

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. **XII**
N. 193

RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO

APPROVATA NELLA SEDUTA DI GIOVEDÌ 20 NOVEMBRE 1997

Risoluzione
sul piano d'azione contro la criminalità organizzata

Annunziata il 5 gennaio 1998

IL PARLAMENTO EUROPEO,

visto il piano d'azione contro la criminalità organizzata (1) adottato nel quadro del Consiglio europeo di Amsterdam del 16 e 17 giugno 1997 ed elaborato dal Gruppo ad alto livello « Criminalità organizzata » in conformità del mandato conferitogli dal Consiglio europeo di Dublino (13 e 14 dicembre 1996) (in appresso « il piano di azione »),

vista la convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, del 4 novembre 1950,

visti gli articoli B, F, K.1, paragrafi 5 e da 7 a 9, K.3, paragrafo 2 e K.6 del trattato sull'Unione europea,

visti le conclusioni della Presidenza al termine del Consiglio europeo di Amsterdam del 6 e 17 giugno 1997 in materia di libertà, sicurezza e giustizia, nonché il trattato di Amsterdam, firmato il 2 ottobre 1997, in particolare la sezione I,

viste le sue numerose risoluzioni concernenti vari aspetti della lotta alla criminalità organizzata,

vista la « Agenda 2000 » presentatagli dalla Commissione il 16 luglio 1997

(1) G.U. C 251 del 15 agosto 1997, pag. 1.

[COM(97)2000 — C4-0371/97 — C4-0372/97], con specifico riferimento ai pareri sulle domande dei singoli Stati candidati all'adesione in materia di « giustizia e affari interni »,

vista l'audizione pubblica organizzata il 9 ottobre 1997 dalla sua commissione per le libertà pubbliche e gli affari interni con rappresentanti dell'organizzazione antimafia italiana LIBERA,

vista la proposta di risoluzione dell'onorevole Robles Piquer sulla cooperazione comunitaria contro le organizzazioni mafiose attive in zone turistiche dell'Unione europea (B4-1330/96),

visti la relazione della commissione per le libertà pubbliche e gli affari interni e i pareri della commissione giuridica e per i diritti dei cittadini nonché della commissione per il controllo dei bilanci (A4-0333/97),

A. consapevole della crescente rilevanza acquisita in questi ultimi anni dalla criminalità organizzata all'interno dell'Unione europea, fenomeno che ha ormai raggiunto dimensioni preoccupanti in particolare per quanto riguarda la tratta di esseri umani e taluni reati a danno dei bambini, il traffico di stupefacenti e di armi, la corruzione, il riciclaggio di denaro sporco nonché le frodi su vasta scala, in parte anche a danno del bilancio comunitario,

B. preoccupato per il fatto che alcuni Stati membri dell'Unione europea, e quindi l'Unione stessa, corrono seriamente il rischio di veder infiltrate e/o minate dalla criminalità organizzata le proprie strutture in taluni settori specifici,

C. considerando che un ulteriore diffondersi della criminalità organizzata può pregiudicare le possibilità di realizzazione politica, economica e sociale dei cittadini dell'Unione, minacciare la loro libertà e ostacolare il funzionamento delle istituzioni democratiche,

D. considerando che in particolare la criminalità organizzata transfrontaliera potrebbe trarre benefici sia dalle possibilità esistenti nel mercato interno in materia di libera circolazione delle merci, dei capitali, dei servizi, delle persone e delle moderne tecnologie della comunicazione che dalla carente cooperazione in seno all'Unione fra gli organi di polizia, giudiziari e doganali,

E. consapevole del fatto che l'attuale sistema di cooperazione giudiziaria e di polizia degli Stati membri risale sostanzialmente a un'epoca in cui non esistevano ancora le numerose possibilità oggi esistenti di operare a livello internazionale nel settore economico e delle tecnologie delle telecomunicazioni, né i pericoli per la sicurezza interna che ne derivano,

F. considerando che gli ostacoli a un'efficace cooperazione giudiziaria e di polizia vanno in parte individuati nella farraginosità delle procedure tra gli Stati membri, nonché nelle discrepanze fra gli ordinamenti penali nazionali (diversità dei reati e delle disposizioni concernenti la raccolta delle prove nonché loro valutazione nell'ambito dei procedimenti penali), il che rende imprescindibili azioni penali compatibili fra loro con l'obiettivo di un'eventuale futura armonizzazione delle stesse per quanto riguarda la criminalità organizzata transfrontaliera,

G. convinto che sia soprattutto il rischio di essere scoperti a fungere da deterrente per i reati e che le misure volte a combattere la criminalità organizzata debbano pertanto mirare, in primo luogo, ad accrescere le probabilità di scoprire i responsabili,

