



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 2.6.2005  
COM(2005) 232 definitivo

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

**relativa alla “Elaborazione di un’impostazione strategica della lotta contro la  
criminalità organizzata”**

{SEC (2005) 724}

## 1. INTRODUZIONE

1. Il Consiglio europeo del 4 e 5 novembre 2004 ha invitato il Consiglio e la Commissione ad elaborare, conformemente al programma dell'Aia<sup>1</sup> un'impostazione strategica della lotta contro la criminalità organizzata a livello dell'UE insieme ad organi dell'Unione quali Europol, Eurojust, l'Accademia europea di polizia (AEP) e i capi di polizia. La presente comunicazione rappresenta il contributo della Commissione all'elaborazione di tale strategia.
2. Dall'entrata in vigore del trattato di Amsterdam sono stati adottati diversi piani d'azione dell'UE per combattere la criminalità organizzata<sup>2</sup>, tra cui il più recente è la strategia dell'Unione europea per l'inizio del nuovo millennio sulla prevenzione ed il controllo della criminalità organizzata del 2000<sup>3</sup>. Nel 2004, su iniziativa della presidenza olandese, è iniziato il dibattito che ha portato all'adozione delle conclusioni del Consiglio sull'elaborazione di un'impostazione strategica della lotta contro la criminalità organizzata del 2.12.2004<sup>4</sup>.
3. Dopo la creazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia sono state adottate a livello dell'UE diverse iniziative legislative e non legislative che contribuiscono alla prevenzione e alla lotta contro la criminalità organizzata. Ora è necessario del tempo per integrare i diversi strumenti e misure (nel settore della prevenzione, del diritto penale e del diritto procedurale) presi a livello locale, nazionale e dell'UE e colmare le lacune individuate. L'Unione deve elaborare ed attuare una politica contro la criminalità organizzata e dotarla di adeguate risorse finanziarie.
4. Dal settembre 2001 al centro di tutte le preoccupazioni c'è la lotta contro il terrorismo. Benché vi siano dei collegamenti tra criminalità organizzata e terrorismo, la criminalità organizzata continua a rappresentare in sé una minaccia per la società. La criminalità organizzata mette a repentaglio le economie legittime e costituisce un fattore destabilizzante per l'organizzazione sociale e democratica della società. È pertanto di grande importanza il fatto che il Consiglio europeo abbia collocato la lotta contro la criminalità organizzata in cima alle sue priorità. Nella lotta contro tale flagello tutte le parti in causa devono cercare di trovare il giusto equilibrio tra l'efficacia delle misure di contrasto e le relative azioni penali contro la criminalità organizzata, da una parte, e la protezione dei diritti e delle libertà fondamentali, dall'altra.
5. Elaborare un'impostazione strategica della lotta contro la criminalità organizzata è un compito difficile dal momento che il concetto stesso di criminalità organizzata resta complesso, nonostante i diversi tentativi fatti nel passato per definire una

---

<sup>1</sup> GU C 53 del 3.3.2005, pag. 1.

<sup>2</sup> Piano d'azione per combattere la criminalità organizzata (GU C 251 del 15.8.1997), risoluzione del Consiglio sulla prevenzione della criminalità organizzata (GU C 408 del 29.12.1998), piano d'azione di Vienna (GU C 19 del 23.1.1999).

<sup>3</sup> GU C 124 del 3.5.2000.

<sup>4</sup> Doc. 15050/04 CRIMORG 138; Doc. 13463/2/04 REV2 CRIMORG 105.

”organizzazione criminale”<sup>5</sup>. Inoltre, i temi prioritari individuati dal Consiglio il 2 dicembre 2004 riguardano diversi settori tra cui il miglioramento della base di conoscenze al fine di ridurre la criminalità organizzata, la prevenzione, il contrasto, la cooperazione giudiziaria e le relazioni esterne (cfr. la sezione 2). Le misure qui proposte possono pertanto riguardare reati che non sono collegati, o lo sono solo in parte, alla criminalità organizzata. Invece, le iniziative che attuano, per esempio, il principio del riconoscimento reciproco delle decisioni giudiziarie in materia penale si ripercuotono su numerose forme gravi di criminalità transfrontaliera. Un’impostazione strategica garantirà un’effettiva cooperazione tra tutte le parti in causa.

