



LIBRO BIANCO

sulla criminalità
organizzata
transnazionale



COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

LIBRO BIANCO
SULLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA
TRANSNAZIONALE

Edizione inglese:
White Paper on transnational
organised crime

Edizione francese:
Livre Blanc sur le crime organisé
transnational

Edizione russa:
БЕЛАЯ КНИГА
О ТРАНСНАЦИОНАЛЬНОЙ
ОРГАНИЗОВАННОЙ
ПРЕСТУПНОСТИ

Gli autori sono gli unici responsabili delle opinioni espresse nella presente pubblicazione, che non riflettono necessariamente la posizione ufficiale del Consiglio d'Europa. Tutti i diritti riservati. Nessun estratto della presente pubblicazione può essere tradotto, riprodotto, registrato o trasmesso in qualsiasi forma e con qualsiasi mezzo – elettronico (CD-Rom, internet, ecc.), meccanico, fotocopie, registrazione o in qualsiasi altro modo – senza previa autorizzazione scritta della Direzione della Comunicazione (F 67075 Strasburgo o publishing@coe.int). Per questioni in altri ambiti, indirizzare la corrispondenza relativa al presente documento all'indirizzo e-mail dgi-cdpc@coe.int.

Copertina e impaginazione: SPDP,
Consiglio d'Europa
Fotografie: Shutterstock
© Consiglio d'Europa,
dicembre 2014
Stampato presso la tipografia
del Consiglio d'Europa

Translations into non-official languages are not made by the Council of Europe and it does not check their accuracy or linguistic quality. They are published for information purposes only and the Council of Europe accepts no responsibility for their quality or content.

Indice

PREFAZIONE	5
SINTESI	7
CAPITOLO 1 INTRODUZIONE	9
1.1. Il Consiglio d'Europa e la criminalità organizzata transnazionale	9
1.2. Il processo di elaborazione del Libro Bianco	10
1.3. Legislazioni e piani d'azione in materia di criminalità organizzata in quanto fenomeno transnazionale	13
CAPITOLO 2 CARATTERISTICHE, TENDENZE ED EVOLUZIONI DELLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA TRANSAZIONALE	15
2.1. Individuare le tendenze della COT: le difficoltà riscontrate	15
2.2. Nuove tendenze della COT	16
2.3. Caratteristiche generali della COT e principali esigenze connesse al suo contrasto	17
CAPITOLO 3 SETTORI CHIAVE INDIVIDUATI	19
3.1. Migliorare la cooperazione internazionale. Creare e ampliare le reti	19
3.2. Tecniche investigative speciali (TIS)	26
3.3. Protezione dei testimoni e incentivi per favorire la cooperazione	28
3.4. Sinergie amministrative e cooperazione con il settore privato	34
3.5. Recupero dei beni	36
CAPITOLO 4 RACCOMANDAZIONI E PROPOSTE DI AZIONI FUTURE	41
4.1. Raccomandazioni generali	41
4.2. Miglioramento della cooperazione giudiziaria e delle forze di polizia	42
4.3. Utilizzo delle tecniche investigative speciali (TIS)	42
4.4. Testimoni, testimoni di giustizia e collaboratori	43
4.5. Sinergie e cooperazione con altre entità	43
4.6. Recupero dei beni	43
CAPITOLO 5 CONCLUSIONI DEL GRUPPO DI REDAZIONE	45
APPENDICE 1 – SELEZIONE DI TESTI	47
APPENDICE 2 – LISTA DELLE ABBREVIAZIONI	49

Prefazione

La criminalità organizzata transnazionale (COT) rappresenta una questione cruciale in molti Stati membri del Consiglio d'Europa in quanto costituisce una grave minaccia per lo stato di diritto, con gravi conseguenze per le sue vittime, l'economia e lo sviluppo sociale. Secondo alcuni studi, circa 3600 gruppi criminali internazionali organizzati sono oggi attivi in Europa. Il Consiglio d'Europa, in quanto organizzazione leader nella protezione della democrazia, dei diritti umani e dello stato di diritto, è determinato a svolgere un ruolo chiave nella lotta alla COT. Preparato su richiesta del Comitato dei Ministri, il presente Libro Bianco identifica le aree in cui il Consiglio d'Europa potrebbe contribuire a combattere la COT e individua i compiti specifici che potrebbero essere svolti meglio o in modo più efficiente dall'Organizzazione.

Come sono utilizzate le tecniche investigative speciali (TIS)? In che modo viene impiegato l'accesso remoto ai computer? Qual è la reale situazione del ricollocamento transfrontaliero dei testimoni? La mancanza di fiducia reciproca tra gli Stati membri del Consiglio d'Europa rappresenta un problema reale? Il Libro Bianco contiene un elenco di raccomandazioni volte a definire le misure che dovrebbero essere applicate nei seguenti cinque settori-chiave: tecniche investigative speciali, protezione dei testimoni, cooperazione con il settore privato, recupero dei beni, della cooperazione internazionale e allargamento delle reti di contatto.

È necessario un approccio specializzato, ma esiste il rischio che, per una valutazione e un'azione comune nella lotta contro la COT, non possano essere utilizzati risultati separati frammentari. Per la prima volta un gruppo di esperti provenienti dagli Stati membri del Consiglio d'Europa e rappresentanti di sette organismi di monitoraggio dell'Organizzazione, tutti con una grande esperienza nella lotta contro la criminalità organizzata, ha lavorato insieme per la stesura di tale documento. Operare in un tale contesto multidisciplinare offre un evidente valore aggiunto ed è essenziale per l'identificazione di soluzioni concrete.

Una lacuna importante sottolineata dal Libro Bianco è rappresentata dalla frammentazione geografica della cooperazione internazionale: abbiamo bisogno di promuovere una più efficace attuazione delle norme del Consiglio d'Europa in questo settore. Senza un concreto rafforzamento degli strumenti giuridici, la cooperazione internazionale è difficoltosa o addirittura impossibile. Negli ultimi decenni, circa 30 convenzioni sono state negoziate in seno al Consiglio d'Europa per stabilire una base comune per la cooperazione in materia penale in tutta Europa e talvolta anche altrove. Queste convenzioni disciplinano taluni meccanismi di cooperazione come l'estradizione, la mutua assistenza giudiziaria ed il trasferimento delle persone condannate, ma si rivolgono anche a specifiche forme di criminalità che hanno una dimensione transfrontaliera, come il terrorismo, il traffico di esseri umani e la criminalità informatica.