H. convinto che la lotta alla criminalità organizzata debba essere condotta tanto in ambito nazionale quanto su scala europea e mondiale,

I. convinto che pertanto nella lotta alla criminalità organizzata l'Unione dovrebbe promuovere incisive innovazioni soprat-

tutto nei settori della cooperazione tra gli organi di polizia, giudiziari e doganali, per essere sufficientemente all'altezza delle mutate condizioni anche per le attività criminali dopo l'avvento del mercato interno e l'introduzione delle moderne tecnologie delle comunicazioni (come, per esempio, Internet e Electronic banking),

J. convinto altresì che i provvedimenti da adottare in materia di prevenzione ed efficace lotta alla criminalità organizzata siano anche e soprattutto finalizzati alla sicurezza dei cittadini e soprattutto dei bambini e alla tutela di altri rilevanti diritti fondamentali,

K. preoccupato che singoli provvedimenti introdotti col pretesto di lottare contro la criminalità organizzata si prestino a interferire sempre più nella sfera privata dei cittadini e pertanto contengano impulsi all'instaurazione di una società che tutto controlla,

L. ricordando che tali misure, in particolare qualora esse vadano a incidere su diritti fondamentali, debbono essere conformi alle condizioni stabilite dalla convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo, dunque essere proporzionali all'obiettivo perseguito ed essere corredate di un adeguato ed efficace meccanismo volto a impedire abusi (controllo giudiziario e parlamentare),

M. considerando che la prevenzione e la lotta alla criminalità organizzata costituiscono, ai sensi della disposizione dell'articolo K.1 del Trattato UE inserita nel Trattato di Amsterdam, un rilevante presupposto per la graduale instaurazione di « uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia »,

N. convinto che la lotta alla criminalità organizzata rientri comunque già fra i « principali aspetti dell'attività » dell'Unione ai sensi dell'articolo K.6, secondo comma, del trattato sull'Unione europea e che la Presidenza avrebbe dovuto pertanto consultare questo Parlamento in merito al

piano d'azione e provvedere a che si tenesse debitamente conto delle sue osservazioni,

O. concludendo che la mancata consultazione di questo Parlamento sul piano d'azione contrasta con il disposto dell'articolo K.6, secondo comma, del trattato sull'Unione europea e che il Consiglio interpreta detto articolo con la massima arbitrarietà od opportunismo politico,

I. OSSERVAZIONI DI CARATTERE GENERALE.

chiede che l'Unione europea dedichi estrema attenzione alla lotta contro la criminalità organizzata e adotti le contromisure globali e coerenti necessarie a tale scopo, basate sui principi democratici dello Stato di diritto, nonché sul rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali, e volte a perseguire efficacemente obiettivi tanto di carattere preventivo quanto di carattere repressivo, reagendo rapidamente all'evoluzione della criminalità organizzata;

2. ritiene quindi che le norme dello Stato di diritto presuppongano il pieno rispetto delle seguenti garanzie:

tutela della vita privata e delle informazioni di carattere personale;

pieno rispetto dei diritti della difesa e delle garanzie procedurali;

controllo parlamentare e giudiziario adeguato dei servizi incaricati della repressione della criminalità organizzata nonché delle relative attività;

tutela giuridica dei cittadini;

è opportuno inoltre che la creazione dello spazio giudiziario europeo avvenga parallelamente all'instaurazione di uno spazio europeo dei diritti della difesa e delle garanzie procedurali (soprattutto in termini di estradizione);

3. chiede altresì che tutte le convenzioni sinora adottate dalle Nazioni Unite, dal Consiglio d'Europa e dall'Unione europea, così come gli altri eventuali atti vincolanti che contemplano misure per la lotta alla criminalità organizzata, siano ratificate quanto prima dagli Stati membri qualora ciò non sia ancora accaduto, e comunque entro la fine del 1998, e che le autorità competenti diano loro efficace e piena attuazione; chiede inoltre che anche i paesi candidati all'adesione provvedano alla ratifica e all'efficace e piena attuazione di tutte le convenzioni e di tutti gli atti vincolanti che contemplano misure di lotta alla criminalità organizzata ancor prima dell'adesione stessa, e che tali paesi siano fin d'ora coinvolti, per quanto possibile, nella definizione e applicazione di ulteriori contromisure;

4. invita la Commissione ad avanzare senza indugio concrete proposte sull'attuazione delle raccomandazioni inerenti ai vari pilastri nonché ad adottare sin d'ora dispositivi che le consentano di esercitare il diritto di iniziativa — conferitole dal Trattato di Amsterdam — nel settore della cooperazione in materia penale fra gli organi di polizia e giudiziari nell'intento di migliorare la lotta comunitaria alla criminalità organizzata in seno all'Unione; a tal fine la Commissione dovrebbe in particolare esaminare in quale misura sia necessaria, per consentirle di far fronte efficacemente ai suoi nuovi compiti, una riorganizzazione interna (tesa a rinsaldare le apposite competenze) unitamente a una congrua assunzione di personale specializzato che disponga in particolare di esperienze pratiche nel settore degli organi di polizia, giudiziari o doganali;