6. In considerazione dell’ampia portata dell’impostazione strategica, è necessario definire quali siano le priorità tra le questioni affrontate dalla presente comunicazione. La sezione 2 definisce gli obiettivi rispetto ai temi prioritari dell’impostazione strategica della lotta contro la criminalità organizzata. Alcuni aspetti vi vengono trattati sommariamente ma sono trattati in maniera più estesa in altri documenti<sup>6</sup>. La sezione 3 sintetizza il seguito dato alla valutazione intermedia della strategia per l’inizio del nuovo millennio<sup>7</sup>, mentre la sezione 4 espone le prospettive future. Nell’allegato 1 sono elencate le misure di attuazione dell’impostazione strategica della lotta contro la criminalità organizzata, gli organi responsabili, il calendario cui attenersi e il grado di priorità. Nell’allegato 2 sono elencate e sintetizzate le comunicazioni e le conclusioni del Consiglio recentemente adottate in materia. Inoltre, l’allegato 3 espone dettagliatamente il seguito dato alla valutazione intermedia della strategia per l’inizio del nuovo millennio.

## 2. TEMI E OBIETTIVI PRIORITARI

### 2.1. Migliorare la conoscenza della criminalità organizzata e consolidare la raccolta e l’analisi delle informazioni.

7. L’evoluzione delle tecnologie e la sempre maggiore globalizzazione forniscono nuove opportunità alle organizzazioni criminali. Per prevenire e combattere le attività della criminalità organizzata devono essere raccolte ed aggiornate le conoscenze sulla criminalità organizzata, le organizzazioni criminali e i punti deboli dei settori leciti al fine di elaborare migliori strumenti, come prevedono molti dei documenti strategici sopra menzionati, tra cui il programma dell’Aia. Il futuro **sistema di statistiche sulla criminalità nell’UE** raccoglierà informazioni sulle autorità di contrasto e dati quantitativi sulla base dei sondaggi effettuati tra i cittadini e le imprese, nonché **valutazioni della criminalità e della vittimizzazione** in categorie specifiche al fine di contribuire alla presa di decisioni in diversi settori strategici. Il sistema di statistiche sulla criminalità deve essere elaborato in collaborazione con gli Stati membri utilizzando, ove necessario, il programma statistico della Comunità. È inoltre necessario prevedere altre iniziative relative alla valutazione e alla diffusione di una metodologia applicabile agli studi sulla **vulnerabilità dei settori economici**

---

<sup>5</sup> Si veda l’azione comune per far sì che la partecipazione ad un’organizzazione criminale sia considerata un reato negli Stati membri dell’UE (GU L 333 del 9.12.1998); doc. 6204/2/97 ENFOPOL 35 REV 2; articolo 2 della convenzione delle NU contro la criminalità organizzata transnazionale (A/RES/55/25).

<sup>6</sup> Soprattutto le iniziative incluse nel programma dell’Aia come la strategia dell’UE in materia di droga 2005-2012 (doc. 15074/04).

<sup>7</sup> Doc. 10925/03 CRIMORG 49 di cui ha preso nota il Consiglio JAI del 2/3.10.2003.

rispetto alla criminalità organizzata. La Commissione intende realizzare su tale base una **relazione annuale o biennale sulla criminalità nell'UE**.

8. Il programma dell'Aia ha fatto presente la necessità di elaborare una metodologia di contrasto basata sull'intelligence a livello dell'UE al fine di permettere ai responsabili delle decisioni di definire strategie europee di contrasto basate su valutazioni approfondite. Tra gli elementi essenziali vi sono la disponibilità delle informazioni e l'accesso ad esse (cfr. la sezione 2.3.3.), l'elaborazione di un'intelligence europea in materia di criminalità e l'aumento della fiducia tra le autorità di contrasto europee e quelle internazionali. Nel 2005 la Commissione presenterà una comunicazione su una strategia di contrasto basata sull'intelligence dell'UE.
9. Nell'ambito di tale strategia, occorre elaborare un **'Modello europeo di intelligence in materia di criminalità'** per affrontare aspetti come la definizione di azioni, prodotti e servizi coerenti in materia di intelligence degli organi nazionali ed europei che svolgono attività nel settore della giustizia, libertà e sicurezza, l'armonizzazione delle valutazioni nazionali sulle minacce, fondata su una metodologia comune e accompagnata da studi sulla vulnerabilità settoriale, la produzione di dati quantitativi e qualitativi da parte del settore privato e di altre informazioni utili sulla base dell'andamento delle statistiche sulla criminalità europea. Un elemento chiave di tale modello sarà **una valutazione europea della minaccia della criminalità organizzata** sulla base delle valutazioni nazionali armonizzate, effettuata dall'Europol, come previsto dal programma dell'Aia.
10. **Le ricerche** sulla criminalità organizzata si basano attualmente sul VI programma quadro di ricerca e sull'azione preparatoria per la ricerca in materia di sicurezza. Si prevede che le ricerche in materia di criminalità organizzata faranno parte del nuovo programma in materia di sicurezza e settori correlati del proposto VII programma quadro di ricerca. Sarà, inoltre, possibile effettuare progetti specifici di ricerca al fine di contribuire all'elaborazione della strategia grazie al **programma AGIS**, al programma che gli succederà nell'ambito delle prospettive finanziarie (2007-2013) e alle risorse destinate agli **studi**.

