020²².

Il pacchetto anti-corruzione, adottato dalla Commissione nel giugno 2011, ha definito un approccio strategico rafforzato contro la corruzione in una vasta gamma di politiche interne ed esterne dell’Unione europea e ha disposto un nuovo meccanismo di rendicontazione per valutare periodicamente, a partire dal 2013, gli sforzi posti in essere dagli Stati membri contro la corruzione. La comunicazione sulla lotta alla corruzione nell’Unione europea invita gli Stati membri ad adottare tutte le misure necessarie per garantire un’individuazione ed un’azione penale efficaci nonché l’imposizione regolare di sanzioni dissuasive e il recupero dei proventi di reato nei casi di corruzione. Nella comunicazione è posto l’accento anche sulla necessità di rivedere il quadro giuridico dell’Unione sulla confisca e sul recupero dei beni per

¹⁶ Si intende con ciò la possibilità di confiscare beni che vanno al di là dei diretti proventi di un reato, in modo che non sia necessario stabilire un nesso diretto fra i presunti beni d’origine illegale e un illecito specifico.

¹⁷ GU L 196 del 2.8.2003, pag. 45.

¹⁸ GU L 328 del 24.11.2006, pag. 59.

¹⁹ GU L 332 del 18.12.2007, pag. 103.

²⁰ COM(2011) 307, 308 e 309 e C(2011) 3673 definitivo del 6.6.2011.

²¹ COM (2011) 376 definitivo del 24.6.2011.

²² COM (2010) 2020 definitivo del 3.3.2010. Si vedano anche le conclusioni del Consiglio sulla prevenzione delle crisi economiche e sul sostegno all’attività economica, 23.4.2010, (documento 7881/10 del Consiglio, punto VII, lettera d)).

garantire che le autorità giudiziarie degli Stati membri siano effettivamente in grado di confiscare i proventi di reato e i beni coinvolti in attività criminali e di recuperare interamente il valore corrispondente, anche nei casi di corruzione.

Nello stesso contesto di tutela dell'economia lecita, la Commissione ha lanciato nel 2011 varie iniziative allo scopo di salvaguardare meglio il denaro dei contribuenti a livello di Unione contro la frode e la corruzione. Tra queste figurano la proposta della Commissione di modificare il quadro giuridico dell'OLAF²³, la comunicazione sulla tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea attraverso il diritto penale e le indagini amministrative²⁴, e la comunicazione relativa ad una strategia antifrode della Commissione. L'attuazione della strategia antifrode della Commissione è operata in stretto coordinamento con il lavoro relativo alla relazione anti-corruzione dell'Unione europea; quest'ultima ha ad oggetto l'attuazione delle politiche anti-corruzione negli Stati membri, mentre la prima si concentra sulle misure di prevenzione e lotta alla frode e alla corruzione in particolare a danno dei fondi UE.

La presente proposta è conforme alla normativa dell'Unione contro il riciclaggio di denaro, in particolare alla terza direttiva anti-riciclaggio²⁵ e alle iniziative connesse che la Commissione, le altre istituzioni dell'Unione e gli Stati membri stanno portando avanti in questo settore.

2. RISULTATI DELLE CONSULTAZIONI CON LE PARTI INTERESSATE E VALUTAZIONE DELL'IMPATTO

2.1. Consultazioni con le parti interessate

La proposta è stata elaborata secondo i principi della Commissione relativi a una migliore regolamentazione; la preparazione della stessa e la relativa valutazione d'impatto hanno rispettato le norme minime sulla consultazione delle parti interessate.

Sono state condotte ampie consultazioni e discussioni con esperti nell'ambito della riunione plenaria della rete interagenzie Camden per il recupero dei beni²⁶ (settembre 2010) nonché in otto riunioni, tenutesi tra il 2009 e il 2011, della piattaforma informale UE degli uffici per il recupero dei beni.

Dal momento che la confisca è una materia specialistica per la quale le competenze sono limitate, non è stata condotta alcuna consultazione pubblica via internet. Sono stati stabiliti contatti con la società civile, in particolare con organizzazioni che promuovono la legalità, la lotta alla criminalità organizzata e la tutela delle vittime di reato²⁷.

²³ COM(2011) 135 definitivo del 17.3.2011.

²⁴ COM(2011) 293 definitivo del 26.5.2011.

²⁵ Direttiva 2005/60/CE del 26 ottobre 2005 sul riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo (GU L 309 del 25.11.2005, pag. 15).

²⁶ Sostenuta dalla Commissione e da Europol, la rete interagenzie Camden per il recupero dei beni (CARIN) è una rete internazionale di professionisti specializzati in recupero di beni che include esperti (un punto di contatto per l'azione di contrasto e uno giudiziario) provenienti da più di 50 paesi e giurisdizioni, compresi 26 Stati membri dell'Unione europea. I suoi obiettivi sono lo scambio delle migliori pratiche e il miglioramento della cooperazione transfrontaliera tra le varie agenzie in materia di recupero dei beni.

²⁷ Ad esempio, i servizi della Commissione hanno tenuto vari incontri con rappresentanti della rete FLARE (Freedom, Legality and Rights in Europe) e le rispettive reti associate.

Le questioni legate alla confisca dei proventi di reato sono ampiamente discusse anche tra gli esperti. Sono sempre più numerosi i seminari strategici e le riunioni tra professionisti in materia di confisca e recupero dei beni²⁸ che si tengono a livello internazionale. I professionisti ritengono che la maggior parte delle norme contenute nella proposta riflettano le buone prassi descritte nelle raccomandazioni adottate dalla rete interagenzie Camden per il recupero dei beni tra il 2005 e il 2010. Tali norme sono anche in linea con le raccomandazioni del gruppo d'azione finanziaria (GAFI) dell'OCSE sulla confisca²⁹.

Gli Stati membri hanno espresso le rispettive posizioni su questi temi nel 2010, nelle richiamate conclusioni del Consiglio Giustizia e affari interni. Nonostante un largo consenso sulla maggior parte delle questioni, alcuni Stati membri hanno espresso riserve quanto alla confisca non basata sulla condanna. Diversamente, su altri temi (ad esempio, la confisca nei confronti di terzi e la gestione dei beni) gli Stati membri hanno convenuto sulla necessità di una risposta più forte da parte dell'Unione europea.

Preoccupazioni legate ad un aumento dei poteri estesi di confisca, della confisca non basata sulla condanna e dei poteri di confisca nei confronti di terzi sono state espresse da avvocati difensori con riguardo ai diritti fondamentali (potenziale limitazione del diritto di proprietà e del diritto ad un giudice imparziale). Come di seguito descritto, la proposta tiene pienamente conto di tali preoccupazioni.

2.2. Valutazione dell'impatto

Conformemente alla politica per una migliore regolamentazione, la Commissione ha condotto una valutazione dell'impatto delle varie opzioni strategiche, sulla base di uno studio esterno concluso nel marzo 2011³⁰.

Lo studio esterno si basa su una vasta consultazione di professionisti ed esperti, compresi colloqui con punti di contatto nazionali della rete interagenzie Camden per il recupero dei beni. Come dimostrano le posizioni espresse al momento dei negoziati sulle richiamate conclusioni del Consiglio, gli Stati membri concordano in linea generale sulla necessità di norme dell'Unione più stringenti in materia di recupero dei beni.