5. invita la Commissione a sostenere con forza gli Stati candidati, ancor prima della loro adesione, in particolare nei loro sforzi volti a combattere la criminalità organizzata per esempio aiutandoli a costruire e potenziare efficaci strutture di repressione dei crimini; elaborando programmi di formazione per il necessario personale specializzato presso polizia, ma-

gistratura e dogana; fornendo aiuti tecnici e pratici nella cooperazione con le istituzioni corrispondenti di altri Stati); si attende tuttavia che la Commissione garantisca nel contesto la piena partecipazione del Parlamento europeo;

II. IL PIANO D'AZIONE IN GENERALE.

6. richiama in primo luogo l'attenzione sul fatto che i cittadini dell'Unione europea hanno un interesse vitale a che sia garantita la loro sicurezza privata e pubblica, ragion per cui è necessario tutelare i diritti dei loro rappresentanti parlamentari a livello europeo; deplora pertanto il fatto che il piano d'azione sia stato definito dal Consiglio senza consultare il Parlamento europeo, come invece previsto dall'articolo K.6, secondo comma, del trattato sull'Unione europea;

7. invita di conseguenza il Consiglio a consultarlo su tutti gli atti intesi a dare attuazione alle raccomandazioni contenute nel piano d'azione e a tenere adeguatamente conto del suo parere;

8. rileva la tendenza del Consiglio a ricorrere agli strumenti del terzo pilastro anche laddove un'azione nell'ambito del primo pilastro sarebbe possibile; propone che laddove la scelta sia possibile si utilizzi il primo pilastro e, in ogni caso, chiede che la legittimità democratica sia ulteriormente rafforzata nel terzo pilastro estendendo le possibilità di questo Parlamento di esercitare un controllo democratico;

9. valuta in modo fondamentalmente positivo la messa a punto del piano d'azione poiché esso, per la prima volta dall'introduzione del terzo pilastro, rende noti anticipatamente gli orientamenti politici alla base dell'azione del Consiglio in un settore importante e contiene altresì varie raccomandazioni globali, coerenti e specifiche per la lotta alla criminalità or-

ganizzata, nonché indica un calendario realistico per la loro attuazione;

10. deplora tuttavia il fatto che il piano d'azione presenta varie lacune, lascia in sospeso alcune importanti questioni strutturali, accorda relativamente troppo spazio a punti di moderata importanza mentre affronta solo brevemente o addirittura ignora completamente altre problematiche fondamentali;

11. deplora inoltre che il piano d'azione non si pronunci con chiarezza su varie tematiche di rilievo limitandosi a prevedere di commissionare uno studio anche nei settori nei quali si dispone già di conoscenze sufficienti per formulare concrete raccomandazioni;

12. invita il Consiglio, al fine di evitare inutili perdite di tempo, a commissionare senza indugio e a scadenze ravvicinate detti studi, a pubblicarne immediatamente i risultati e a recepire sollecitamente in campo normativo le raccomandazioni ivi contenute onde evitare l'impressione che questo modo di procedere si prefigga principalmente l'obiettivo di mascherare il mancato consenso fra gli Stati membri in ordine alle problematiche in parola e di rinviare di anni la soluzione dei problemi grazie a uno studio;

13. deplora infine il fatto che il piano d'azione non prenda una decisione chiara in merito alla questione strutturale più importante, ossia l'opportunità di impostare in futuro la lotta alla criminalità nel senso di un'armonizzazione dei principali reati e delle principali disposizioni di procedura penale piuttosto che nel senso di una maggiore cooperazione fra gli Stati membri, mantenendo le differenze tra gli ordinamenti penali nazionali;

14. rileva che l'indecisione degli Stati membri e l'incomprensibile arroccarsi di taluni di essi dietro l'argomento della sovranità, oltre che indebolire la lotta alla criminalità organizzata, rafforza le possibilità di manovra della stessa in seno agli Stati membri;