## **2.2. Consolidare la prevenzione della criminalità organizzata**

11. Una politica efficace di prevenzione della criminalità è qualcosa di più di una classica cooperazione tra le autorità di contrasto in quanto comprende anche norme per il buon governo, la trasparenza, la responsabilità sociale, sia del settore pubblico che di quello privato, per ridurre le opportunità di commettere reati. Alcuni Stati membri dell'UE sono stati innovativi nell'utilizzare un **approccio amministrativo** per prevenire la penetrazione delle organizzazioni criminali nei mercati legali. Di recente il Consiglio ha adottato delle raccomandazioni<sup>8</sup> in cui stabilisce che tale approccio merita di essere oggetto di ricerche più approfondite e di essere diffuso in tutta la UE. A livello dell'UE la Commissione intende elaborare un modello per la **valutazione dell'impermeabilità alla criminalità (crime proofing) della legislazione** e dei nuovi **prodotti e servizi** che possa essere ampiamente diffuso per evitare di offrire, senza volerlo, nuove possibilità di reato per la criminalità organizzata.

---

<sup>8</sup> Doc. 12557/04 CRIMORG 79, doc. 14125/2/04 REV2 CRIMORG 123.

12. Uno dei principali modi con cui la criminalità organizzata si infiltra nei mercati legali è la **corruzione**<sup>9</sup>. Pertanto, è assolutamente fondamentale e opportuno, al fine di attuare efficacemente la convenzione delle NU contro la corruzione<sup>10</sup>, sviluppare ulteriormente ed attuare una politica globale dell'UE contro la corruzione che comprenda provvedimenti giuridici, la promozione dell'etica e dell'integrità nella pubblica amministrazione e un miglior monitoraggio delle politiche nazionali anticorruzione nell'ambito degli obblighi della UE e internazionali e delle altre norme in materia. La promozione della trasparenza del settore pubblico è uno degli obiettivi strategici della Commissione per il 2005-2009 e verrà presentato un libro bianco su un'iniziativa europea per la trasparenza.
13. La dichiarazione di Dublino<sup>11</sup> ha riconosciuto che il **partenariato tra settore pubblico e privato** è uno strumento efficace per la prevenzione della criminalità in generale e della criminalità organizzata in particolare. Conformemente al programma dell'Aia, la preparazione e l'attuazione di un piano d'azione dell'UE per un partenariato tra il settore pubblico e quello privato costituisce una priorità per la Commissione nel 2006.
14. La prevenzione della tratta degli esseri umani, un reato particolarmente grave che comporta gravi violazioni dei diritti umani, è un obiettivo di primo piano. La Commissione presenterà una comunicazione sulla lotta contro **la tratta degli esseri umani** nel 2005 con un approccio integrato, incentrato sui diritti umani e le vittime della tratta.
15. Nel quadro dei **Fondi strutturali** erano previste risorse finanziarie per le misure di prevenzione, ma sono state utilizzate raramente dagli Stati membri<sup>12</sup> e ciò ha spinto la Commissione a proporre l'istituzione di un **programma quadro Sicurezza e tutela delle libertà** distinto, nell'ambito delle prospettive finanziarie 2007-2013, per finanziare misure di questo tipo.

### 2.3. Consolidamento degli strumenti e miglioramento della cooperazione

#### 2.3.1. *Potenziare le indagini sulla criminalità organizzata*

16. Il ricorso a **tecniche speciali di indagine** si è rivelato efficace nelle indagini di polizia, delle dogane e giudiziarie sulla criminalità organizzata transfrontaliera. La convenzione del 2000 relativa all'assistenza giudiziaria e il protocollo del 2001<sup>13</sup> prevede tali tecniche anche se nessuno strumento è ancora entrato in vigore, cosa che spiega l'esistenza di una decisione quadro distinta relativa al ricorso a **squadre comuni di indagine**<sup>14</sup>. Sono necessari ulteriori lavori per migliorare l'utilizzazione di tali squadre e di altre tecniche speciali di indagine.

---

<sup>9</sup> Cfr. COM (2003) 317, pag. 6. Risoluzione PE n. A5-0367/2003.

<sup>10</sup> A/58/422.

<sup>11</sup> Doc. 16302/04 CRIMORG 96.

<sup>12</sup> Il programma per il Mezzogiorno d'Italia rappresenta un'eccezione di rilievo; cfr. anche la comunicazione "Orientamenti indicativi complementari per i paesi candidati" COM(2003) 110.

<sup>13</sup> GU C 197 del 12.7.2000, pag. 1. GU C 326 del 21.11.2001, pag. 1.