La valutazione d'impatto si basa anche sulle conclusioni e raccomandazioni contenute in un altro studio, concluso nel 2009³¹, che analizza le prassi negli Stati membri in materia di confisca, concentrandosi in particolare su ciò che è risultato efficace a livello nazionale, al fine di promuovere e scambiare buone prassi. Lo studio ha identificato vari ostacoli all'efficacia della confisca, tra cui i conflitti fra tradizioni giuridiche che portano alla mancanza di un approccio comune ai provvedimenti di confisca, le difficoltà a preservare e mantenere i beni, la mancanza di risorse e di formazione, i contatti limitati tra uffici e la mancanza di statistiche coerenti e comparabili.

²⁸ Ad esempio il seminario dei centri di eccellenza per la formazione sul recupero di beni (CEART) e il seminario strategico di Eurojust, tenutisi nel 2010.

²⁹ In particolare, la raccomandazione 4 del testo del GAFI come modificato nel febbraio 2012.

³⁰ Contratto quadro di servizi n°JLS/2010/EVAL/FW/001/A1, *Study for an Impact Assessment on a proposal for a new legal framework on the confiscation and recovery of criminal assets*.

³¹ "Assessing the effectiveness of EU Member States' practices in the identification, tracing, freezing and confiscation of criminal assets", disponibile alla pagina web http://ec.europa.eu/home-affairs/policies/crime/crime_confiscation_en.htm

Infine, la valutazione d'impatto si basa sulle relazioni di attuazione, adottate dalla Commissione, relative agli atti giuridici vigenti dell'Unione. Come mostrano le relazioni relative alle decisioni quadro 2005/212/GAI³², 2003/577/GAI³³ e 2006/783/GAI³⁴, gli Stati membri hanno recepito con lentezza tali decisioni e le relative disposizioni sono spesso state attuate in modo incompleto o scorretto. La decisione 2007/845/GAI del Consiglio è l'unica il cui grado di attuazione negli Stati membri possa dirsi moderatamente soddisfacente³⁵.

La valutazione d'impatto ha analizzato varie opzioni strategiche a cui corrispondono gradi diversi di intervento a livello di Unione: un'opzione di natura non legislativa, un'opzione legislativa minima (destinata a correggere le carenze del quadro giuridico esistente dell'Unione che ne impediscono il buon funzionamento) ed un'opzione legislativa massima (che oltrepassa gli obiettivi del quadro giuridico esistente dell'Unione). Nell'ambito di quest'ultima, sono analizzate due sub-opzioni legislative massime, l'una che prevede e l'altra che esclude l'intervento a livello di Unione in materia di riconoscimento reciproco dei provvedimenti di congelamento e di confisca tra Stati membri.

L'opzione strategica da prediligere è quella di natura legislativa massima, suscettibile di rafforzare sensibilmente l'armonizzazione delle norme nazionali sulla confisca e l'esecuzione, tra l'altro modificando disposizioni vigenti sui poteri estesi di confisca, e introducendo nuove norme sulla confisca non basata sulla condanna e sulla confisca nei confronti di terzi, nonché norme più efficaci sul riconoscimento reciproco dei provvedimenti di congelamento e di confisca.

Tra i vari diritti fondamentali, la valutazione d'impatto ha analizzato gli effetti sulla tutela dei dati personali; tali effetti sono stati considerati esigui.

La versione integrale della relazione sulla valutazione d'impatto è disponibile al seguente indirizzo: http://ec.europa.eu/home-affairs/policies/crime/crime_confiscation_en.htm

2.3. Base giuridica

La proposta è basata sull'articolo 82, paragrafo 2, e sull'articolo 83, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

Il conferimento di poteri connessi alla confisca e al recupero dei beni è stato modificato dall'entrata in vigore del trattato di Lisbona. Dal momento che la principale base giuridica della presente proposta è l'articolo 83, paragrafo 1, del TFUE, il suo campo di applicazione è limitato ai reati nei settori elencati in tale articolo, segnatamente il terrorismo, la tratta degli

³² Relazione della Commissione, a norma dell'articolo 6 della decisione quadro del Consiglio del 24 febbraio 2005, relativa alla confisca di beni, strumenti e proventi di reato (2005/212/GAI), (COM (2007) 805 definitivo del 17.12.2007).

³³ Relazione della Commissione, a norma dell'articolo 14 della decisione quadro 2003/577/GAI del Consiglio, del 22 luglio 2003, relativa all'esecuzione nell'Unione europea dei provvedimenti di blocco dei beni o di sequestro probatorio (COM(2008) 885 definitivo del 22.12.2008).

³⁴ Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio ai sensi dell'articolo 22 della decisione quadro 2006/783/GAI del Consiglio, del 6 ottobre 2006, relativa all'applicazione del principio del reciproco riconoscimento delle decisioni di confisca, (COM(2010) 428 definitivo del 23.8.2010).

³⁵ Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, basata sull'articolo 8 della decisione 2007/845/GAI del Consiglio, del 6 dicembre 2007, concernente la cooperazione tra gli uffici degli Stati membri per il recupero dei beni nel settore del reperimento e dell'identificazione dei proventi di reato o altri beni (COM(2011) 176 definitivo del 12.4.2011).

esseri umani e lo sfruttamento sessuale delle donne e dei minori, il traffico illecito di stupefacenti, il riciclaggio di denaro, la corruzione, la contraffazione di mezzi di pagamento, la criminalità informatica e la criminalità organizzata. Il traffico illecito di armi rientra nel campo d'applicazione allorché il reato è commesso in un contesto di criminalità organizzata.

Dal momento che una delle sfere di criminalità elencate è la “criminalità organizzata”, la proposta riguarderà altre attività criminali, pur non specificamente elencate nell'articolo 83, paragrafo 1, nella misura in cui dette attività sono commesse attraverso la partecipazione ad un'organizzazione criminale quale definita dalla decisione quadro 2008/841/GAI relativa alla lotta contro la criminalità organizzata³⁶.

Dalla limitazione del campo di applicazione della presente proposta alle sfere di criminalità elencate all'articolo 83, paragrafo 1, inclusi i reati commessi attraverso la partecipazione ad un'organizzazione criminale, discende che le disposizioni vigenti dell'Unione in materia di confisca dovrebbero rimanere in vigore al fine di mantenere un certo livello di armonizzazione per quanto riguarda quelle attività criminali che non rientrano nel campo di applicazione della presente direttiva. Conseguentemente la proposta mantiene in vigore gli articoli 2, 4 e 5 della decisione quadro 2005/212/GAI.

2.4. Sussidiarietà, proporzionalità e rispetto dei diritti fondamentali.

Ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 3, del trattato sull'Unione europea (TUE), l'Unione interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri. L'articolo 67 del TFUE prevede che l'Unione garantisca ai cittadini un livello elevato di sicurezza attraverso la prevenzione e la lotta alla criminalità. La confisca dei proventi di reato è sempre più riconosciuta come uno strumento essenziale per combattere la criminalità organizzata, che molto spesso è per sua natura transnazionale e deve essere per questo affrontata a partire da una base comune. L'Unione europea è pertanto in una posizione migliore, rispetto ai singoli Stati membri, per regolamentare più efficacemente il congelamento e la confisca dei proventi di reato.

Sempre più i patrimoni dei gruppi di criminalità organizzata sono occultati e investiti al di fuori del loro paese d'origine (e non di rado in più paesi)³⁷. Questa doppia dimensione transfrontaliera – delle attività della criminalità organizzata e dei relativi investimenti – giustifica ulteriormente il fatto che l'intervento dell'Unione abbia ad oggetto i beni dei gruppi di criminalità organizzata.