15. propone dunque che nella lotta alla criminalità organizzata nell'Unione europea:

si conferisca priorità al miglioramento della cooperazione fra gli Stati membri rispetto all'armonizzazione, tanto più che si è ben lungi dall'aver esaurito tutte le possibilità di cooperazione pratica fra le autorità incaricate dell'applicazione della legge o i tentativi di rendere compatibili fra loro gli ordinamenti penali dei paesi dell'Unione europea senza ricorrere a interventi strutturali — si ricordi, a titolo di esempio, la stretta cooperazione nordica, che nella pratica dà ottimi risultati (stessi sistemi computerizzati per polizia, magistratura, dogane e guardia costiera; stretta cooperazione fra le unità di analisi; fitta rete di ufficiali di collegamento);

si persegua comunque l'obiettivo dell'armonizzazione in quei settori in cui il pieno ricorso alle possibilità di cooperazione tra gli Stati membri non dà risultati soddisfacenti; poiché l'armonizzazione è un processo estremamente lungo, in questi settori occorre procedere, a breve e a medio termine, a un graduale ravvicinamento del diritto penale degli Stati membri fissando norme minime;

16. propone inoltre di sviluppare una stretta cooperazione pratica, in primo luogo con i paesi terzi confinanti, che sul modello, per esempio, della cooperazione baltica dovrebbero eseguire anche operazioni comuni sotto la guida di personalità di alto livello;

III. IL PIANO D'AZIONE IN DETTAGLIO.

Mancanza di una definizione della criminalità organizzata.

17. giudica una grave omissione la mancanza di una definizione della criminalità organizzata poiché ciò fa sì che le forme di criminalità contro le quali il piano d'azione si propone di lottare non vengano inquadrare in modo preciso e distinte da altre forme di criminalità;

18. invita il Consiglio a definire a livello comunitario le caratteristiche che dimo-

strano l'esistenza della criminalità organizzata, anteriormente al varo delle prime misure legislative intese a dare attuazione al piano d'azione, così da evitare che negli Stati membri continuino a sussistere idee completamente diverse, e quindi opinioni divergenti, sull'esistenza della criminalità organizzata; a tal fine si dovrebbero considerare imprescindibili le caratteristiche seguenti: attività pianificata, ripartita e protratta nel tempo che coinvolga più persone che commettono reati, con pregiudizi finanziari notevoli e un chiaro scopo di lucro come motivazione e si prefiggono il trasferimento di profitti illeciti nel circuito economico legale;

Raccomandazione 1.

19. appoggia, in linea di principio, la costituzione nei singoli Stati membri di un organismo nazionale per il coordinamento della lotta alla criminalità organizzata, a condizione che ciò non equivalga a introdurre un nuovo, pesante livello burocratico bensì una struttura di supporto flessibile, in grado di fornire un'assistenza rapida, non burocratica e informale alle autorità nazionali incaricate dell'applicazione della legge;

Raccomandazioni 3 e 27.

20. appoggia la stipula di accordi preadesione con gli Stati candidati sulla cooperazione in sede di lotta alla criminalità organizzata; rileva che, prima dell'adesione di detti Stati, occorre procedere alla ratifica nonché all'efficace e perfetto recepimento degli accordi internazionali determinanti in materia di lotta alla criminalità organizzata, compresi tutti i provvedimenti contro il riciclaggio di denaro come le raccomandazioni della « Financial Action Task Force on Money Laundering »;

21. sollecita la quanto più rapida partecipazione dei responsabili di tali paesi in materia di lotta alla criminalità organizzata agli appositi programmi di scambio,

formazione e perfezionamento come STOP, OISIN, GROTIUS e SHERLOCK; sollecita la messa a disposizione di cospicue risorse destinate alla lotta alla criminalità organizzata in detti paesi, nell'ambito del consolidamento delle istituzioni democratiche e delle amministrazioni pubbliche degli Stati candidati all'adesione, perseguito attraverso il programma PHARE;

Raccomandazione 4.

22. suggerisce di accogliere, a latere dei partner transatlantici, della Russia e dell'Ucraina anche la Bielorussia nel novero degli Stati con i quali si dovrebbe cooperare più strettamente nel settore della lotta alla criminalità organizzata; lo stesso dicasi per gli Stati nei quali si producono ingenti quantitativi di stupefacenti destinati al mercato europeo o che fungono da paesi di transito;

Raccomandazione 5.

23. deplora che solo ora si proceda a uno studio che si estende ai vari pilastri sulla criminalità ad alta tecnologia e sollecita che esso faccia luce:

sulle possibilità di riciclaggio dei proventi illeciti tramite Internet,

sull'impiego di tecniche di filtro per contenuti penalmente rilevanti e indesiderati su Internet,

sulle possibilità di frode nelle transazioni commerciali elettroniche,

sui problemi incontrati dalle autorità preposte alla sicurezza per la codifica delle transazioni elettroniche,

sul pericolo di un sistematico spionaggio economico,

sulla necessità di più elevati standard di sicurezza per le carte di credito, per le reti computerizzate, per i dispositivi di blocco dei veicoli eccetera, onde prevenire

sul piano tecnico la criminalità organizzata,

sulla necessità di accordi internazionali a garanzia dei propri provvedimenti;

Raccomandazioni 6, 15, 17 e 21.