Molte di queste convenzioni sono state ampiamente ratificate. Inoltre, negli ultimi anni, un numero crescente di Stati non europei ha deciso di unirsi alla famiglia del Consiglio d'Europa aderendo a tali convenzioni.

Mi auguro - e confido - che il presente Libro Bianco diventi uno strumento prezioso sia per i decisori politici che per gli operatori del settore.

Thorbjørn Jagland
Segretario Generale del Consiglio d'Europa

Sintesi

La criminalità organizzata transnazionale (di seguito designata con l'abbreviazione COT) rappresenta una delle minacce più gravi alla sicurezza mondiale, in grado di provocare ingenti danni sociali ed economici. Occorre pertanto moltiplicare gli sforzi e le strategie di prevenzione per contenere l'espansione del fenomeno. La COT trae vantaggio da un certo numero di lacune giuridiche, poiché le autorità di contrasto e giudiziarie hanno difficoltà a reagire tempestivamente nei confronti di queste imprese criminali, che utilizzano procedimenti molto sofisticati di occultamento delle loro attività e dei loro proventi illeciti, avvalendosi della globalizzazione e delle più recenti tecnologie nel campo dell'informazione e della comunicazione (di seguito TIC).

La minaccia rappresentata dalla COT è un tema di crescente attualità in molti Stati membri del Consiglio d'Europa (di seguito CdE) e, pertanto, è stata oggetto di un approfondito esame da parte del Comitato europeo per i problemi legati alla criminalità (di seguito CDPC).¹ Nel novembre 2012 è stata approvata l'istituzione di un Gruppo redazionale ad hoc sulla criminalità organizzata transnazionale (di seguito PC-GR-COT), il cui mandato prevedeva l'elaborazione di un Libro Bianco sulla COT che sottolineasse le possibili iniziative che il CdE potesse intraprendere in questo campo.

Nel presente Libro Bianco è stata accordata un'attenzione particolare all'individuazione dei settori in cui il CdE potrebbe fornire un valido contributo nel campo del contrasto alla COT, delle azioni che potrebbero essere intraprese nel modo più adeguato o più efficace dall'Organizzazione e dei problemi che non sono stati specificamente affrontati da altre organizzazioni internazionali o sovranazionali o che sarebbe opportuno coordinare con le attività del CdE. La mera affermazione che il CdE dovrebbe intraprendere iniziative nel campo della prevenzione e della repressione della COT non è di per sé sufficiente per contribuire ad affrontare il problema né per trovare le sinergie necessarie.

A tale fine, invece di discutere il concetto di crimine organizzato e le sue implicazioni transnazionali, che sono ben note, il Gruppo redazionale ad hoc ha preferito concentrarsi sulle priorità da fissare per contrastare efficacemente la COT tramite la risposta della giustizia penale. Il Libro Bianco non mira a definire priorità operative, né a valutare le minacce o i rischi che comporta la COT; si propone invece di individuare i settori specifici nei quali si dovrebbe intraprendere un'azione finalizzata a migliorare la risposta penale alla COT. Nell'ambito della definizione di tali possibili settori di intervento, il Gruppo Redazionale ad hoc ha esaminato i rapporti preparati dall'UNODC² e dall'EUROPOL³, la relazione del Parlamento europeo del settembre 2013⁴ e i rapporti di esperti nazionali. Di seguito le conclusioni principali:

- ▶ nei vari paesi esistono sufficienti strutture giuridiche. Il problema principale non sembra essere dovuto alla mancanza di strumenti giuridici, ma alla loro applicazione pratica;
- ▶ l'individuazione delle nuove tendenze della COT aiuta a fissare le priorità per certe tipologie di reato e a definire le rispettive politiche operative. Tuttavia, quando si cerca di migliorare l'efficacia della risposta penale alla criminalità organizzata transnazionale, emergono lacune comuni nei sistemi di cooperazione o nei sistemi di giustizia penale che dovrebbero essere affrontate sia a livello giuridico che pratico;
- ▶ occorre individuare i motivi per cui gli strumenti giuridici esistenti non sono adeguatamente applicati, in particolare per quanto riguarda la cooperazione giudiziaria e delle forze di polizia in materia penale. Esistono diversi organi di monitoraggio che analizzano l'attuazione delle convenzioni su tale questione. Un approccio comune, che riunisca tutte le competenze degli organi di monitoraggio del Consiglio d'Europa, contribuirebbe a individuare i problemi e di conseguenza a permettere la definizione di un'azione comune per superarli;

1 Il Comitato europeo per i problemi legati alla criminalità (CDPC), creato nel 1958, è stato incaricato dal Comitato dei Ministri della sorveglianza e del coordinamento delle attività del Consiglio d'Europa nel campo della prevenzione e della repressione della criminalità.

2 UNODC, *The Globalization of Crime. A Transnational Organized Crime Threat Assessment*, 2010, disponibile on line all'indirizzo http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/tocta/TOCTA_Report_2010_low_res.pdf (consultato l'11 settembre 2014).

3 *Europol SOCTA 2013. Ue Valutazione della minaccia rappresentata dalla grande criminalità organizzata*, disponibile on line all'indirizzo <https://www.europol.europa.eu/content/eu-serious-and-organised-crime-threat-assessment-socta> (consultato l'11 settembre 2014).

4 Relazione della Commissione speciale del Parlamento europeo sulla criminalità organizzata, la corruzione e il riciclaggio di denaro: raccomandazioni in merito ad azioni e iniziative da intraprendere, presentata da Salvatore Iacolino.