Tutte le disposizioni rispettano pienamente il principio di proporzionalità e i diritti fondamentali, compresi il diritto di proprietà, la presunzione d'innocenza e i diritti della difesa, il diritto ad un giudice imparziale, il diritto a che la propria causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole, il diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice nonché il diritto di essere informato su come poterlo esercitare, il diritto al rispetto della vita privata e della vita familiare, il diritto alla protezione dei dati di carattere personale, il diritto di non essere giudicato o punito due volte per lo stesso reato, e i principi della legalità e della proporzionalità dei reati e delle pene.

³⁶ Decisione quadro 2008/841/GAI del Consiglio, del 24 ottobre 2008, relativa alla lotta contro la criminalità organizzata (GU L 300 dell'11.11.2008, pag. 42).

³⁷ Si veda il riferimento nella nota 2.

In particolare, l'introduzione di norme armonizzate sulla confisca non basata sulla condanna è prevista esclusivamente in circostanze molto limitate, ossia laddove il convenuto non possa essere processato per causa di decesso, malattia o fuga. La confisca estesa è autorizzata solo nella misura in cui l'autorità giudiziaria ritenga che, sulla base di fatti specifici, il condannato per un reato sia in possesso di beni che, secondo quanto è più probabile, sono il frutto di altre attività criminali analoghe, piuttosto che di attività di altra natura. Al condannato è data la possibilità di confutare detti fatti specifici. Inoltre, i poteri estesi di confisca non possono essere esercitati verso quei presunti proventi di reato per i quali l'interessato sia stato prosciolto in un processo precedente, né in altri casi in cui si applichi il principio del *ne bis in idem*. La confisca nei confronti di terzi è consentita solo a determinate condizioni, ossia quando il terzo che ha acquistato i beni abbia pagato un importo inferiore al valore di mercato e avrebbe dovuto sospettare che i beni costituivano proventi di reato, nonché a seguito di una valutazione che dimostri che è improbabile che la confisca dei beni direttamente presso la persona che li ha trasferiti ottenga il risultato auspicato. Infine, nella proposta sono inserite specifiche garanzie e rimedi giudiziari destinati a garantire un pari livello di tutela e rispetto dei diritti fondamentali, tra cui il diritto di essere informato in merito al processo, il diritto di essere rappresentato da un difensore, l'obbligo di comunicare quanto prima qualsiasi decisione che abbia effetti sul bene, nonché il diritto ad avere l'effettiva possibilità di introdurre appello contro detta decisione. Questi specifici rimedi sono previsti non solo per imputati o indagati ma anche per altre persone nell'ambito della confisca nei confronti di terzi.

Pur non essendosi espressa sulla questione di principio della compatibilità dei regimi di confisca non basata sulla condanna e dei poteri estesi di confisca con la convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha emesso varie sentenze, confermando l'applicazione di tali regimi in determinati casi. Le procedure nazionali di confisca non basata sulla condanna, che comportano l'inversione dell'onere della prova relativamente alla legittimità dei beni (che vanno ben oltre le disposizioni della presente direttiva) sono state confermate dalla Corte in determinati casi, nella misura in cui erano applicate in modo equo al caso specifico e con adeguate garanzie per l'interessato. Ad esempio, l'applicazione della normativa italiana è stata considerata una restrizione necessaria dei diritti fondamentali nella misura in cui costituisce un' "arma necessaria" nella lotta contro la mafia³⁸. In un'altra causa è stato considerato che l'applicazione del regime di confisca civile nel Regno Unito non viola la convenzione³⁹.

2.5. Scelta dello strumento

Al fine di modificare le norme di armonizzazione dell'Unione, l'unico strumento valido è una direttiva che sostituisca l'azione congiunta 98/699/GAI e, parzialmente, le decisioni quadro 2001/500/GAI e 2005/212/GAI.

2.6. Disposizioni specifiche

- *Obiettivo (articolo 1)*

³⁸ Sentenza *Raimondo/Italia* del 22 febbraio 1994.

³⁹ Sentenza *Walsh/Direttore dell'Agenzia per il recupero dei beni* (Regno Unito), 2005.

Questa disposizione chiarisce che la direttiva contiene solo norme minime (la normativa nazionale può avere portata più ampia) e che essa si riferisce alla confisca dei proventi e degli strumenti di reato.

- Definizioni (articolo 2)

La maggior parte delle definizioni sono tratte dalle precedenti decisioni quadro dell'Unione o da convenzioni internazionali. La definizione di "provento di reato" è stata ampliata rispetto a quella contenuta nella decisione quadro 2005/212/GAI al fine di includere la possibilità di confiscare tutti gli utili valutabili, anche indiretti, che derivano dai proventi di reato.

La definizione di "reato" rimanda a precise definizioni delle sfere di criminalità elencate all'articolo 83, paragrafo 1, del TFUE, come disposto nella normativa vigente dell'Unione.

- Confisca (articolo 3)

Questa disposizione incorpora (parzialmente) l'articolo 2 della decisione quadro 2005/212/GAI e (parzialmente) l'articolo 3 della decisione quadro 2001/500/GAI, e obbliga gli Stati membri a consentire la confisca di strumenti e proventi di reato a seguito di una condanna definitiva nonché la confisca di beni di valore equivalente ai proventi stessi.

- Poteri estesi di confisca (articolo 4)

Per poteri estesi di confisca si intende la possibilità di confiscare beni al di là dei proventi diretti del reato. Una condanna definitiva può essere seguita da una confisca (estesa) non solo di beni legati al reato specifico, ma anche di beni ulteriori che, secondo quanto accertato dall'autorità giudiziaria, costituiscono i proventi di altri reati analoghi.

I poteri estesi di confisca sono già previsti dalla normativa dell'Unione. La decisione quadro 2005/212/GAI obbliga gli Stati membri a consentire la confisca di beni che appartengono direttamente o indirettamente al condannato per determinati reati gravi (connessi alla criminalità organizzata e ad attività terroristiche). Tuttavia, tale decisione quadro stabilisce una serie di norme minime alternative riguardo ai poteri estesi di confisca, lasciando agli Stati membri la scelta di applicare una, due o tutte e tre le opzioni. La relazione di attuazione della Commissione ha evidenziato che tali norme non sono chiare e hanno portato ad un recepimento frammentario. Inoltre, le opzioni alternative per l'esercizio dei poteri estesi di confisca hanno ristretto la portata del riconoscimento reciproco dei provvedimenti di confisca: le autorità di uno Stato membro danno esecuzione ai provvedimenti di confisca emessi da un altro Stato membro solo se fondati sulle stesse opzioni alternative applicate in quello Stato membro. Di conseguenza, il riconoscimento reciproco dei provvedimenti fondati su poteri estesi di confisca risulta problematico.

La presente proposta introduce poteri estesi di confisca in relazione ai reati elencati all'articolo 83, paragrafo 1, del TFUE come previsto dalla normativa vigente dell'Unione. Essa semplifica anche l'attuale sistema di opzioni alternative per i poteri estesi di confisca, prevedendo un unico insieme di norme minime. Possono essere utilizzati poteri estesi di confisca laddove l'autorità giudiziaria accerti, sulla base di determinati fatti, che un condannato per un reato a cui si applica la presente direttiva è in possesso di beni che è molto più probabile siano originati da attività criminali di natura o gravità analoga, che non da qualsiasi attività di altra natura. La confisca estesa è esclusa qualora le attività criminali analoghe non abbiano potuto fare l'oggetto di un processo penale perché a motivo della

prescrizione ai sensi del diritto penale nazionale. La proposta esclude dalla confisca anche i proventi di presunte attività criminali per le quali l'interessato sia stato definitivamente assolto in un processo precedente (confermando così la presunzione d'innocenza tutelata dall'articolo 48 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea) o altre situazioni in cui si applica il principio del *ne bis in idem*.