24. plaude sia alla tempestiva predisposizione di proposte legislative di recepimento da parte del Consiglio di dette raccomandazioni sia alla consultazione del Parlamento europeo a norma dell'articolo K.6 del Trattato UE su detti progetti (misure comuni sulla corruzione nel settore privato, sul meccanismo di valutazione del recepimento di impegni internazionali, sulla partecipazione a una organizzazione criminale nonché sull'instaurazione di una rete giudiziaria europea);

Raccomandazione 7.

25. reputa indispensabile — con riferimento al secondo comma dell'articolo 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo secondo cui chiunque è innocente finché non sia stata provata la sua colpevolezza (presunzione d'innocenza) — la predisposizione di uno studio specie se inteso ad appurare se la partecipazione a gare pubbliche debba essere preclusa a coloro che sono sospetti di far parte della criminalità organizzata ma non sono stati (ancora) condannati; rileva che fino a quando non sarà stata provata legalmente la colpevolezza tutte le sanzioni o provvedimenti analoghi (come esclusione da appalti pubblici, mancata assegnazione di sovvenzioni, mancato rilascio di autorizzazioni statali) dovrebbero avere solo carattere provvisorio essendo inteso che all'interessato va riconosciuto il diritto all'indennizzo in caso di ingiustificata condanna; è tuttavia del parere che le persone con legami con la criminalità organizzata che hanno commesso infrazioni e che sono state condannate con sentenza definitiva non possano partecipare alle procedure d'appalto aperte dagli Stati membri e dal-

l'Unione europea durante un periodo determinato fissato dal giudice come condanna accessoria;

Raccomandazione 9.

26. chiede che i fondi strutturali vengano mobilitati anche per il rafforzamento delle strutture giudiziarie (al fine di contribuire al regolare funzionamento di una giustizia di base più vicina ai cittadini) e di applicazione della legge; chiede inoltre che le misure proposte non siano limitate alle grandi città ma vengano applicate anche in aree a minor urbanizzazione; richiama in particolare l'attenzione sull'importanza del contributo della popolazione civile nella lotta alla criminalità organizzata (rafforzamento del senso civico, sviluppo di un più intenso rapporto di fiducia fra polizia e residenti, maggiore disponibilità dei cittadini a collaborare con la polizia), nonché sull'importanza, ai fini della prevenzione della criminalità organizzata, di una politica globale e coerente in materia sociale, della gioventù e dell'istruzione così come della ristrutturazione e della rinascita delle zone urbane o di determinati organi, quali gli operatori sociali e le associazioni di vicinato;

Raccomandazione 10.

27. ritiene imprescindibile uno stretto coordinamento fra gli Stati membri e i servizi della Commissione per il coordinamento della lotta contro le frodi (UCLAF) — in particolare per impedire ulteriori infiltrazioni della criminalità organizzata nel settore delle frodi a danno della Comunità (in primo luogo il contrabbando di sigarette, alcolici e prodotti alimentari, nonché la conseguente immissione nel circuito finanziario legale dei proventi di tali frodi) — onde conferire maggiore efficacia alle indagini combinando le informazioni e avvalendosi di conoscenze specializzate; ritiene che sia auspicabile la definizione di norme penali comunitarie per le frodi a

danno degli interessi finanziari della Comunità;

28. sollecita anche l'adozione di efficaci misure preventive, quali le disposizioni volte a impedire abusi nell'applicazione delle norme amministrative o il perfezionamento dei meccanismi di controllo;

29. rileva altresì che la corruzione e gli abusi sono favoriti dagli insufficienti controlli parlamentari sulle autorità come lo dimostrano in maniera esemplare a livello comunitario i diritti di controllo tuttora eccessivamente scarsi del Parlamento europeo;

Raccomandazione 11.

30. pone in guardia contro l'avvio di azioni comuni di durata lunga o illimitata, adottate prima dell'entrata in vigore del trattato di Amsterdam e che contrastino con le nuove prerogative di cui godrà il Parlamento europeo a seguito dell'applicazione di tale trattato;

Raccomandazione 12.