- ▶ consapevole dell'impossibilità di analizzare tutti i problemi collegati alla lotta contro la COT, gli autori del Libro Bianco hanno deciso di concentrarsi sulle questioni che sono in genere considerate essenziali per fornire un'adeguata risposta penale. Essi hanno confermato i risultati delle valutazioni effettuate nell'ambito di studi più ampi, completandoli con la loro preziosa esperienza pratica;
- ▶ nel selezionare i settori più importanti nei quali il Consiglio d'Europa potrebbe realmente svolgere un ruolo essenziale in ambito paneuropeo, il presente Libro Bianco si concentra sulla risposta penale. Il che non significa che la prevenzione non sia stata considerata come un elemento chiave, ma, sulla base delle informazioni raccolte, è stato deciso di porre l'accento sul miglioramento della risposta penale in ambito transnazionale (individuazione, indagini, perseguimento penale, raccolta delle prove e recupero dei proventi del reato);
- ▶ gli autori del Libro Bianco, pur avendo individuato numerosi temi in materia di lotta contro la criminalità organizzata transnazionale che avrebbero potuto essere trattati nel corso dei lavori, hanno deciso di approfondire unicamente cinque settori chiave, al fine di formulare raccomandazioni precise per un futuro piano d'azione: a) problemi legati alla cooperazione internazionale delle forze di polizia e delle autorità giudiziarie; b) l'utilizzo di tecniche investigative speciali; c) l'attuazione di programmi speciali di protezione dei testimoni e dei collaboratori di giustizia; d) la necessità di accrescere la cooperazione con gli organismi amministrativi e con il settore privato; e) l'assoluta esigenza di recuperare i proventi di reato, al fine di scoraggiare questo tipo di criminalità e di migliorare l'efficacia della lotta contro le organizzazioni criminali che operano in ambito transnazionale;
- ▶ il Libro Bianco comprende un elenco di raccomandazioni basate sull'analisi dei problemi constatati nei cinque settori chiave sopracitati e che occorre risolvere per migliorare la risposta penale alla COT. Tra le competenze del presente Libro Bianco non rientra la definizione di un piano concreto che precisi priorità e attività specifiche del CdE. La presente pubblicazione intende piuttosto proporre alcune linee d'azione.

Il contributo del CdE nell'elaborazione di una strategia generale per la lotta contro la COT e nell'attuazione di iniziative politiche e pratiche in certi settori specifici contribuirebbe decisamente al miglioramento dell'efficacia della lotta contro la COT. Il CdE si trova nella posizione ideale per intraprendere azioni politiche che accrescano la consapevolezza della necessità di uno sforzo congiunto nella lotta contro la COT, per assicurare la revisione e l'applicazione delle convenzioni esistenti e per strutturare le attività nell'ambito di reti specializzate per lo scambio e la condivisione delle informazioni raccolte dai servizi. Inoltre, pur essendo incontestabile che la risposta penale sia uno degli strumenti più rilevanti nella lotta contro la COT, l'assenza di informazioni pratiche complete ostacola il miglioramento della capacità di intervento dei sistemi di giustizia penale. Mancano informazioni importanti per determinare le aree in cui la risposta penale non riesce ad affrontare adeguatamente il fenomeno della COT. Per raccogliere questa sfida, occorre sapere in anticipo dove risiede il problema: come sono utilizzate le tecniche investigative speciali? Come è utilizzato l'accesso remoto ai dati di un computer? Quali sono le reali possibilità di ricollocamento dei testimoni oltrefrontiera? Le legislazioni sulla protezione dei dati fino a che punto ostacolano lo scambio di informazioni? L'assenza di fiducia reciproca è un problema reale per gli Stati membri del CdE? Queste sono alcune delle questioni che occorre analizzare a livello pratico, per definire le misure da applicare per migliorare l'efficacia della lotta contro la COT.

Gli organi di monitoraggio del CdE, grazie alla loro lunga esperienza e all'elevato livello di specializzazione nei vari settori riguardanti la COT, sono in grado di affrontare le diverse sfaccettature dei problemi legati alla lotta contro la COT in un contesto paneuropeo. Se da un lato però la specializzazione è importante, un approccio comune è altrettanto auspicabile, dato il rischio che risultati frammentari non possano essere utilizzati per una valutazione e un'azione comune nella lotta contro la COT.

Le riflessioni esposte qui di seguito sono basate sulla solida esperienza acquisita dal CdE.

Capitolo 1

Introduzione

1.1. IL CONSIGLIO D'EUROPA E LA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA TRANSNAZIONALE

La criminalità organizzata transnazionale rappresenta una minaccia diretta per la sicurezza interna di tutti gli Stati membri del Consiglio d'Europa e contribuisce notevolmente a erodere le fondamenta dello stato di diritto e a compromettere l'integrità delle istituzioni democratiche. Il Comitato dei Ministri ha pertanto inserito il contrasto a questo fenomeno criminale tra le principali priorità del programma di lavoro dell'Organizzazione per i prossimi anni. Il coordinamento e la concertazione tra tutti gli attori coinvolti sono essenziali per combattere la criminalità organizzata transnazionale in maniera efficace.

Quando si affronta il problema della COT, la prima difficoltà consiste nel trovare un accordo sulle definizioni⁵. Ai fini del presente documento è stata adottata la definizione di "gruppo criminale organizzato" contenuta nella Raccomandazione del Consiglio d'Europa Rec(2001)11 relativa ai principi guida per la lotta alla criminalità organizzata, identica a quella della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale (di seguito UNTOC)⁶. Per quanto concerne il concetto di "transnazionale", si utilizza la definizione della UNTOC⁷. La COT minaccia direttamente la sicurezza interna di tutti gli Stati membri del CdE. Per la sua stessa natura questo tipo di attività criminale, visto il suo carattere essenzialmente transnazionale, non può essere efficacemente contrastato dall'azione isolata di ogni singolo Stato. Richiede al contrario un approccio mirato e completo che punti sull'applicazione tempestiva di meccanismi di cooperazione internazionali.

Per fronteggiare la minaccia della COT, gli Stati europei hanno cooperato nel quadro di diverse istituzioni internazionali e sovranazionali. Molti di tali organismi, ad esempio l'UNODC, l'Interpol e le istituzioni dell'Unione europea (Ue), hanno già dimostrato la loro efficacia. Tuttavia, malgrado l'esistenza di numerosi strumenti di contrasto alla COT, si avverte ancora la mancanza di un quadro davvero paneuropeo e di un approccio strategico alla lotta contro la COT condiviso da tutti gli Stati membri del CdE.

La COT contribuisce a erodere gravemente lo stato di diritto e a compromettere l'integrità delle istituzioni democratiche. Inoltre, visto l'uso della violenza e di strumenti sempre più nuovi e sofisticati da parte delle organizzazioni criminali per il raggiungimento dei loro scopi, la COT rappresenta una grave minaccia, oltre che per lo stato di diritto, anche per le persone e, di conseguenza, per i valori tutelati dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, e, in generale, per tutti gli ideali sostenuti dal CdE. L'impatto negativo che è in grado di esercitare sulle economie nazionali non può essere sottovalutato. L'evasione fiscale, il riciclaggio dei capitali e le attività economiche illegali fanno perdere agli Stati ingenti somme di denaro, per non parlare del danno indiretto sulle economie causato dalle attività criminali, che possono intaccare la credibilità e la competitività dei settori finanziari e commerciali di un paese.