- *Confisca non basata sulla condanna (articolo 5)*

Questo articolo introduce norme sulla confisca non basata sulla condanna in circostanze limitate, allo scopo di regolare casi in cui non possa essere esercitata l'azione penale; riguarda perciò la confisca rispetto ad un reato, ma consente agli Stati membri di scegliere se questa debba essere inflitta dal giudice penale e/o dal giudice civile/amministrativo. Le procedure non basate sulla condanna consentono di congelare e confiscare beni indipendentemente dal fatto che il titolare dei beni abbia o meno subito una condanna penale.

Affinché sia rispettato il principio di proporzionalità, la proposta non introduce la confisca non basata sulla condanna in tutti i casi, bensì la rende possibile solo in circostanze in cui non possa essere ottenuta una condanna penale in ragione del fatto che l'indagato è deceduto, è affetto da malattia permanente o quando la sua fuga o malattia non consente di agire penalmente entro tempi ragionevoli e comporta il rischio di vedere l'azione penale invalidata dalla prescrizione.

Detta norma riflette le disposizioni della convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione. Al fine di agevolare la cooperazione internazionale in materia di confisca, la convenzione invita gli Stati aderenti a prevedere di adottare le misure necessarie a consentire la confisca dei proventi della corruzione in assenza di una condanna penale nei casi in cui l'autore del reato non possa essere processato per causa di decesso, fuga o assenza o in altri casi appropriati (articolo 54, paragrafo 1, lettera c)). La stessa norma si ispira al lavoro del gruppo d'azione finanziaria (GAFI) dell'OCSE, il quale esorta i propri paesi membri a valutare la possibilità di adottare misure che consentano di confiscare i proventi o gli strumenti di reato senza l'obbligo di ottenere una condanna penale o l'obbligo dell'autore del reato di dimostrare l'origine lecita del bene che si presume sia passibile di confisca (raccomandazione 3). La norma trae spunto anche dalle opinioni espresse dal Gruppo Roma-Lione del G8 in una relazione dove si sottolinea che, se in linea di principio dovrebbe essere utilizzata la confisca basata sulla condanna, vi sono casi in cui l'azione penale non è possibile poiché l'imputato è deceduto o si è dato alla fuga, mancano prove sufficienti e necessarie a dare il via all'azione penale o per altre ragioni tecniche⁴⁰. L'introduzione di norme sulla confisca in assenza di una condanna penale è stata sostenuta anche da professionisti riuniti nell'ambito della rete interagenzie Camden per il recupero dei beni e dalla piattaforma degli uffici per il recupero dei beni.

- *Confisca nei confronti di terzi (articolo 6)*

Spesso, non appena sono oggetto di indagine, i criminali trasferiscono i propri beni a terzi compiacenti al fine di evitarne la confisca. Per confisca nei confronti di terzi si intende la confisca di beni trasferiti a terzi da parte di una persona indagata o condannata. Le norme nazionali degli Stati membri relative alla confisca nei confronti di terzi divergono,

⁴⁰ Relazione finale del progetto italiano "Confisca: questioni giuridiche e cooperazione internazionale", sviluppato nell'ambito del sotto-gruppo Affari giuridici penali del Gruppo Roma-Lione del G8.

ostacolando il riconoscimento reciproco dei provvedimenti di congelamento e di confisca su beni trasferiti a terzi.

Per rispettare il principio di proporzionalità e tutelare la posizione dei terzi che acquisiscono i beni in buona fede, la proposta non introduce norme di armonizzazione minima per tutti i casi di confisca nei confronti di terzi. Questa disposizione impone che esista la possibilità di confiscare beni presso terzi per quanto riguarda i proventi di reato o altri beni dell'imputato ricevuti per un prezzo inferiore al valore di mercato e che una persona ragionevole nella posizione del terzo avrebbe il sospetto che si tratti del frutto di un reato o che siano trasferiti al fine di aggirare l'applicazione dei provvedimenti di confisca. La norma chiarisce che l'analisi secondo il criterio della persona ragionevole deve basarsi su fatti e circostanze concreti al fine di evitare decisioni arbitrarie. Inoltre, la confisca nei confronti di terzi deve essere possibile solo una volta che si sia giunti alla conclusione, sulla base di fatti specifici, che la confisca dei beni del condannato, imputato o indagato non abbia probabilità di successo o in situazioni in cui determinati oggetti infungibili debbano essere restituiti al loro legittimo proprietario.

- Congelamento (articolo 7)

Il primo paragrafo di questo articolo obbliga gli Stati membri a consentire, in vista di una eventuale successiva confisca, il congelamento dei beni o degli strumenti di reato che rischiano di essere dispersi, occultati o trasferiti al di fuori della giurisdizione. Essa chiarisce che detti provvedimenti devono essere adottati da un'autorità giudiziaria.

L'introduzione della possibilità di far uso di poteri di congelamento in casi urgenti, al fine di impedire la dispersione dei beni in situazioni in cui l'attesa di un provvedimento da parte di un'autorità giudiziaria potrebbe mettere a repentaglio le possibilità di congelamento, è da tempo una priorità per i pubblici ministeri e per le autorità di contrasto. Il secondo paragrafo di questo articolo obbliga gli Stati membri ad adottare misure per garantire che i beni che rischiano di essere dispersi, occultati o trasferiti fuori dalla giurisdizione possano essere congelati immediatamente da parte delle autorità competenti, prima di richiedere un provvedimento giudiziario o in pendenza di questo.

- Garanzie (articolo 8)

Secondo la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, i diritti fondamentali quali il diritto di proprietà, non sono assoluti. Essi possono essere legittimamente soggetti a restrizioni, purché dette restrizioni siano disposte dalla legge e, fatto salvo il principio di proporzionalità, siano necessarie e realizzino concretamente gli obiettivi di interesse generale o la necessità di tutelare i diritti e le libertà altrui, come nel caso della prevenzione della criminalità organizzata.

L'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea garantisce il diritto a un ricorso effettivo e il diritto a un giudice imparziale. Nella misura in cui interferiscono con il diritto di proprietà o altri diritti fondamentali, i provvedimenti di congelamento o di confisca devono essere impugnabili dagli interessati alle condizioni stabilite da questo articolo.

La normativa dell'Unione in vigore (ad esempio, l'articolo 4 della decisione quadro 2005/212/GAI) dispone che gli Stati membri devono assicurare che nel diritto nazionale esistano effettivi mezzi giuridici a tutela degli interessati.

Nell'intento di rispettare pienamente la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, questo articolo introduce garanzie minime a livello di Unione dirette a garantire il rispetto della presunzione d'innocenza, il diritto a un giudice imparziale (compreso il principio del *ne bis in idem*), l'esistenza di mezzi effettivi di ricorso dinanzi a un giudice e il diritto di essere informati su come poter esercitare tali mezzi.

- Definizione della portata della confisca ed effettiva esecuzione (articolo 9)

Le persone sospettate di appartenere ad organizzazioni criminali hanno dimostrato di saper efficacemente occultare i loro beni, spesso beneficiando della consulenza di professionisti qualificati. Le indagini sui beni in vista di una possibile confisca successiva sono generalmente lunghe e devono essere svolte nei tempi previsti dalle corrispondenti procedure penali.