31. ritiene che l'adozione di codici di condotta rappresenti una misura necessaria ma non sufficiente per proteggere adeguatamente dall'influenza della criminalità organizzata determinate professioni vulnerabili come quelle di notaio, avvocato, contabile e revisore dei conti, i quali sono tenuti al segreto professionale nei confronti dei propri clienti, poiché di norma i collegamenti con la criminalità organizzata non risultano evidenti ovvero non vengono palesati sin dal primo contatto con il cliente e il segreto professionale ostacola e impedisce spesso, in un secondo tempo, l'intervento attivo dei professionisti interessati;

32. esorta a fare in modo che detti codici di condotta prevedano, fra l'altro, l'immediata interruzione dei rapporti con i clienti in presenza di motivi sufficienti

per supporre un collegamento con la criminalità organizzata; propone inoltre che si prendano in esame misure atte a consentire giuridicamente alle suddette professioni vulnerabili — fermo restando il loro impegno a salvaguardare il segreto professionale — di rivolgersi alle autorità incaricate dell'applicazione della legge, qualora nutrano il motivato sospetto che un cliente sia legato alla criminalità organizzata, per prevenire attivamente il pericolo di venir implicati in organizzazioni criminose o di divenire strumenti delle stesse;

33. chiede al Consiglio di promuovere la sua cooperazione con le organizzazioni professionali delle professioni vulnerabili; invita la Commissione a esaminare la possibilità di presentare proposte legislative in tal senso;

Raccomandazione 16.

34. rileva che uno dei principali problemi denunciati dai magistrati concretamente impegnati nelle indagini di criminalità transnazionale è quello della lunghezza dei tempi di esecuzione delle procedure di rogatoria;

35. chiede a tal fine di inserire, all'interno del progetto di convenzione sull'assistenza giudiziaria in materia penale, attualmente in corso di elaborazione in seno al Consiglio, disposizioni volte a prevedere precisi termini di esecuzione delle rogatorie stesse, deplorando nel contempo l'assenza delle stesse nel testo del progetto già trasmesso al Parlamento per consultazione;

36. ritiene che la cooperazione giudiziaria in materia di lotta alla criminalità organizzata debba realizzarsi parallelamente a una progressiva integrazione dell'Europa dei diritti della difesa, della tutela degli imputati e delle garanzie procedurali e chiede l'ulteriore sviluppo delle strategie europee a livello di azione penale sulla base delle proposte del *corpus iuris*;

Raccomandazione 17.

37. ritiene che il graduale ravvicinamento delle disposizioni giuridiche degli Stati membri attraverso la fissazione di norme minime risulti opportuno soprattutto nei settori in cui:

la diversità delle condizioni giuridiche fissate per le misure che toccano diritti fondamentali ostacola le indagini transfrontaliere;

la diversità delle norme relative alle prove pone problemi quanto all'utilizzazione e valutazione in sede di processo penale del materiale probatorio raccolto in un altro Stato membro;

la diversità dei reati e le enormi divergenze fra le sanzioni previste determinano rischi diversi per gli autori di reati transnazionali;

la cooperazione fra gli Stati membri non è giuridicamente possibile a causa della mancanza di norme penali comparabili e del contemporaneo mantenimento del requisito della doppia incriminazione;

38. invita il Consiglio a inserire nel previsto studio sui settori prioritari per il ravvicinamento o l'armonizzazione delle legislazioni degli Stati membri in materia di lotta alla criminalità organizzata anche proposte a lungo termine, per esempio quelle del *corpus iuris* elaborato da un gruppo di esperti su mandato della Commissione dietro richiesta del Parlamento europeo e pubblicato nel 1997, che si occupa della creazione di un futuro spazio comune europeo penale e giudiziario;

Raccomandazione 19.

39. sottolinea che, alla luce dei suggerimenti di taluni operatori della giustizia quali i giudici dell'« Appello di Ginevra », non è tanto opportuno promuovere il centralismo quanto il collegamento diretto fra le autorità responsabili dell'applicazione della legge negli Stati membri, come del resto dimostra anche l'esempio della Con-

venzione di Schengen; a questo proposito sarebbe bene mettere a punto innanzi tutto misure che affrontino i problemi principali legati ai collegamenti diretti (per esempio il superamento della barriera linguistica attraverso l'insegnamento delle lingue, la redazione e diffusione di un dizionario multilingue dei vari concetti giuridici, la compilazione di un elenco di tutti gli indirizzi rilevanti per l'applicazione della legge negli Stati membri, eccetera), fermo restando che questi provvedimenti dovrebbero essere intesi come il primo passo verso la creazione di uno spazio giuridico comune;

40. ritiene opportuna la creazione di punti di contatto nazionali centrali solo a condizione che essi abbiano in primo luogo il compito di agevolare, e rendere di conseguenza più efficaci, i collegamenti diretti fra le autorità competenti per l'applicazione della legge nei singoli Stati membri;

Raccomandazione 20.

41. accoglie favorevolmente l'istituzione, a livello nazionale, di gruppi pluridisciplinari integrati nella misura in cui essi, grazie alla varietà dei loro metodi di valutazione, di approccio e soluzione dei problemi, che debbono però essere correlati fra loro, sono in grado di fornire una risposta più incisiva al complesso fenomeno della criminalità organizzata transfrontaliera, conferendo dunque maggiore efficacia alle misure intese a contrastarla; occorre tuttavia esaminare se e in che misura tali compiti non possano essere successivamente svolti anche da Europol;

Raccomandazione 22.