-
- 5 Esistono numerose definizioni del concetto di "criminalità organizzata transnazionale": mentre alcuni specialisti ritengono che tale termine debba essere unicamente riservato alle organizzazioni criminali di stampo mafioso, altri lo applicano a qualsiasi associazione strutturata o gruppo composto da più di tre persone che agisce in modo concertato. Lo stesso vale per il significato da attribuire al termine transnazionale.
- 6 Appendice della Raccomandazione Rec (2001)11: "per gruppo criminale organizzato si intende un gruppo strutturato di più di tre persone, stabilito da tempo, che agisce in modo concertato allo scopo di commettere uno o più reati gravi finalizzati a ottenere, direttamente o indirettamente, un vantaggio finanziario o altri profitti materiali".
- 7 Articolo 3, comma 2: "Ai fini del paragrafo 1 del presente articolo, un reato è di natura transnazionale se:
- a) è commesso in più di uno Stato;
 - b) è commesso in uno Stato, ma una parte sostanziale della sua preparazione, pianificazione, direzione o controllo avviene in un altro Stato;
 - c) è commesso in uno Stato, ma in esso è implicato un gruppo criminale organizzato impegnato in attività criminali in più di uno Stato; o
 - d) è commesso in uno Stato ma ha effetti sostanziali in un altro Stato."

Allo stesso tempo, le organizzazioni criminali e i loro affiliati, all'interno e al di fuori dell'Europa, stanno dimostrando una crescente capacità di forgiare alleanze e di operare al di fuori delle frontiere ovunque sul territorio europeo, complicando ulteriormente le indagini e il perseguimento penale dei criminali nei vari Stati membri.

Dal 1958 il Comitato del CdE per i problemi legati alla criminalità (CDPC) ha contribuito a sviluppare il diritto penale internazionale, elaborando numerosi strumenti giuridici importanti per combattere la criminalità organizzata transnazionale. Inoltre, il Comitato dei Ministri ha recentemente inserito le questioni di diritto penale tra le priorità del programma di lavoro del CdE per i prossimi anni⁸.

In considerazione del fatto che altre organizzazioni internazionali e sovranazionali già forniscono un attivo contributo alla lotta contro la COT, si potrebbe obiettare che per affrontare tale problema non occorra l'impegno specifico del CdE. Si tratta tuttavia di un'osservazione infondata: la lotta contro la COT è talmente complessa che, per contrastarla nei suoi vari aspetti, sono necessari tutti gli sforzi possibili e l'intervento degli attori più qualificati rispetto alle necessità identificate. Il CdE e, in particolare, il suo il Comitato Europeo responsabile per i problemi legati al diritto penale (CDPC), occupa una posizione unica e riconosciuta nel settore della cooperazione in materia di diritto penale e può fornire utili contributi per arricchire e completare le attività di altre istituzioni sopracitate, grazie alla sua capacità di creare connessioni, di costruire sinergie con i partner strategici e di promuovere la cooperazione in tutta Europa. Le attività del CdE dovrebbero essere coordinate e integrarsi con quelle già svolte e adottate dalle Nazioni Unite e dall'Unione europea, per non citare che due delle più importanti organizzazioni impegnate attivamente nella lotta contro la COT.

In questo campo, come in molti altri, il coordinamento e una chiara ripartizione dei compiti sono essenziali per evitare sovrapposizioni di strutture e di attività che potrebbero nuocere all'efficacia del risultato finale. L'assenza di una strategia comune per prevenire e contrastare la COT si manifesta nell'utilizzo di approcci differenti nella determinazione delle minacce e dei rischi, nell'individuazione dei possibili "nemici" e nella valutazione delle loro capacità, frammentazione che diminuisce la possibilità di mettere in atto un'azione di contrasto realmente efficace. La COT opera molto più rapidamente rispetto alla capacità di reazione degli Stati. Questo richiede l'adozione di standard comuni e di metodologie e pratiche condivise per identificarla e combatterla.

Gli organi di monitoraggio del CdE, con la loro lunga esperienza ed elevato livello di specializzazione nei diversi settori legati alla COT sono in grado di affrontare le molteplici sfaccettature dei problemi connessi alla lotta contro di essa in un contesto paneuropeo. Tali organi non solo favoriscono attivamente l'attuazione delle convenzioni del CdE riguardanti i diversi tipi di criminalità transnazionale, ma preparano interessanti studi e relazioni che concorrono a individuare le lacune esistenti nell'applicazione pratica e le eventuali modifiche future che sarà necessario apportare agli strumenti giuridici. Organizzano inoltre numerosi eventi e convegni per stimolare la raccolta di informazioni e sensibilizzare sull'importanza del rispetto delle convenzioni adottate. Tuttavia, competenze di cui dispongono questi organi e comitati specializzati potrebbero essere ulteriormente coordinate per definire un approccio comune alla lotta contro la COT.

1.2. IL PROCESSO DI ELABORAZIONE DEL LIBRO BIANCO

Il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa ha approvato il 21 novembre 2012 l'istituzione di un Gruppo redazionale ad hoc sulla criminalità organizzata transnazionale (PC-GR-COT), incaricato di individuare le tendenze, i problemi e le azioni ipotizzabili. Il presente Libro Bianco rispecchia i risultati di tali analisi e riflessioni.

La minaccia rappresentata dalla COT sta diventando una tematica sempre più importante in numerosi Stati membri del CdE ed ha pertanto interessato il CDPC, in quanto solleva serie preoccupazioni a vari livelli.

⁸ La linea d'intervento riguardante le misure contro il riciclaggio di capitali e il finanziamento del terrorismo (MONEYVAL), il terrorismo, la criminalità informatica, la lotta contro la tratta degli esseri umani (GRETA), la contraffazione dei farmaci (MEDICRIME) sviluppa un approccio integrato, destinato a rispondere alle principali minacce che gravano sullo stato di diritto, fondato sull'insieme di norme e di meccanismi di monitoraggio elaborato nel corso degli anni. In questi settori, il CdE proseguirà i suoi partenariati attivi con altre organizzazioni internazionali, tra cui le Nazioni Unite, l'UNODC, l'OCSE, il GAFI, l'Ue, l'OSCE e l'Organizzazione degli Stati americani (OSA).