Nei casi in cui sia emesso un provvedimento di confisca, non siano rilevati beni o quelli riscontrati non siano sufficienti e il provvedimento di confisca non possa essere eseguito, questo articolo obbliga gli Stati membri a consentire che vengano svolte indagini finanziarie sul patrimonio dell'interessato nella misura necessaria a dare esecuzione a tale provvedimento. Questa disposizione risponde al problema della preclusione delle attività di confisca al termine della procedimento penale e consente a provvedimenti di confisca che non sono stati eseguiti o che lo sono stati solo parzialmente, di essere eseguiti nei riguardi di beni precedentemente nascosti che sono nel frattempo "riemersi", anche quando il procedimento penale sia terminato.

- Gestione dei beni sottoposti a congelamento (articolo 10)

Questa disposizione intende agevolare la gestione dei beni congelati in vista una eventuale successiva confisca ed impone agli Stati membri di introdurre misure che garantiscano una gestione appropriata di tali beni, in particolare conferendo poteri per liquidarli, quanto meno qualora ci sia il rischio che si svalutino o che la loro conservazione diventi troppo onerosa.

- Efficacia e obblighi di rendicontazione (articolo 11)

Questa disposizione introduce obblighi di rendicontazione in capo agli Stati membri al fine di agevolare l'elaborazione di statistiche da utilizzare a scopi valutativi.

2012/0036 (COD)

Proposta di

DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO

relativa al congelamento e alla confisca dei proventi di reato nell'Unione europea

IL PARLAMENTO EUROPEO E IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 82, paragrafo 2, e l'articolo 83, paragrafo 1,

vista la proposta della Commissione europea,
previa trasmissione del progetto di atto legislativo ai parlamenti nazionali,
visto il parere del Comitato economico e sociale europeo⁴¹,
visto il parere del Comitato delle regioni⁴²,
deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria,
considerando quanto segue:

- (1) Il motore principale della criminalità organizzata transfrontaliera è il profitto economico. Per essere efficaci, le autorità di contrasto e giudiziarie dovrebbero disporre dei mezzi per rintracciare, congelare, gestire e confiscare i proventi di reato.
- (2) I gruppi di criminalità organizzata operano prescindendo dalle frontiere e sempre più acquisiscono beni in altri Stati membri e in paesi terzi. Vi è un crescente bisogno di un'efficace cooperazione internazionale delle forze di contrasto in materia di recupero dei beni e di reciproca assistenza giudiziaria.
- (3) Benché le statistiche disponibili siano limitate, gli importi recuperati dai proventi di reati patrimoni di origine criminale nell'Unione appaiono insufficienti rispetto ai proventi di reato stimati. Taluni studi hanno dimostrato che, anche se regolamentate da norme dell'Unione e da norme nazionali, le procedure di confisca restano sottoutilizzate.
- (4) Il programma di Stoccolma⁴³ e le conclusioni del Consiglio Giustizia e affari interni in materia di confisca e recupero dei beni adottate nel giugno 2010, sottolineano l'importanza di una più efficace identificazione, confisca e riutilizzazione dei beni criminali.
- (5) L'attuale quadro giuridico dell'Unione in materia di congelamento, sequestro e confisca dei beni è composto dalla decisione quadro 2001/500/GAI del Consiglio, del 26 giugno 2001, concernente il riciclaggio di denaro, l'individuazione, il rintracciamento, il congelamento o sequestro e la confisca degli strumenti e dei proventi di reato⁴⁴, dalla decisione quadro 2003/577/GAI del Consiglio, del 22 luglio 2003, relativa all'esecuzione nell'Unione europea dei provvedimenti di blocco dei beni o di sequestro probatorio⁴⁵, dalla decisione quadro 2005/212/GAI del Consiglio, del 24 febbraio 2005, relativa alla confisca di beni, strumenti e proventi di reato⁴⁶, e dalla decisione quadro 2006/783/GAI del Consiglio, del 6 ottobre 2006, relativa all'applicazione del principio del reciproco riconoscimento delle decisioni di confisca⁴⁷.

⁴¹ GU C [...] del [...], pag. [...].

⁴² GU C [...] del [...], pag. [...].

⁴³ *“Un'Europa aperta e sicura al servizio e a tutela dei cittadini”*, documento del Consiglio 17024/09, adottato dal Consiglio europeo il 10/11 dicembre 2009.

⁴⁴ GU L 182 del 5.7.2001, pag. 1.

⁴⁵ GU L 196 del 2.8.2003, pag. 45.

⁴⁶ GU L 68 del 15.3.2005, pag. 49.

⁴⁷ GU L 328 del 24.11.2006, pag. 59.

- (6) Le relazioni d'attuazione della Commissione relative alle decisioni quadro 2005/212/GAI, 2003/577/GAI e 2006/783/GAI mostrano che i regimi vigenti per l'esercizio di poteri estesi di confisca e per il riconoscimento reciproco di provvedimenti di congelamento e di confisca non sono pienamente efficaci: la confisca risulta ostacolata dalle divergenze tra le legislazioni degli Stati membri.
- (7) La presente direttiva è volta a modificare e ad ampliare le disposizioni delle decisioni quadro 2001/500/GAI e 2005/212/GAI, che dovrebbero essere parzialmente sostituite con riferimento agli Stati membri che partecipano all'adozione della presente direttiva.
- (8) Occorre ampliare l'attuale concetto di provento al fine di includervi i proventi diretti delle attività criminali e tutti gli utili indiretti, compresi il successivo reinvestimento o la trasformazione di proventi diretti, il valore corrispondente a tutte le perdite evitate e tutti gli utili valutabili.
- (9) È opportuno quindi che la confisca degli strumenti e proventi di reato a seguito di una decisione definitiva dell'autorità giudiziaria, nonché la confisca di beni per un valore equivalente a detti proventi si riferisca a tale concetto ampliato con riferimento ai reati disciplinati dalla presente direttiva. La decisione quadro 2001/500/GAI ha obbligato gli Stati membri a consentire la confisca di strumenti e proventi di reato a seguito di una condanna definitiva nonché la confisca di beni di valore equivalente ai proventi stessi. Occorre che tali obblighi siano mantenuti per i reati che non sono disciplinati dalla presente direttiva.
- (10) I gruppi criminali si dedicano ad una vasta gamma di attività criminali. Allo scopo di contrastare efficacemente le attività della criminalità organizzata, vi possono essere situazioni in cui è opportuno che la condanna penale sia seguita dalla confisca non solo dei beni associati a un dato reato, ma anche di ulteriori beni che l'autorità giudiziaria stabilisca essere i proventi di altri reati. Questo approccio è definito come confisca estesa. La decisione quadro 2005/212/GAI ha disposto tre diversi gruppi di condizioni minime che gli Stati membri potevano scegliere per applicare i poteri estesi di confisca. Conseguentemente, al momento del recepimento, gli Stati membri hanno scelto opzioni diverse, da cui sono derivati concetti diversi di poteri estesi di confisca nelle giurisdizioni nazionali. Tale divergenza ostacola la cooperazione transfrontaliera nei casi di confisca. È pertanto necessario armonizzare ulteriormente le disposizioni relative ai poteri estesi di confisca definendo un unico insieme di norme minime. Tali poteri devono applicarsi quando l'autorità giudiziaria nazionale, sulla base di fatti specifici quali quelli connessi alla natura del reato, del reddito dichiarato del condannato, della differenza tra la sua situazione economica e il suo livello di vita, o di altri fatti, ritiene molto più probabile che i beni in questione siano derivati da altri reati, di natura o gravità analoghe a quelle del reato per il quale la persona è condannata, che da altre attività.
- (11) Conformemente al principio del *ne bis in idem*, è opportuno escludere dalla confisca estesa i proventi di presunte attività illecite per le quali l'interessato è stato assolto in un processo precedente o in altri casi in cui si applica il principio del *ne bis in idem*. La confisca estesa deve essere esclusa qualora le attività criminali analoghe non abbiano potuto essere oggetto di un processo penale a motivo della prescrizione ai sensi del diritto penale nazionale.