42. invita il Consiglio, in considerazione della consultazione obbligatoria del Parlamento europeo ai sensi dell'articolo K.11, paragrafo 1, del trattato sull'Unione europea introdotta con il trattato di Amsterdam, a inserire sin d'ora quali osservatori in seno al gruppo pluridisciplinare « Criminalità organizzata » due rappresentanti del Parlamento, allo scopo di migliorare

l'informazione reciproca e la cooperazione interistituzionale;

Raccomandazione 23.

43. chiede che, vista l'estensione del mandato di Europol intervenuta dalla firma della relativa convenzione e tenuto conto dell'ampliamento dei compiti di Europol a seguito del trattato di Amsterdam, l'articolo 35, paragrafo 2, della convenzione Europol, ai sensi del quale il bilancio di Europol è finanziato con i contributi degli Stati membri e altre entrate occasionali, sia modificato in modo da inserire detto bilancio nel bilancio generale delle Comunità europee;

Raccomandazione 24.

44. valuta positivamente la messa a punto di opportuni atti intesi ad agevolare e/o intensificare i contatti di Europol con la Commissione;

Raccomandazione 25.

45. accoglie in modo positivo l'ulteriore ampliamento dei compiti di Europol poiché l'azione coordinata a livello europeo delle forze di polizia rappresenta un presupposto fondamentale per lottare efficacemente contro la criminalità operante su scala europea; ritiene che in tale contesto dovrebbe rientrare anche l'impulso reciproco da parte di Europol e degli Stati membri a intervenire in un determinato settore della criminalità organizzata;

46. ritiene che la mancanza di un sistema di controllo giurisdizionale e parlamentare su una polizia dotata di competenze operative non sia conciliabile con i principi democratici e dello Stato di diritto; chiede pertanto che — visto l'ampliamento dei compiti di Europol previsto dal trattato di Amsterdam con l'inserimento di attività operative, anche se solo di supporto — nel quadro della revisione della conven-

zione Europol sia introdotto un controllo giurisdizionale centrale delle singole attività di Europol e sia istituito l'obbligo per Europol di informare regolarmente il Parlamento europeo e i parlamenti degli Stati membri in merito alla sua attività;

Raccomandazioni 26 e 28.

47. accetta le misure proposte con le seguenti limitazioni e integrazioni:

ritiene opportuno uniformare a livello di Unione europea l'elenco dei reati che comportano riciclaggio di denaro, che dovrebbe sostanzialmente comprendere i principali delitti contro il patrimonio;

respinge la scelta di rendere perseguibile anche il riciclaggio imputabile a negligenza;

ritiene che occorra migliorare e perfezionare le possibilità di ricerca, sequestro e confisca di patrimoni illeciti, facendo tuttavia rigorosamente attenzione a non ostacolare o impedire indebitamente gli affari ordinari o le transazioni internazionali legali; lo studio dovrebbe comunque esaminare anche le possibilità di migliorare e semplificare lo svolgimento pratico delle indagini in ambito transnazionale;

valuta positivamente la possibilità di confiscare i patrimoni di origine illecita anche qualora l'autore del reato sia deceduto o latitante, ricordando che con i beni sequestrati debbono essere in primo luogo soddisfatti i diritti delle vittime del reato;

occorre dare massima priorità a misure per aiutare le vittime;

reputa che si potrebbe esaminare le possibilità di agevolazioni in materia di prove per quanto riguarda la confisca dei proventi illeciti di un'organizzazione criminale (senza tuttavia arrivare a rovesciare l'onere della prova), ferma restando la necessità di tener conto, da un lato, delle esigenze dello Stato di diritto e, dall'altro, delle esperienze degli Stati membri che hanno già introdotto tali agevolazioni;

ritiene che un ulteriore studio dovrebbe accertare se e in che misura l'azione dello Stato, per esempio l'applicazione di imposte estremamente elevate su taluni beni di consumo (quali alcolici e sigarette) può favorire l'attività delle organizzazioni criminali a causa dell'aumento dei potenziali margini di guadagno a essa legato;

reputa opportuno esaminare la possibilità di ripartire fra gli Stati membri i beni confiscati (rimanenti dopo aver soddisfatto eventuali richieste di risarcimento) in funzione della loro partecipazione alle indagini, poiché spesso, in caso di collaborazione fra vari Stati, alcuni debbono sostenere l'onere delle indagini mentre altri traggono finanziariamente vantaggio dalla confisca; a questo proposito si ricorda tuttavia che tale ripartizione era già stata proposta nella convenzione delle Nazioni Unite del 1988 contro il traffico illecito di stupefacenti e sostanze psicotrope, ma da allora non è stata pressoché mai messa in pratica;

ritiene che, in alternativa alla spartizione dei beni illeciti confiscati — che è molto difficile organizzare in modo equo — si potrebbe esaminare la possibilità di creare un Fondo europeo da utilizzare a favore delle vittime e per la prevenzione dei reati;

IV. LACUNE DEL PIANO D'AZIONE.

Aspetti sociali.