Nel dicembre del 2011 è stato presentato al CDPC una roadmap destinata a definire le sue attività nel campo della COT e in tale occasione è stato deciso di elaborare il mandato di un gruppo redazionale ristretto, composto da specialisti in materia di COT, da sottoporre all'approvazione del CDPC e in seguito all'adozione del Comitato dei Ministri.

Nel marzo 2012, l'ufficio di presidenza del CDPC ha approvato il suddetto mandato e ha incaricato il Segretariato di inviarlo a tutte le delegazioni del CDPC per approvazione scritta, prima di sottoporlo al Comitato dei Ministri per l'adozione.

Dopo lunghi negoziati, il mandato del Gruppo redazionale ad hoc sulla criminalità organizzata transnazionale (PC-GR-COT) è stato adottato dal Comitato dei Ministri il 21 novembre 2012.

1.2.1. Mandato

Il mandato precisa i principali obiettivi del Gruppo redazionale ad hoc:

- ▶ individuare le problematiche pertinenti ed emergenti della criminalità organizzata transnazionale che richiedono una risposta penale;
- ▶ predisporre strategie paneuropee in stretto coordinamento con i partner strategici, e, ove possibile, sviluppare politiche comuni per prevenire e contrastare la criminalità organizzata transnazionale;
- ▶ raccogliere, valutare e scambiare le prassi più efficaci in materia di prevenzione e di repressione della COT tra tutti gli Stati membri del CdE;
- ▶ preparare un Libro Bianco da sottoporre al Comitato dei Ministri, previa convalida del CDPC, basato sull'analisi di un numero definito di tendenze e di evoluzioni della COT negli Stati membri del CdE considerati come settori prioritari di intervento, centrato sull'elaborazione di un approccio strategico integrato in materia di lotta contro la COT e sull'individuazione di risposte comuni alle principali minacce allo stato di diritto e alla sicurezza dei cittadini.

Nell'ambito del suo incarico, è stato chiesto al Gruppo Redazionale di analizzare le attività già realizzate e in corso in questo campo da parte delle organizzazioni internazionali e sovranazionali competenti, in particolare l'Unione Europea, nonché le attività già condotte dal CdE in materia.

Il risultato atteso, come indicato, era la preparazione di un Libro Bianco che doveva essenzialmente concentrarsi sull'individuazione delle eventuali lacune nella cooperazione in materia di diritto penale e sulla formulazione di raccomandazioni rivolte al CdE sulle azioni che potevano essere condotte al riguardo. Secondo il suo mandato, il Gruppo Redazionale doveva completare i suoi lavori entro dicembre 2013.

1.2.2. Composizione del Gruppo redazionale ad hoc

Il Gruppo redazionale ad hoc era composto da 12 rappresentanti di Stati membri con le massime competenze nel campo della COT, del diritto penale e della criminologia, designati dal CDPC, e da un esperto scientifico di chiara fama in tali materie, Michael Levi (Regno Unito), nominato dal Segretario Generale. Lorena Bachmaier Winter (Spagna) è stata eletta presidente del Gruppo nel corso della prima riunione.

Il Gruppo era composto dai rappresentanti dei seguenti Stati membri: Azerbaigian, Bosnia-Erzegovina, Croazia, Danimarca, Grecia, Italia, Federazione Russa, Repubblica Ceca, Serbia, Spagna e Turchia. Tutti i partecipanti hanno dimostrato di possedere un'ampia esperienza in materia di COT a livello operativo (in qualità di pubblici ministeri, membri di unità specializzate dei servizi di polizia), accademico o politico.

Hanno partecipato alle riunioni, a proprie spese, i seguenti organi di monitoraggio del CdE: Comitato di esperti sulla valutazione delle misure di lotta contro il riciclaggio dei capitali e il finanziamento del terrorismo (MONEYVAL)⁹, Comitato di esperti sul funzionamento delle Convenzioni europee sulla cooperazione

⁹ Il MONEYVAL è un comitato intergovernativo, costituito da un gruppo di esperti, il cui scopo è garantire che gli Stati membri del CdE abbiano istituito sistemi efficaci di lotta contro il riciclaggio del denaro e il finanziamento del terrorismo e rispettino le norme internazionali stabilite in questi settori. Per maggiori informazioni: www.coe.int/moneyval

in materia penale (PC-OC)¹⁰, Comitato di esperti sul terrorismo (CODEXTER)¹¹, Comitato della Convenzione sulla criminalità informatica (T-CY)¹², Gruppo di cooperazione in materia di lotta contro l'abuso e il traffico illecito di stupefacenti (Gruppo Pompidou)¹³, Gruppo di esperti sulla lotta contro la tratta di esseri umani (GRETA)¹⁴, Gruppo di Stati contro la corruzione (GRECO)¹⁵, nonché i rappresentanti del Messico, dell'Unione europea e dell'Organizzazione internazionale della polizia criminale (I.C.P.O. INTERPOL).

La partecipazione alle riunioni, nella maggior parte dei casi, dei presidenti degli organi di monitoraggio del CdE e dei principali attori internazionali nel campo della lotta contro la COT, è stata una chiara dimostrazione della fiducia che il CdE, data la solidità della sua base normativa e la sua ricca esperienza in materia, fosse nella posizione adatta per assumere questa iniziativa nel momento più opportuno. Detta partecipazione è stata inoltre fonte di numerosi suggerimenti sul contenuto del Libro Bianco.

1.2.3. Metodi di lavoro

La prima riunione del Gruppo redazionale ad hoc si è svolta nel giugno del 2013 ed è iniziata con uno scambio di opinioni sui principali temi da affrontare, in funzione delle preoccupazioni nazionali che i rappresentanti dei diversi paesi avevano precedentemente segnalato per iscritto al Segretariato Gruppo redazionale ad hoc. I rappresentanti dei vari organi di monitoraggio del CdE hanno esposto le principali attività dei rispettivi organi focalizzandosi sulla dimensione transnazionale della criminalità organizzata. Il loro apporto alle attività del Gruppo è stato altamente apprezzato ed è stato considerato essenziale per l'individuazione dei settori da affrontare nel Libro Bianco. Anche gli organi di monitoraggio hanno riconosciuto il valore aggiunto di questa esperienza di incontro e di lavoro interdisciplinare.

Il Gruppo redazionale ad hoc ha esaminato un certo numero di buoni esempi di cooperazione giudiziaria in materia penale, offerti, tra gli altri, dalla Rete giudiziaria europea (RGE) e dalla Rete iberoamericana di cooperazione giudiziaria internazionale (Iber-RED), che è uno strumento di cooperazione in materia civile e penale a disposizione degli operatori della giustizia di 22 paesi iberoamericani (tra cui Andorra, Portogallo e Spagna) e della Corte suprema di Porto Rico.