- (12) L'emissione di provvedimenti di confisca richiede in via generale una condanna penale. In taluni casi deve comunque essere possibile, anche laddove non possa ottenersi una condanna penale, confiscare beni al fine di contrastare le attività criminali e fare in modo che i profitti derivanti da tali attività non vengano reinvestiti nell'economia lecita. Alcuni Stati membri autorizzano la confisca laddove non vi siano prove sufficienti per l'azione penale, qualora l'autorità giudiziaria ritenga, secondo quanto è probabile, che i beni siano di origine illecita, nonché in situazioni in cui l'indagato o imputato si dia alla fuga per evitare l'azione penale, sia incapace di essere processato per altri motivi o deceda prima del termine del procedimento penale. Questa tipologia è definita confisca non basata sulla condanna. È necessario che siano adottate disposizioni per consentire la confisca non basata sulla condanna quanto meno in queste ultime, limitate, circostanze in tutti gli Stati membri. Ciò è conforme all'articolo 54, paragrafo 1, lettera c), della convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione, ai sensi del quale ogni Stato partecipante è chiamato a prevedere di adottare le misure necessarie a consentire la confisca dei beni acquisiti illecitamente in assenza di una condanna penale, compresi i casi in cui l'autore del reato non possa essere giudicato per causa di decesso, fuga o assenza.
- (13) La pratica del trasferimento dei beni, al fine di evitarne la confisca, da parte di un indagato o di un imputato ad un terzo compiacente è comune e sempre più diffusa. L'attuale quadro giuridico dell'Unione non contiene norme vincolanti sulla confisca dei beni trasferiti a terzi. Diventa pertanto sempre più necessario consentire la confisca dei beni trasferiti a terzi, di norma quando l'imputato non possiede beni passibili di confisca. È opportuno che sia prevista la confisca nei confronti di terzi, a determinate condizioni, una volta che si sia giunti alla conclusione, sulla base di fatti specifici, che la confisca dei beni del condannato, imputato o indagato non abbia probabilità di successo, o in situazioni in cui determinati oggetti infungibili debbano essere restituiti al loro legittimo proprietario. Inoltre, al fine di tutelare gli interessi dei terzi di buona fede, tale confisca deve essere possibile solo se il terzo sapeva o avrebbe dovuto sapere che il bene era il provento di un reato o era trasferito per evitare la confisca ed era ceduto a titolo gratuito o in cambio di un importo inferiore al suo valore di mercato.
- (14) È necessario adottare provvedimenti provvisori per garantire che i beni rimangano disponibili in vista di un'eventuale confisca. Tali provvedimenti di congelamento devono essere adottati da un'autorità giudiziaria. Al fine di prevenire la dispersione dei beni prima che un provvedimento di congelamento possa essere emesso dall'autorità giudiziaria, le autorità competenti degli Stati membri devono essere autorizzate a vietare immediatamente il trasferimento, la conversione, la cessione o la circolazione dei beni che rischiano di essere occultati o trasferiti al di fuori della giurisdizione, sulla base di una richiesta di provvedimento di congelamento in vista di un'eventuale successiva confisca, in pendenza della decisione da parte dell'autorità giudiziaria.
- (15) Spesso gli indagati o imputati nascondono i propri beni durante l'intero procedimento penale. Di conseguenza non possono essere eseguiti provvedimenti di confisca, cosicché coloro che ne sono oggetto, una volta scontata la condanna, possono godere del loro patrimonio. È pertanto necessario consentire la definizione dell'esatta portata del patrimonio da confiscare, anche in seguito ad una condanna penale definitiva, per permettere la completa esecuzione dei provvedimenti di confisca nei casi in cui non sia stato rilevato inizialmente alcun bene o il patrimonio sia risultato insufficiente e il provvedimento di confisca non sia stato eseguito. Considerata la limitazione al diritto

di proprietà che i provvedimenti di congelamento comportano, non è opportuno che tali misure provvisorie siano mantenute più di quanto non sia necessario a conservare la disponibilità del bene in vista di un'eventuale successiva confisca. Ne discende l'obbligo per l'autorità giudiziaria di verificare periodicamente che il loro scopo di prevenire la sparizione dei beni sia sempre attuale.

- (16) È necessario che i beni sottoposti a congelamento in vista di una successiva confisca siano opportunamente gestiti in modo che non perdano il loro valore economico. Gli Stati membri devono adottare le misure necessarie, compresa la vendita o il trasferimento del bene, al fine di minimizzare questo tipo di perdite. Gli Stati membri devono adottare le misure opportune, come l'istituzione di uffici nazionali centrali per la gestione dei beni o meccanismi equivalenti (ad esempio, se queste funzioni sono decentrate) per gestire in modo opportuno i beni sottoposti a congelamento prima della confisca e preservarne il valore, in pendenza della decisione giudiziaria.
- (17) Sono scarse le fonti di dati affidabili relative al congelamento e alla confisca dei proventi di reato. Al fine di consentire una valutazione della presente direttiva, è necessario raccogliere una serie minima di dati statistici appropriati comparabili in materia di tracciamento dei beni, attività giudiziarie e trasferimento dei beni.
- (18) La presente direttiva rispetta i diritti fondamentali e osserva i principi riconosciuti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, in particolare il diritto di proprietà, il diritto al rispetto della vita privata e della vita familiare, il diritto alla protezione dei dati di carattere personale, il diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale, la presunzione d'innocenza e i diritti della difesa, il diritto di non essere giudicato o punito due volte per lo stesso reato e i principi della legalità e della proporzionalità dei reati e delle pene. La presente direttiva deve essere applicata conformemente a tali diritti e principi.
- (19) Le misure disposte dalla presente direttiva hanno conseguenze rilevanti sui diritti delle persone, non solo degli indagati o degli imputati, ma anche di terzi che non sono oggetto di azioni penali. È pertanto necessario contemplare specifiche garanzie e mezzi di ricorso al fine di salvaguardare i loro diritti fondamentali nell'attuazione delle norme della presente direttiva.
- (20) Poiché l'obiettivo del presente regolamento, vale a dire agevolare la confisca dei beni in materia penale, non può essere conseguito in misura sufficiente dagli Stati membri e può dunque essere conseguito meglio a livello di Unione, quest'ultima può intervenire in base al principio di sussidiarietà sancito dall'articolo 5 del trattato sull'Unione europea. La presente direttiva si limita a quanto è necessario per conseguire tale obiettivo, in ottemperanza al principio di proporzionalità enunciato allo stesso articolo.
- (21) A norma degli articoli 1 e 2 del protocollo sulla posizione del Regno Unito e dell'Irlanda rispetto allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, allegato al trattato sull'Unione europea e al trattato sul funzionamento dell'Unione europea, [detti Stati membri hanno notificato che desiderano partecipare all'adozione e all'applicazione della presente direttiva] *oppure* [e fatto salvo l'articolo 4 di tale protocollo, detti Stati membri non partecipano all'adozione della presente direttiva, non sono da essa vincolati, né sono soggetti alla sua applicazione].