48. deplora il fatto che, per quanto riguarda le misure preventive, il piano d'azione ignori ampiamente il prezioso contributo della società civile alla lotta contro la criminalità organizzata;

49. invita il Consiglio, la Commissione e gli Stati membri a promuovere e appoggiare le misure concernenti l'educazione alla legalità;

50. invita il Consiglio, la Commissione, gli Stati membri e le regioni a condurre

intense campagne di informazione sulle ripercussioni della criminalità organizzata nonché a promuovere azioni efficaci contro le circostanze che favoriscono tendenzialmente un atteggiamento di disponibilità nei confronti del crimine organizzato; chiede che tali misure preventive siano volte in primo luogo a contrastare la crescente disoccupazione e le carenze emergenti nella rete di protezione sociale, il diffondersi della povertà, l'allentamento dei vincoli dei sistemi sociali tradizionali (circoli ricreativi, scuola, chiesa, famiglia) e gli errori commessi nella pianificazione dell'assetto urbano (per esempio nascita di *slums* o di cosiddetti « ghetti »); queste misure dovrebbero altresì tener conto delle esperienze positive di una polizia vicina ai cittadini (in particolare per quanto riguarda l'assistenza ai giovani), nonché delle conoscenze più recenti in materia di prevenzione del crimine, per esempio il fatto che la criminalità trova terreno fertile là dove non si interviene per riparare i danni arrecati in luoghi pubblici (teoria delle *broken windows*);

Sorveglianza dei moderni sistemi di comunicazione.

51. ritiene che siano necessarie strategie globali per impedire lo sviluppo della criminalità organizzata all'interno delle tecnologie moderne, in particolare nel campo delle telecomunicazioni e dei mezzi di comunicazione elettronici;

Metodi di investigazione particolari.

52. chiede che nell'ambito di particolari metodi di investigazione gli interventi comuni — ferme restando le esigenze derivanti dallo sviluppo di strategie in materia di azione penale a livello europeo nonché da Europol — si concentrino in particolare sui seguenti settori:

l'impiego transfrontaliero di investigatori infiltrati,

l'europeizzazione dei programmi di protezione dei testimoni,

l'insediamento di gruppi misti comuni di investigatori;

53. ritiene pertanto che i problemi relativi a questi metodi di indagine particolari non dovrebbero essere ignorati, ma richiedano piuttosto un'analisi particolarmente approfondita — soprattutto a livello parlamentare — ferma restando la necessità che il tentativo di dotare, così facendo, gli organi incaricati dell'applicazione della legge di « armi » in un certo senso pari a quelle della criminalità organizzata sia sempre accompagnato da una valutazione estremamente accurata dell'impatto sui diritti fondamentali e delle possibili ripercussioni per le persone non coinvolte, da un lato, e delle prospettive di successo e dei vantaggi rispetto ai metodi di indagine tradizionali, dall'altro;

54. ritiene inoltre che tali metodi di indagine particolari, qualora il loro impiego risulti necessario e giustificato sulla base della suddetta valutazione accurata, debbano essere applicati solo nel rispetto di condizioni estremamente rigorose ed essere accompagnati da severissimi controlli giurisdizionali e parlamentari, adot-

tando disposizioni efficaci anche per contrastarne l'impiego abusivo;

55. invita a far sì che a tal fine la nuova convenzione sull'assistenza giudiziaria in materia penale, attualmente in corso di elaborazione in seno al Consiglio, disciplini per quanto di competenza tali metodi di indagine particolari;

56. invita il Consiglio a elaborare azioni comuni in merito ai singoli metodi di indagine particolari che definiscano esattamente le possibilità di impiego e i limiti degli stessi rispetto ai principi dello Stato di diritto, favorendo in questo modo l'armonizzazione dell'utilizzazione di detti metodi negli Stati membri con l'obiettivo di creare norme simili per quanto attiene alle prove e poter quindi utilizzare reciprocamente le prove così raccolte nei procedimenti penali negli Stati membri;

* * *

57. incarica il suo Presidente di trasmettere la presente risoluzione al Consiglio, alla Commissione e ai governi e parlamenti degli Stati membri, nonché dei paesi candidati all'adesione.

NICOLE FONTAINE
Vicepresidente