<sup>14</sup> GU C 162 del 20.6.2002, pag. 1.

17. Per accelerare e semplificare l'**assunzione delle prove** a livello transfrontaliero, la Commissione ha proposto un mandato europeo di ricerca delle prove che sostituirebbe l'assistenza giudiziaria per alcuni tipi di prove<sup>15</sup>. A medio termine, il principio del riconoscimento reciproco dovrebbe essere ampliato al fine di comprendere tutti i tipi di prove. La Commissione progetta diverse iniziative **sull'ammissibilità dei mezzi di prova** come illustrato nella comunicazione sul principio del riconoscimento reciproco in materia penale<sup>16</sup>. Tali iniziative promuoveranno la fiducia reciproca garantendo un buon equilibrio tra un'efficace azione penale e i diritti di difesa. Una **gestione transfrontaliera dell'intelligence** come elemento di prova costituisce un altro tema che dovrebbe essere ulteriormente approfondito.
18. Come la raccolta di elementi di prova nel quadro delle indagini finanziarie (cfr. la sezione 2.3.2.), la raccolta, la protezione e lo scambio di **prove in forma elettronica** è un aspetto di sempre maggiore interesse che dovrà essere affrontato tra poco dalla Commissione, come richiesto dal Consiglio europeo del 16 e del 17 dicembre 2004<sup>17</sup>.
19. La **conservazione dei dati** per i servizi di comunicazione elettronica è un elemento importante nelle indagini sui reati penali che comportano l'uso di informazioni tecnologiche. Ciò richiede un equilibrio tra l'applicazione della legge, la tutela dei diritti fondamentali e l'onere finanziario che comportano per i fornitori di servizi gli obblighi che ne derivano. Per far fronte alle considerazioni di natura giuridica, la Commissione presenterà nel 2005 una proposta di direttiva per fornire lo strumento giuridico adeguato.
20. È spesso necessario affidarsi **a testimoni o a collaboratori di giustizia** per portare i principali responsabili delle organizzazioni della criminalità organizzata dinanzi ai tribunali. Sulla base di due risoluzioni del Consiglio<sup>18</sup> la strategia per l'inizio del nuovo millennio ha fatto presente la necessità di ulteriori lavori. Il Consiglio ha esortato la Commissione a preparare un programma per la protezione dei testimoni nei casi di terrorismo<sup>19</sup>. Europol ha stilato due importanti documenti<sup>20</sup> e la Commissione sta elaborando uno strumento giuridico in materia.
21. Alcuni Stati membri dell'UE hanno istituito **servizi specializzati di indagine o penali** per trattare i reati connessi alla criminalità organizzata. Tali servizi sono costituiti da squadre di esperti multidisciplinari per le indagini su reati complessi. La Commissione incoraggia tutti gli Stati membri a prendere in esame tale approccio.

---

<sup>15</sup> COM(2003)688.

<sup>16</sup> COM(2005) 195.

<sup>17</sup> Doc. 16238/04 CONCL 4, doc. 16089/04 JAI 566.

<sup>18</sup> GU C 327 del 7.12.1995, pag. 5. GU C 10 dell'11.1.1996, pag. 1.

<sup>19</sup> Dichiarazione sulla lotta contro il terrorismo del 25.3.2004.

<sup>20</sup> "Principi fondamentali della cooperazione di polizia dell'Unione europea nel settore della protezione dei testimoni" e "Criteri comuni per inserire un testimone in un programma di protezione" (entrambi i documenti sono classificati "UE riservato").

2.3.2. *Rafforzare gli strumenti per affrontare gli aspetti finanziari della criminalità organizzata*