Alla luce di tali discussioni, il Gruppo Redazionale ad hoc ha individuato e approvato i vari aspetti da sviluppare nel Libro Bianco, decidendo in particolare di soffermarsi sulle questioni riguardanti l'assistenza giudiziaria reciproca e la cooperazione internazionale in materia penale, la confisca dei proventi dei reati commessi dalle organizzazioni criminali transnazionali e le lacune riscontrate nei programmi di protezione dei testimoni, il rafforzamento delle misure investigative speciali e le sinergie tra le autorità amministrative e le forze dell'ordine.

Il Gruppo redazionale ad hoc ha tenuto la sua seconda riunione nel dicembre del 2013, nel corso della quale ha presentato la prima bozza del Libro Bianco. Ogni tema è stato esaminato e commentato dai rappresentanti degli Stati membri, prendendo in considerazione i commenti ricevuti dal CDPC in occasione della sua 65ª Riunione plenaria, che si è svolta dal 2 al 5 dicembre 2013, prima di trasmettere il Libro Bianco al Comitato dei Ministri per adozione.

-
- 10 Il PC-OC controlla tutti gli strumenti del CdE relativi alla cooperazione internazionale in materia penale. Questo comitato formula (tramite negoziazioni) nuovi strumenti vincolanti e non vincolanti. Le sue attività di monitoraggio comprendono inoltre lo sviluppo di strumenti pratici in funzione dei problemi legati all'applicazione degli strumenti giuridici internazionali o la loro interpretazione. Per maggiori informazioni: www.coe.int/tcj
 - 11 Il CODEXTER è un comitato intergovernativo incaricato di coordinare l'attuazione di attività nei settori prioritari della lotta contro il terrorismo ed effettua un monitoraggio dell'applicazione degli strumenti del CdE contro il terrorismo. Per maggiori informazioni: www.coe.int/terrorism
 - 12 Il comitato T-CY rappresenta gli Stati parti contraenti della Convenzione di Budapest e ne controlla l'effettiva attuazione; sviluppa inoltre scambi di informazioni sulle evoluzioni più significative in campo giuridico, politico o tecnologico relative alla criminalità informatica e alla raccolta e l'acquisizione di prove elettroniche. Per maggiori informazioni: www.coe.int/tcy
 - 13 La missione del Gruppo Pompidou è di contribuire all'elaborazione di politiche multidisciplinari, innovative ed efficaci basate su dati di fatto in materia di consumo di stupefacenti negli Stati membri, associando le pratiche e le conoscenze scientifiche e concentrando le politiche sull'attuazione di programmi contro la droga. Per maggiori informazioni: www.coe.int/pompidou
 - 14 Il GRETA è responsabile del monitoraggio dell'attuazione della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta degli esseri umani da parte degli Stati Parti contraenti. Per maggiori informazioni: www.coe.int/trafficking
 - 15 Il GRECO è incaricato del monitoraggio del rispetto degli strumenti e delle norme del CdE contro la corruzione. Per maggiori informazioni: www.coe.int/greco

1.3. LEGISLAZIONI E PIANI D'AZIONE IN MATERIA DI CRIMINALITÀ ORGANIZZATA IN QUANTO FENOMENO TRANSNAZIONALE

L'elaborazione di nuove convenzioni o di strumenti giuridici per contrastare la COT non dovrebbe più essere considerata una priorità. Le attività dovrebbero piuttosto concentrarsi sugli sforzi da compiere per ratificare, attuare e rendere effettivi gli strumenti giuridici esistenti.

Le forme più gravi di criminalità organizzata hanno assunto una dimensione transnazionale, sia perché i reati sono commessi in diversi Paesi, sia perché i loro autori si avvalgono di legami e sostegni all'estero, oppure perché dei paesi stranieri sono coinvolti nel riciclaggio del denaro sporco, mediante investimenti in imprese o beni immobili all'estero, o perché i proventi delle attività criminose sono dissimulati in paradisi fiscali. Per affrontare il problema della criminalità organizzata e dei reati ad essa connessi e, di conseguenza, i problemi derivanti da questa sua dimensione essenzialmente transnazionale, sono già state adottate numerose misure a livello internazionale ed europeo, inclusi *inter alia* i documenti dell'ONU, del CdE e dell'Ue riportati nell'Appendice I.

Un esame degli strumenti giuridici adottati a livello internazionale permette di constatare che il campo d'azione e le iniziative politiche in questo settore sono in costante evoluzione, ma che le politiche da sole non sempre riescono a ottenere dei cambiamenti a livello pratico, "sul campo". Ne risulta che il CdE non dovrebbe più considerare prioritaria l'elaborazione di nuove convenzioni o di strumenti giuridici per contrastare il fenomeno della COT. Malgrado infatti la notevole mole di strumenti giuridici esistenti in materia, persistono problemi legati alla loro ratifica, attuazione ed efficacia. Nel presente Libro Bianco sono individuati numerosi settori da affrontare, trattati nei capitoli seguenti secondo un'impostazione che non sarà basata sul criterio della loro importanza, bensì su quello del loro ruolo nel procedimento penale, dall'indagine e l'accertamento del reato, fino al recupero dei proventi delle attività criminali.

Capitolo 2

Caratteristiche, tendenze ed evoluzioni della criminalità organizzata transnazionale

Si ritiene che tre fattori fondamentali abbiano influenzato l'espansione della COT: la mobilità dei beni e delle persone oggetto di traffico, l'evoluzione istituzionale e politica e soprattutto i progressi tecnologici. Per affrontare efficacemente questo problema, occorrono dati e statistiche criminologiche affidabili. Identificare le nuove tendenze è un fattore chiave, e può determinare quale sia il tipo di azione necessario. I settori chiave tradizionali, quali il traffico internazionale di stupefacenti, la tratta di persone esseri umani a scopo di sfruttamento e la criminalità finanziaria, continuano a rappresentare uno dei principali motivi di preoccupazione.

2.1. INDIVIDUARE LE TENDENZE DELLA COT: LE DIFFICOLTÀ RISCONTRATE

Le tendenze della criminalità organizzata corrispondono a un concetto comprendente due aspetti, che, seppur distinti a livello del principio, si rivelano molto spesso interconnessi nei fatti. Il primo è l'evoluzione del *modus operandi* dei criminali e dei rapporti che li legano, cioè l'aspetto "organizzato". Il secondo è l'evoluzione delle diverse forme di attività criminali, della loro portata e delle loro ripercussioni sulla società, e cioè l'aspetto "criminale" e "dannoso".