- (22) A norma degli articoli 1 e 2 del protocollo sulla posizione della Danimarca, allegato al trattato sull'Unione europea e al trattato sul funzionamento dell'Unione europea, la Danimarca non partecipa all'adozione della presente direttiva, non è da essa vincolata, né è soggetta alla sua applicazione,

HANNO ADOTTATO LA PRESENTE DIRETTIVA:

TITOLO I

OBIETTIVO E CAMPO DI APPLICAZIONE

Articolo 1

Oggetto

La presente direttiva reca norme minime relative al congelamento di beni, in vista di un'eventuale successiva confisca, e alla confisca di beni in materia penale.

Articolo 2

Definizioni

Ai fini della presente direttiva si intende per:

- (1) “provento di reato”: ogni vantaggio economico derivato da reati; esso può consistere in qualsiasi bene e include ogni successivo reinvestimento o trasformazione di proventi diretti da parte dell'indagato o imputato, e qualsiasi utile valutabile;
- (2) “bene”: un bene di qualsiasi natura, materiale o immateriale, mobile o immobile, nonché i documenti legali o gli strumenti comprovanti il diritto di proprietà o altri diritti sui predetti beni;
- (3) “strumento”: qualsiasi bene usato o destinato a essere usato, in qualsiasi modo, in tutto o in parte, per commettere uno o più reati;
- (4) “confisca”: una sanzione o misura, ordinata da un'autorità giudiziaria a seguito di un procedimento per un reato, che consiste nel privare definitivamente di un bene;
- (5) “congelamento”: il divieto temporaneo di trasferire, distruggere, convertire, disporre o far circolare un bene o di assumerne temporaneamente la custodia o il controllo;
- (6) “reato”: un illecito penale contemplato
 - (a) dalla convenzione sulla base dell'articolo K.3, paragrafo 2, lettera c), del trattato sull'Unione europea relativa alla lotta contro la corruzione nella quale

sono coinvolti funzionari delle Comunità europee o degli Stati membri dell'Unione europea⁴⁸,

- (b) dalla decisione quadro 2000/383/GAI del Consiglio, del 29 maggio 2000, relativa al rafforzamento della tutela per mezzo di sanzioni penali e altre sanzioni contro la falsificazione di monete in relazione all'introduzione dell'euro⁴⁹,
- (c) dalla decisione quadro 2001/413/GAI del Consiglio, del 28 maggio 2001, relativa alla lotta contro le frodi e le falsificazioni di mezzi di pagamento diversi dai contanti⁵⁰,
- (d) dalla decisione quadro 2002/475/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002, sulla lotta contro il terrorismo⁵¹, come modificata dalla decisione quadro del Consiglio 2008/919/GAI del 9 dicembre 2008⁵²,
- (e) dalla decisione quadro 2001/500/GAI del Consiglio, del 26 giugno 2001, concernente il riciclaggio di denaro, l'individuazione, il rintracciamento, il congelamento o sequestro e la confisca degli strumenti e dei proventi di reato⁵³,
- (f) dalla decisione quadro 2003/568/GAI del Consiglio, del 22 luglio 2003, relativa alla lotta contro la corruzione nel settore privato⁵⁴,
- (g) dalla decisione quadro 2004/757/GAI del Consiglio, del 25 ottobre 2004, riguardante la fissazione di norme minime relative agli elementi costitutivi dei reati e alle sanzioni applicabili in materia di traffico illecito di stupefacenti⁵⁵,
- (h) dalla decisione quadro 2005/222/GAI del Consiglio, del 24 febbraio 2005, relativa agli attacchi contro i sistemi di informazione⁵⁶,
- (i) dalla decisione quadro 2008/841/GAI del Consiglio, del 24 ottobre 2008, relativa alla lotta contro la criminalità organizzata⁵⁷,
- (j) dalla direttiva 2011/36/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 aprile 2011, concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime, e che sostituisce la decisione quadro del Consiglio 2002/629/GAI⁵⁸,
- (k) dalla direttiva 2011/92/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, relativa alla lotta contro l'abuso e lo sfruttamento sessuale

⁴⁸ GU C 195 del 25.6.1997, pag. 2.

⁴⁹ GU L 140 del 14.6.2000, pag. 1.

⁵⁰ GU L 149 del 2.6.2001, pag. 1.

⁵¹ GU L 164 del 22.6.2002, pag. 3.

⁵² GU L 330 del 9.12.2008, pag. 21.

⁵³ GU L 182 del 5.7.2001, pag. 1.

⁵⁴ GU L 192 del 31.7.2003, pag. 54.

⁵⁵ GU L 335 dell'11.11.2004, pag. 8.

⁵⁶ GU L 69 del 16.3.2005, pag. 67.

⁵⁷ GU L 300 del'11.11.2008, pag. 42.

⁵⁸ GU L 101 del 15.4.2011, pag. 1.

dei minori e la pornografia minorile, e che sostituisce la decisione quadro 2004/68/GAI del Consiglio⁵⁹.

TITOLO II

CONGELAMENTO E CONFISCA

Articolo 3

Confisca basata sulla condanna

1. Ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie per poter procedere alla confisca totale o parziale di strumenti o proventi di reato affinché sia consentito, a seguito di una condanna penale definitiva.
2. Ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie per poter procedere alla confisca di beni per un valore corrispondente ai proventi di reato, a seguito di una condanna penale definitiva.

Articolo 4

Poteri estesi di confisca

1. Ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie per poter procedere alla confisca totale o parziale dei beni che appartengono a una persona condannata per un reato laddove, sulla base di fatti specifici, l'autorità giudiziaria ritenga molto più probabile che i beni in questione siano stati ottenuti dal condannato mediante attività criminali analoghe, piuttosto che da attività di altra natura.
2. Non può ricorrersi a confisca quando le attività criminali analoghe di cui al paragrafo 1
 - (a) non hanno potuto essere oggetto di un procedimento penale a motivo della prescrizione ai sensi del diritto nazionale, oppure
 - (b) sono già state oggetto di un procedimento penale il cui esito è stata l'assoluzione definitiva dell'imputato, o in altri casi in cui si applichi il principio del *ne bis in idem*.

Articolo 5

Confisca non basata sulla condanna

Ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie per poter procedere alla confisca dei proventi e strumenti di reato in assenza di una condanna penale, a seguito di un procedimento

⁵⁹ GU L 335 del 17.12.2001, pag. 1.

che, se l'indagato o imputato avesse potuto essere processato, avrebbe potuto portare ad una condanna penale, laddove:

- (a) la morte o la malattia permanente dell'indagato o imputato impedisca di portare avanti l'azione penale, oppure
- (b) la malattia o la fuga dell'indagato o imputato prima dell'azione penale o dell'emissione della condanna non consenta di agire penalmente entro tempi ragionevoli e comporti il rischio grave che l'azione penale sia invalidata dalla prescrizione.

Articolo 6

Confisca nei confronti di terzi

1. Ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie per poter procedere alla confisca:
 - (a) dei proventi di reato trasferiti a terzi dal condannato o per suo conto, oppure dall'indagato o imputato nelle circostanze di cui all'articolo 5, oppure
 - (b) di altri beni del condannato, trasferiti a terzi al fine di evitare la confisca di beni del valore corrispondente ai proventi di reato.
2. La confisca dei proventi di reato o di beni di cui al paragrafo 1 è possibile qualora i beni siano suscettibili di restituzione, oppure laddove
 - (a) da una valutazione, svolta sulla base di fatti specifici attinenti al condannato, all'indagato o all'imputato, risulti che la confisca dei beni del condannato, dell'indagato o dell'imputato nelle circostanze di cui all'articolo 5, non ha probabilità di successo, e
 - (b) i proventi di reato o i beni siano stati trasferiti a titolo gratuito o in cambio di un importo inferiore al loro valore di mercato nel caso in cui il terzo:
 - i) relativamente ai proventi di reato, era al corrente della loro origine illecita o, in assenza di tale consapevolezza, una persona ragionevole nella sua stessa posizione avrebbe sospettato, in base a circostanze e fatti concreti, che la loro origine era illecita;
 - ii) relativamente ad altri beni, era al corrente che essi erano trasferiti al fine di evitare la confisca di beni del valore corrispondente ai proventi di reato o, in assenza di tale consapevolezza, una persona ragionevole nella stessa posizione avrebbe sospettato, in base a circostanze e fatti concreti, che erano trasferiti al fine di evitare la confisca.