22. A muovere la criminalità organizzata è il desiderio di forti guadagni. Se si riuscisse a impedire il riciclaggio dei proventi del crimine o il finanziamento di attività criminali, si minerebbe in maniera significativa le motivazioni e le capacità dei gruppi della criminalità organizzata. È quindi evidente che per combattere ed eliminare tali attività criminali è necessario che vi sia un **miglioramento della capacità di congelare e confiscare i proventi del crimine**. La Commissione incoraggerà dunque lo sviluppo di **competenze** per le **indagini finanziarie** e di strumenti giuridici adeguati che contribuiscano alla rapida individuazione e rintracciamento delle operazioni finanziarie illecite e di altre operazioni.
23. Sono state adottate tre decisioni quadro sul **congelamento e la confisca dei beni**, che prevedono anche un'estensione dei poteri di confisca, e una terza decisione che è ancora sottoposta a riserve<sup>21</sup>. La decisione quadro sulla confisca dei proventi del crimine prevede che nel ricorrere a poteri di confisca estesi, gli Stati membri possano servirsi di procedimenti non penali. Nei considerando si fa anche riferimento alla convenzione delle NU sulla criminalità organizzata transnazionale in cui è previsto che gli Stati contraenti possano prendere in considerazione la possibilità di chiedere all'autore di un reato di dimostrare l'origine lecita dei presunti proventi del crimine, anche invertendo l'onere della prova e/o riducendo il **livello di prova**. La Commissione riesaminerà la legislazione UE in materia di confisca dei proventi del crimine in tale ottica. Inoltre, la Commissione valuterà quali norme applicare alla **restituzione dei beni confiscati** a titolo di compensazione o restituzione alle vittime identificabili di reati o ad associazioni caritative.
24. La terza proposta di direttiva sul riciclaggio dei proventi del crimine<sup>22</sup> consolida la legislazione comunitaria vigente in materia di riciclaggio dei proventi del crimine ampliando la definizione dei reati principali e aggiungendo nuove categorie di persone soggette ad obblighi di dichiarazione. Tuttavia, per garantire l'impegno futuro delle istituzioni finanziarie e di altro tipo, è opportuno dimostrare che le dichiarazioni finalizzate alla lotta contro il riciclaggio dei proventi del crimine danno risultati soddisfacenti. A tal fine, le **unità di informazione finanziaria** devono fornire un **feedback** adeguato.
25. Le organizzazioni criminali si servono del sistema finanziario di uno Stato membro per introdurre dei fondi provenienti da attività criminose commesse in un altro Stato membro. Europol cerca di individuare i collegamenti tra tali attività criminose e le operazioni correlate nell'ambito degli archivi d'analisi come il progetto "SUSTRANS". Tutti gli Stati membri devono sostenere attivamente tale attività fornendo dati di qualità elevata a Europol.
26. Il **Protocollo alla convenzione sull'assistenza giudiziaria** del 2000 mira ad agevolare la cooperazione nelle indagini finanziarie transfrontaliere. Dal momento che solo in pochi l'hanno già ratificato, non si conosce ancora la data di entrata in

---

<sup>21</sup> DQ 2003/577/JAI del 22.7.2003; DQ 2005/212/JAI del 24.02.2005. Nel giugno 2004 è stato raggiunto un accordo politico su un progetto di decisione quadro sull'applicazione del principio del riconoscimento reciproco delle decisioni di confisca.

<sup>22</sup> COM(2004)448.

vigore del Protocollo. Poiché il principio del riconoscimento reciproco dovrebbe gradualmente sostituire quello dell'assistenza giudiziaria reciproca, la Commissione dovrà prendere in esame nuove proposte legislative<sup>23</sup>.

### 2.3.3. *Consolidare l'accesso alle informazioni e il loro scambio tra le autorità di contrasto*

27. Nel programma dell'Aia il Consiglio europeo ha sottolineato che il rafforzamento della libertà, della sicurezza e della giustizia richiede un approccio innovativo per quanto riguarda lo **scambio transfrontaliero di informazioni in materia di applicazione della legge**. Il piano d'azione per l'attuazione del programma dell'Aia svilupperà le iniziative della Commissione al fine di attuare il **principio della disponibilità per quanto riguarda lo scambio di informazioni in materia di applicazione della legge, norme comuni per l'accesso alle banche dati e l'interoperabilità delle banche dati dell'UE**. Le banche dati nazionali e dell'UE dovrebbero progressivamente applicare le stesse norme ed utilizzare tecnologie compatibili per garantire lo scambio selettivo delle informazioni in materia di applicazione della legge tenendo conto dei collegamenti con le banche dati internazionali. Le misure relative alla protezione dei dati a carattere personale e alla sicurezza dei dati, segnatamente per quanto riguarda la proporzionalità, l'integrità e la riservatezza dei dati e i mezzi di ricorso efficaci, devono prendere in considerazione tali possibilità accresciute. La Commissione presenterà una proposta legislativa in materia nel 2005.

28. Per instaurare la fiducia è necessaria un'intensa **cooperazione** tra le autorità nazionali di contrasto e gli organi responsabili dell'UE. Dovranno essere utilizzati, ed eventualmente integrati con reti di esperti, i canali di diffusione delle informazioni creati, come la rete privata virtuale di Europol o il suo sistema d'informazione (cfr. la sezione 2.4.).