Nel cercare di descrivere le evoluzioni o le tendenze della criminalità organizzata, la principale difficoltà consiste nel fatto che un'evoluzione percepita non è necessariamente il segno di un cambiamento del fenomeno stesso, ma può essere semplicemente dovuta al nostro modo di affrontare la criminalità organizzata, o a un'evoluzione delle tecnologie utilizzate e delle fonti su cui ci basiamo per osservare la questione e per riconoscere, seguire e valutare i cambiamenti. Talvolta la situazione può sembrare peggiore di quanto lo sia in realtà per il semplice fatto che, rispetto al passato, si dispone di maggiori conoscenze su quanto accade, e non perché si assista a un reale peggioramento del fenomeno. La nostra percezione delle tendenze dipende unicamente dalla qualità dei dati su cui ci basiamo, che generalmente provengono dalle informazioni ottenute dai servizi di polizia, ma talvolta anche da studi effettuati in ambito accademico o dalla società civile. Pertanto, le differenze tra i vari Stati membri del CdE per quanto riguarda le attività di intelligence e il fatto che siano accessibili o meno rappresentano dei vincoli di cui bisogna tenere conto.

La criminalità organizzata in Europa, come la si intende solitamente, riguarda i reati predatori (quali, ad esempio, la tratta di esseri umani, il furto di opere d'arte e di oggetti di antiquariato, l'estorsione, la frode, le rapine e altri atti violenti), il concorso di persone in un reato e le attività criminali di trasferimento di beni e persone (come certe forme di corruzione, il traffico di clandestini e di sostanze stupefacenti e il riciclaggio di capitali).

Si dispone di dati scarsi per la maggior parte di tali reati, che sono caratterizzati infatti da grandi zone d'ombra, visto il numero di quelli che non sono né segnalati, né accertati. Malgrado l'assenza di cifre precise riguardo all'entità, all'impatto e ai costi della criminalità organizzata nell'area paneuropea, si ammette generalmente, in particolare per i reati legati al commercio illecito e per altre fattispecie di reati commessi con il concorso di più persone, o per i quali non è facile individuare la vittima, che il tasso dei reati registrati o perseguiti rappresenta più un'indicazione dell'attività della polizia che la portata obiettiva del fenomeno criminale. Per individuare le tendenze della COT, occorre cercare di utilizzare le fonti ufficiali, quelle accademiche e quelle fornite dal giornalismo investigativo e dalla società civile.

Il Gruppo redazionale ad hoc ritiene che la raccolta di dati affidabili e omogenei sulla COT a livello nazionale debba costituire una priorità d'azione: soltanto sulla base di cifre e statistiche penali affidabili si potrà affrontare in modo efficace questo fenomeno, talmente complesso a livello politico, giudiziario e di applicazione della legge.

2.2. NUOVE TENDENZE DELLA COT

In questi ultimi anni sono emerse nuove caratteristiche e dimensioni della criminalità moderna, dovute essenzialmente alla dimensione transnazionale delle attività criminali e alla loro organizzazione.

Il primo aspetto deriva da tre fattori fondamentali:

- ▶ La mobilità dei beni e delle persone oggetto di traffico: mentre nel passato gli interessi dei criminali erano orientati verso beni immobili (nel settore dell'agricoltura, degli appalti pubblici e dell'edilizia), la loro attenzione si volge oggi in misura crescente verso beni mobili, quali armi, droghe, rifiuti tossici, metalli, beni contraffatti, persone, con la tratta di esseri umani o il traffico di migranti. Il perseguimento di questi nuovi obiettivi criminali e il loro trasferimento dal paese di origine o di produzione alla loro destinazione finale è il fattore che conferisce questa nuova dimensione transnazionale alla criminalità.
- ▶ L'evoluzione istituzionale e politica, in particolare l'abolizione delle frontiere in certe aree o regioni. Ne è un buon esempio l'Unione europea, dove la soppressione delle frontiere interne ha facilitato la libera circolazione di persone, beni, capitali e servizi, come pure di criminali, di merci e servizi illegali e di denaro illecito.
- ▶ Lo sviluppo di nuove tecnologie, che permettono e incoraggiano le comunicazioni rapide e le transazioni e la circolazione, ma anche il celere trasferimento attraverso il riciclaggio di denaro illecito, frutto di attività criminose (i proventi della criminalità).

Per quanto concerne la dimensione organizzativa, si sta generalmente osservando come i criminali stanno rafforzando i loro legami, sempre più consapevoli del fatto che è per loro più proficuo associarsi per compiere attività illegali. Non si può evidentemente parlare di criminalità organizzata per i reati commessi semplicemente da più persone, ognuna delle quali svolge un ruolo diverso per raggiungere lo scopo illecito finale; si parla invece di organizzazione criminale se il gruppo non si è costituito a caso ma ha una dimensione stabile e dispone di una struttura, talvolta molto rudimentale, talvolta molto complessa, per perseguire un programma che va ben oltre la commissione di un reato isolato e che sia strumentale all'ottenimento di profitti per l'insieme del gruppo.

Le nuove forme di criminalità moderna qui sopra descritte si rilevano chiaramente non solo attraverso l'analisi di esperienze concrete, ma sono anche confermate dai rapporti delle autorità giudiziarie e delle forze di polizia, dai dati raccolti a livello nazionale e internazionale e dalle analisi disponibili nell'ambito dell'Ue. Vale la pena di menzionare al riguardo il rapporto strategico di Europol sulla valutazione della minaccia rappresentata dalla grande criminalità organizzata (rapporto SOCTA 2013), che fornisce informazioni ai decisori politici e alle autorità di contrasto e giudiziarie in Europa e che potrebbe essere pertinente nell'ambito del CdE¹⁶. Secondo tale fonte, "la grande criminalità organizzata è un fenomeno sempre più dinamico e complesso e resta una minaccia importante per la sicurezza e la prosperità dell'Ue e dei paesi terzi". Le principali conclusioni del rapporto indicano che le attività criminali tradizionali, quali il traffico di droga, continuano a destare serie preoccupazioni, ma pongono in risalto il fatto che gli effetti della globalizzazione della società e del mondo degli affari hanno facilitato l'emergere di nuove e notevoli "varianti" dell'attività criminosa, all'interno delle quali le reti criminali si avvalgono delle lacune giuridiche, dell'uso di Internet e delle conseguenze della crisi economica per generare utili illeciti correndo pochi rischi.