Articolo 7

Congelamento

1. Ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie per poter procedere, in vista di un'eventuale successiva confisca, al congelamento dei beni che rischiano di essere dispersi, occultati o trasferiti al di fuori della giurisdizione. Tali misure sono ordinate dall'autorità giudiziaria.
2. Ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie affinché le proprie autorità competenti possano procedere immediatamente al congelamento di beni quando vi sia un rischio elevato che detti beni siano dispersi, occultati o trasferiti prima della decisione dell'autorità giudiziaria. Tali misure sono confermate quanto prima dall'autorità giudiziaria.

Articolo 8

Garanzie

1. Ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie a garantire che, al fine di salvaguardare i propri diritti, le persone colpite dai provvedimenti disciplinati nella presente direttiva godano del diritto a un ricorso effettivo e che gli indagati godano del diritto a un giudice imparziale.
2. Ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie a garantire che ciascun provvedimento di congelamento dei beni sia motivato, che dopo la sua esecuzione il provvedimento sia comunicato quanto prima all'interessato e che resti in vigore solo il tempo necessario a conservare i beni in vista di un'eventuale successiva confisca. Ciascuno Stato membro dispone che vi sia l'effettiva possibilità, in qualunque momento prima dell'adozione del provvedimento di confisca, di impugnare dinanzi all'autorità giudiziaria il provvedimento di congelamento da parte di persone i cui beni ne sono l'oggetto. I beni sottoposti a congelamento che non sono successivamente confiscati sono restituiti immediatamente al legittimo proprietario.
3. Ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie a garantire che ciascun provvedimento di confisca sia motivato e comunicato all'interessato. Ciascuno Stato membro dispone che vi sia l'effettiva possibilità di impugnare, dinanzi all'autorità giudiziaria, il provvedimento di confisca da parte delle persone i cui beni ne sono l'oggetto.
4. Nei procedimenti di cui all'articolo 4, l'indagato o l'imputato hanno l'effettiva possibilità di contestare la probabilità in base alla quale i beni in questione sono considerati proventi di reato.
5. Nei casi di cui all'articolo 5, la persona i cui beni sono in causa nel provvedimento di confisca è rappresentata da un difensore durante il procedimento, al fine di esercitare i diritti della difesa relativamente all'accertamento del reato e all'identificazione dei proventi e degli strumenti di reato.
6. Nel caso in cui la persona i cui beni sono in causa è un terzo, questi o il suo difensore sono informati del procedimento che può portare ad un provvedimento di confisca di tali beni e possono partecipare al procedimento nella misura necessaria a preservare efficacemente i diritti dell'interessato. Tale persona gode quanto meno del diritto di essere ascoltata, del diritto di porre domande e del diritto di fornire prove prima che sia adottato un provvedimento definitivo di confisca.

Articolo 9

Definizione della portata della confisca ed effettiva esecuzione

Ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie affinché sia possibile definire la portata esatta dei beni da confiscare in seguito ad una condanna penale definitiva o in seguito ad un procedimento quale previsto all'articolo 5, che hanno portato al provvedimento di confisca, e di consentire che siano prese ulteriori misure per quanto necessario all'effettiva esecuzione di tale provvedimento di confisca.

Articolo 10

Gestione dei beni sottoposti a congelamento

1. Ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie, come l'istituzione di uffici nazionali centralizzati o meccanismi equivalenti, per garantire l'adeguata gestione di beni sottoposti a congelamento in vista di un'eventuale successiva confisca.
2. Ciascuno Stato membro assicura che le misure di cui al paragrafo 1 ottimizzino il valore economico di tali beni e include la vendita o il trasferimento dei beni che rischiano di svalutarsi.

TITOLO III

DISPOSIZIONI FINALI

Articolo 11

Dati statistici

Al fine di verificare l'efficacia dei loro regimi di confisca, gli Stati membri raccolgono periodicamente e conservano dati statistici esaurienti provenienti dalle autorità pertinenti. I dati statistici raccolti sono inviati alla Commissione ogni anno e includono per tutti i reati:

- (a) il numero di provvedimenti di congelamento eseguiti,
- (b) il numero di provvedimenti di confisca eseguiti,
- (c) il valore dei beni sottoposti a congelamento,
- (d) il valore dei beni recuperati,
- (e) il numero di richieste di provvedimenti di congelamento da eseguire in un altro Stato membro,
- (f) il numero di richieste di provvedimenti di confisca da eseguire in un altro Stato membro,
- (g) il valore dei beni recuperati a seguito di esecuzione in un altro Stato membro,

- (h) il valore dei beni destinati ad essere riutilizzati per finalità di contrasto, preventive o sociali,
- (i) il numero di casi in cui è ordinata la confisca in correlazione al numero di condanne penali per reati contemplati dalla presente direttiva,
- (j) il numero di richieste di provvedimenti di congelamento e di confisca rigettate dalle autorità giudiziarie,
- (k) il numero di richieste di provvedimenti di congelamento e di confisca non confermati in seguito a impugnazione.

Articolo 12

Recepimento

1. Gli Stati membri mettono in vigore le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla presente direttiva entro ...*[due anni dall'adozione]*. Essi trasmettono immediatamente alla Commissione il testo di tali disposizioni.

Quando gli Stati membri adottano tali disposizioni, queste contengono un riferimento alla presente direttiva o sono corredate di un siffatto riferimento all'atto della pubblicazione ufficiale. Le modalità del riferimento sono decise dagli Stati membri.

2. Gli Stati membri comunicano alla Commissione il testo delle disposizioni essenziali di diritto interno adottate nella materia disciplinata dalla presente direttiva.

Articolo 13

Relazioni

Entro [tre anni dalla data di recepimento] la Commissione presenta al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione in cui valuta gli effetti delle norme nazionali vigenti in materia di confisca e recupero dei beni, accompagnata, ove necessario, da opportune proposte.

Articolo 14

Sostituzione dell'azione comune 98/699/GAI e delle decisioni quadro 2001/500/GAI e 2005/212/GAI

1. L'articolo 1, lettera a), dell'azione comune 98/699/GAI, gli articoli 3 e 4 della decisione quadro 2001/500/GAI, nonché gli articoli 1 e 3 della decisione quadro 2005/212/GAI sono sostituiti con riferimento agli Stati membri che partecipano all'adozione della presente direttiva, fatti salvi gli obblighi degli Stati membri relativamente al termine per il recepimento delle decisioni quadro nel diritto nazionale.

2. Con riguardo agli Stati membri che partecipano all'adozione della presente direttiva, i riferimenti all'azione comune e alle disposizioni delle decisioni quadro di cui al paragrafo 1 devono intendersi come riferimenti alla presente direttiva.

Articolo 15

Entrata in vigore

La presente direttiva entra in vigore il ventesimo giorno successivo alla pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*.

Articolo 16

Destinatari

Gli Stati membri sono destinatari della presente direttiva conformemente ai trattati.

Fatto a Bruxelles,

Per il Parlamento europeo

Per il Consiglio

Il presidente

Il presidente