### 2.3.4. *Rafforzare la cooperazione interistituzionale e intergiurisdizionale*

29. Il programma dell'Aia sottolinea la necessità dell'intensificazione della **cooperazione pratica** tra le autorità di polizia e doganali degli Stati membri e con Europol e Eurojust. La procura/i magistrati e Eurojust devono partecipare, sin dal primo momento, ad operazioni come le intercettazioni telefoniche o il rilascio dei mandati di arresto. **Le operazioni comuni dei servizi doganali, di polizia e giudiziari** devono diventare uno strumento di cooperazione pratica. Devono essere incoraggiate **strutture comuni per la cooperazione nelle regioni vicine alle frontiere interne** dell'Unione. Inoltre, la Commissione propone per il futuro il finanziamento sistematico di **operazioni comuni dell'UE** nell'ambito delle prospettive finanziarie 2007-2013. Il **comitato incaricato della sicurezza interna**, previsto dall'articolo III-261 del trattato costituzionale, dovrebbe agevolare il coordinamento delle azioni delle autorità competenti degli Stati membri ponendo l'accento sulla cooperazione operativa.

30. Per dare seguito al libro verde in materia<sup>24</sup>, la Commissione preparerà una valutazione d'impatto e presenterà un libro bianco su una proposta legislativa per

---

<sup>23</sup> Cfr. nota 16.

<sup>24</sup> COM (2001) 715 def. dell'11.12.2001, "Libro verde sulla tutela penale degli interessi finanziari comunitari e sulla creazione di una procura europea".



l'istituzione di una Procura europea sulla base di Eurojust, responsabile per le indagini, l'azione penale e le decisioni nell'ambito del futuro trattato costituzionale<sup>25</sup> per i reati che attentano agli interessi finanziari dell'Unione e che prevederà anche la possibilità di estendere le prerogative della Procura europea ai reati gravi con dimensione transfrontaliera.

#### 2.4. Migliorare e potenziare gli organismi esistenti

31. È importante **ratificare ed attuare gli strumenti giuridici** relativi a **Europol** e **Eurojust**, compresi i tre protocolli<sup>26</sup> alla convenzione Europol. La relazione sull'attuazione della decisione che istituisce Eurojust<sup>27</sup> ha individuato i problemi, per esempio le differenze tra i poteri giudiziari degli Stati membri che minano l'efficacia della decisione.
32. Il **potenziale di Eurojust<sup>28</sup> e di Europol** per la lotta contro la criminalità organizzata non è stato ancora sfruttato a pieno dagli Stati membri. Sarebbe opportuno sottoporre i casi multilaterali di rilievo e segnalare i reati gravi di natura transfrontaliera a Eurojust. L'afflusso di informazioni a Europol è ancora insufficiente. Devono essere studiati modi per migliorare la trasmissione sistematica di dati di qualità elevata sulle indagini in corso da parte degli Stati membri. L'attuazione del **sistema d'informazione Europol** in tutti gli Stati membri faciliterà l'accesso di Europol alle informazioni sulla criminalità organizzata.
33. Europol e Eurojust devono partecipare maggiormente alle indagini sui casi di criminalità organizzata transfrontaliera e alle squadre comuni di indagine. Devono essere sfruttate le opportunità offerte dalla legislazione vigente e dal trattato costituzionale per quanto riguarda i loro compiti. Più precisamente, occorre provvedere a migliorare il **coordinamento tra Europol e Eurojust per operazioni transfrontaliere e indagini penali complesse** relative a reati gravi e alla criminalità organizzata, offrendo un sostegno logistico, competenze e la conoscenza delle migliori pratiche e ricorrendo maggiormente all'**accordo Europol/Eurojust**.
34. Devono essere incoraggiati la **formazione e programmi di scambio** sistematici attraverso l'AEP sulla base del finanziamento comunitario. La Commissione ha proposto di accrescere la portata e l'impatto di tali attività<sup>29</sup>.
35. Benché il suo compito principale consista nel migliorare l'attuazione dell'acquis di Schengen sul controllo delle persone alle frontiere esterne, l'**Agenzia di gestione delle frontiere** dovrebbe fornire informazioni e svolgere un ruolo nel coordinamento di operazioni relative alla criminalità organizzata legata all'immigrazione clandestina in cooperazione con gli Stati membri e Europol ed elaborare un modello comune di **valutazione integrata dei rischi**.

---

<sup>25</sup> Comunicazione della Commissione "Protezione degli interessi finanziari delle Comunità, lotta contro le frodi, piano d'azione per il 2004-2005", COM(2004) 544 def.

<sup>26</sup> GU C 358 del 13.12.2000, pag. 1. GU C 312 del 16.12.2002, pag. 1. GU C 2 del 6.1.2004, pag. 1.

<sup>27</sup> COM(2004)457.

<sup>28</sup> Conclusioni del Consiglio su un migliore uso di Eurojust, doc. 15285/04, doc. 12561/4/04 REV4.

<sup>29</sup> COM(2004) 623.

## 2.5. Migliorare la legislazione ove necessario

36. I reati connessi alla criminalità organizzata transfrontaliera sono per loro natura e per il loro potenziale impatto tali da giustificare la ricerca di una base comune nell'Unione per combatterli. L'esempio più recente è la proposta di una decisione quadro sulla lotta contro la criminalità organizzata<sup>30</sup> per adottare una definizione armonizzata dei reati rappresentati dalle diverse forme di partecipazione a un'organizzazione criminale e stabilire le sanzioni applicabili. A giudizio della Commissione, **il ravvicinamento della legislazione dovrebbe venire a complemento del riconoscimento reciproco** delle decisioni giudiziarie in materia penale<sup>31</sup>. Nell'adottare la decisione quadro sul mandato d'arresto europeo<sup>32</sup>, il Consiglio ha convenuto di "continuare, conformemente all'articolo 31, lettera e) del trattato UE, i lavori sull'armonizzazione relativa ai reati di cui all'articolo 2, paragrafo 2 della decisione quadro, al fine di giungere ad un'intesa giuridica reciproca tra gli Stati membri"<sup>33</sup>. La Commissione studierà quindi l'opportunità di ravvicinare ulteriormente la legislazione in materia penale, per es. nei settori della contraffazione, del traffico illecito di armi, della frode (specie le frodi fiscali e i furti d'identità), dei reati ambientali, del racket e dell'estorsione.

## 2.6. Migliorare monitoraggio e valutazione

37. Diversi strumenti forniscono attualmente una valutazione della politica di lotta alla criminalità organizzata o vi contribuiscono. Essi hanno bisogno di essere perfezionati dopo l'invito del programma dell'Aia ad una **valutazione** dell'applicazione e degli effetti delle politiche dell'Unione nel settore della libertà, della sicurezza e della giustizia. La Commissione attribuisce un'importanza capitale a questo aspetto e presenterà il suo punto di vista sulla valutazione, tenendo presente l'**articolo III-260** del Trattato costituzionale, nel 2006. Nel contesto della lotta alla criminalità organizzata, la futura relazione sulla criminalità nell'UE e la valutazione europea della minaccia della criminalità organizzata (cfr. sezione 2.1) costituiranno degli strumenti importanti per un meccanismo di valutazione. Si dovrebbe dare la priorità alle valutazioni della cooperazione doganale, della politica di lotta alla corruzione e della lotta contro la criminalità finanziaria, già annunciate nelle relative comunicazioni<sup>34</sup>, dato il loro impatto orizzontale.

## 2.7. Rafforzare la cooperazione con i paesi terzi e le organizzazioni internazionali

38. Nella presente era di frontiere aperte e di integrazione e di interdipendenza globali, la **sicurezza interna** dell'UE è inseparabilmente **legata agli aspetti esterni** della sicurezza. La dimensione esterna della risposta dell'UE alla criminalità organizzata e alle altre minacce alla sicurezza si è sviluppata considerevolmente negli ultimi anni. Occorre perfezionare ulteriormente le **iniziative bilaterali, regionali e internazionali**.

---

<sup>30</sup> COM(2005)6.

<sup>31</sup> Cfr. punto 17.

<sup>32</sup> GU L 190 del 18.7.2002, pag. 1.

<sup>33</sup> Doc. 9958/02 ADD1 REV1 JAI 138.

<sup>34</sup> Documenti COM(2003) 317, COM(2004) 262, COM(2004) 376.

39. Si dovrebbe intensificare ulteriormente la cooperazione nel contrasto alla criminalità organizzata con i **paesi terzi prioritari**, attraverso accordi e altri strumenti. Tale cooperazione dovrebbe comprendere la **promozione di parametri di riferimento UE e standard internazionali in materia**.
40. L'UE dovrebbe promuovere e sostenere l'elaborazione di **approcci e di cooperazioni regionali** per combattere la criminalità organizzata, specie nelle regioni ai confini dell'UE.
41. L'UE dovrebbe inoltre collaborare pienamente all'elaborazione di **approcci multilaterali** per la lotta contro la criminalità organizzata e per assicurare la ratifica e l'applicazione su larga scala degli strumenti internazionali, quali le convenzioni delle Nazioni Unite sulla criminalità organizzata transnazionale e sulla corruzione, come pure alla messa a punto di **standard e disposizioni internazionali** in altre sedi quali il Consiglio d'Europa, il G8, la FATF, l'OSCE e l'OCSE.
42. Una **cooperazione diretta tra Europol e Eurojust** da un lato e **i paesi terzi e i loro organi** dall'altro è essenziale per lo sviluppo di una dimensione europea dell'applicazione delle leggi e della cooperazione giudiziaria al di là delle frontiere dell'UE. La strategia di Europol in materia di relazioni esterne 2004-2006<sup>35</sup> dovrebbe continuare ad essere messa in atto, mentre Eurojust dovrebbe sviluppare la sua propria strategia in materia.

### **2.8. Determinazione delle priorità per il contrasto di forme specifiche di criminalità organizzata a livello UE e per il seguito**

43. Il Gruppo multidisciplinare del Consiglio ha convenuto di analizzare la relazione di Europol sulla criminalità organizzata, di consultarsi con Eurojust ed Europol e di trasmettere i risultati dei suoi lavori agli organi competenti del Consiglio allo scopo di individuare un numero limitato di priorità strategiche annuali per la lotta contro la criminalità organizzata<sup>36</sup>.
44. Il programma dell'Aia stabilisce che il Consiglio dovrebbe utilizzare le valutazioni annuali delle minacce stilate da Europol per stabilire tali priorità a partire dal 2006. Affinché Europol riesca ad assolvere questo suo compito, i lavori sulla strategia di contrasto basata sull'intelligence devono essere portati avanti senza indugio. Ciò richiederà sforzi significativi non solo da parte di Europol, ma anche da parte degli Stati membri e dagli organi UE competenti (cfr. sezione 2.1.).

### **3. SINTESI DEL SEGUITO DATO ALLA RELAZIONE DI VALUTAZIONE INTERMEDIA DELLA STRATEGIA DEL MILLENNIO**

45. Nelle conclusioni della valutazione intermedia della strategia del millennio erano enunciate sei raccomandazioni di azione. Quella relativa al **traffico di droga** è stata messa in atto con l'adozione da parte del Consiglio di una decisione quadro sul ravvicinamento della legislazione in materia di traffico illecito di stupefacenti<sup>37</sup>. Si

---

<sup>35</sup> Doc. 12660/04 EUROPOL 44.

<sup>36</sup> Doc. 16183/04 CRIMORG 152.

<sup>37</sup> GU L 335 dell'11.11.2004, pag. 8.

sta lavorando per dare seguito alle altre cinque raccomandazioni. La Commissione ha presentato una proposta di decisione<sup>38</sup> e ha adottato un libro bianco sullo **scambio di informazioni sulle condanne**<sup>39</sup>; una comunicazione sulle **interdizioni** seguirà più tardi nel 2005. La proposta di terza direttiva sul riciclaggio<sup>40</sup> include una disposizione volta a prevenire l'uso di **pagamenti in contanti di grande entità** ai fini del riciclaggio di denaro. L'elaborazione di **statistiche comparabili in materia di criminalità** è un progetto a lungo termine nel quale la Commissione è impegnata insieme ad altri organismi competenti. La Commissione presenterà un piano d'azione per le statistiche sulla criminalità nell'UE nel corso del 2005. È stato varato uno studio sulla **frode fiscale** i cui risultati dovrebbero essere disponibili nel luglio 2005. La Commissione (OLAF) ed Europol, nell'ambito delle rispettive competenze, forniranno assistenza agli Stati membri per lo sviluppo del formato di una **piattaforma di servizio per operazioni doganali comuni** nel 2005. Infine, la Commissione sta attualmente lavorando ad una proposta in materia di **protezione dei testimoni e dei collaboratori di giustizia**.

#### 4. PROSPETTIVE PER IL FUTURO

46. La presente comunicazione presenta l'impostazione strategica della lotta contro la criminalità organizzata in termini di obiettivi. Nell'allegato 1 sono elencate le misure di attuazione entro un orizzonte quinquennale. Una volta adottata dal Consiglio, l'impostazione strategica della lotta contro la criminalità organizzata dovrebbe venire a complemento del piano d'azione per l'attuazione del programma dell'Aia in quanto contribuisce a rafforzare la libertà, la sicurezza e la giustizia nell'Unione. Costruire e integrare i diversi elementi di un modello europeo di intelligence in materia di criminalità è il più importante compito che ci attende e che richiederà uno sforzo comune da parte degli Stati membri e delle istituzioni e degli organi dell'UE.
47. L'impostazione strategica dovrebbe essere considerata come un documento evolutivo. La Commissione è invitata a presentare al Consiglio una relazione annuale sull'attuazione del programma dell'Aia (quadro di valutazione) comprendente una relazione sullo stato di attuazione dell'impostazione strategica. In alternativa, tale impostazione potrebbe essere valutata separatamente in modo che la valutazione possa inserirsi nel processo di individuazione annuale delle priorità strategiche di lotta contro la criminalità organizzata a livello UE.
48. Si raccomanda una valutazione specifica dell'impostazione strategica alla fine del 2006 per stabilire un parametro di riferimento prima dell'attuazione delle prospettive finanziarie 2007-2013 e in vista dell'entrata in vigore del trattato costituzionale.

---

<sup>38</sup> COM(2004) 664.

<sup>39</sup> COM(2005) 10.

<sup>40</sup> COM(2004) 448.