Partendo dall'analisi delle minacce principali, il rapporto SOCTA 2013 individua una serie di settori prioritari: il favoreggiamento dell'immigrazione clandestina, la tratta di esseri umani, il traffico illegale di droghe sintetiche e di droghe multiple, le frodi intracomunitarie note come *frodi carosello* (MTIC), la produzione e distribuzione di beni contraffatti, la criminalità informatica e il riciclaggio di denaro¹⁷.

Inoltre, il rapporto SOCTA 2013 sottolinea la continua evoluzione di una forma apparentemente nuova di gruppi criminali, organizzati in reti, che si definiscono molto meno in funzione dell'appartenenza etnica o nazionale dei loro membri rispetto al passato, ma che si caratterizzano soprattutto per la loro capacità di operare a livello internazionale grazie alla presenza di numerosi affiliati in molteplici settori e in diversi paesi. Le strutture piramidali si

¹⁶ Il rapporto SOCTA rappresenta la pietra angolare del ciclo di piani pluriennali di politiche fissate dall'Ue nel 2010, mirante a garantire un'effettiva cooperazione tra i servizi di polizia e le autorità giudiziarie nazionali, le istituzioni e le agenzie dell'Ue e altri partner significativi nella lotta contro la grande criminalità organizzata. Per individuare le nuove tendenze della COT, abbiamo utilizzato essenzialmente questa valutazione EUROPOL SOCTA, in quanto è più recente e copre una parte notevole dell'area geografica del CdE.

¹⁷ A seguito della valutazione effettuata dalla SOCTA, il Consiglio dell'Ue ha stabilito le priorità per la lotta alla criminalità organizzata per il 2014-2017. Si veda la bozza di conclusioni del Consiglio, 28 maggio 2013, (JAI 407, CRIMORG 151).

sono evolute in reti di cellule criminali con continui cambiamenti di partner e di ubicazione. Europol ritiene che la risposta strategica dell'UE debba discostarsi dal criterio della provenienza etnica e dalla collocazione geografica per dirigersi verso un modello più flessibile, in grado di rintracciare queste reti dinamiche della COT attraverso un utilizzo più efficace dei meccanismi transfrontalieri di scambio di informazioni e della coordinazione delle attività operative. Tale modello potrebbe ugualmente essere seguito dal CdE e non dovrebbe porre problemi per gli Stati membri che hanno ratificato la Convenzione UNTOC¹⁸.

Le analisi effettuate dalle istituzioni dell'Ue, pur non essendo completamente applicabili nello spazio paneuropeo, sono tuttavia utili per indicare le tendenze prevalenti, poiché, in definitiva, il fenomeno della COT all'interno dell'Ue ha chiari e diretti legami con le organizzazioni criminali che operano nei paesi limitrofi. Le organizzazioni criminali attive, ad esempio, nel settore del traffico di stupefacenti all'interno dell'Ue operano ugualmente in numerosi Stati membri del CdE.

Si può pertanto affermare che, malgrado il fatto che certi reati possano presentare caratteristiche o impatti diversi nell'Ue, in particolare in considerazione dell'eliminazione delle frontiere interne nello spazio Schengen, quando si analizza l'evoluzione della COT all'interno dei paesi membri del CdE non si riscontrano reali differenze per quanto riguarda le tendenze o le tipologie dei reati.

Dalla pubblicazione, nel 2005, dell'ultimo rapporto annuale del CdE dedicato alla situazione della criminalità organizzata¹⁹ non è stato istituito nessun forum o meccanismo incaricato di raccogliere dati sulle tendenze della criminalità organizzata nell'insieme degli Stati membri del CdE. In assenza di uno studio completo del fenomeno nello spazio geografico del CdE, le ricerche realizzate all'interno dell'Ue possono servire da base per l'elaborazione del presente Libro Bianco.

D'altro canto, è stato suggerito che un futuro piano d'azione del CdE sulla COT non dovrebbe focalizzarsi unicamente sulle minacce nuove o emergenti. Fino ad ora non è stata trovata una risposta soddisfacente alle minacce già presenti da tempo, e occorrono nuove iniziative al riguardo. L'assenza di cifre esatte non dovrebbe impedire di individuare le misure necessarie per lottare più efficacemente contro la COT, come pure le sfide che ci attendono e il tipo di piano d'azione necessario per superare i problemi esistenti.

2.3. CARATTERISTICHE GENERALI DELLA COT E PRINCIPALI ESIGENZE CONNESSE AL SUO CONTRASTO

I principali fattori che determinano il livello della criminalità organizzata in un determinato paese sono la globalizzazione, la situazione economica nazionale, le lacune nella legislazione nazionale, l'atteggiamento della società nei confronti della criminalità, l'evoluzione tecnologica, l'abolizione del regime di visti, le unioni doganali e le capacità di reazione delle autorità giudiziarie e delle forze di polizia. L'attuale crisi economica e certe situazioni politiche (come, ad esempio, il movimento della Primavera Araba) hanno avuto un impatto sulla criminalità transfrontaliera nell'area geografica del CdE.

Di seguito una lista degli elementi chiave della COT:

- ▶ Ogni atto criminale rappresenta un peso per la società. Tuttavia, nel caso della COT, che può penetrare nel tessuto economico e sociale della società e erodere gravemente i diritti e le libertà individuali, lo stato di diritto, l'affidabilità del sistema finanziario e la democrazia, il danno è molto più grave di quello causato da qualsiasi altro tipo di reato.
- ▶ I gruppi criminali organizzati hanno una dimensione sia locale che transfrontaliera, non soltanto per la loro composizione e i loro *modi operandi*, ma anche per le loro attività e le loro conseguenze. Inoltre, dimostrano un'elevata capacità ad adattare rapidamente i loro programmi criminali e il loro *modi operandi* alle esigenze contingenti, vista la loro flessibilità.
- ▶ I progressi tecnologici non solo agevolano la COT, ma spianano la strada anche a nuovi tipi di crimini. Per esempio, ormai, fanno parte delle attività quotidiane delle forze dell'ordine la lotta contro le frodi bancarie o le truffe on-line (phishing), e i cyber attacchi contro i sistemi informatici, le banche dati e i computer.

18 Un approccio interessante è indicato nella valutazione della minaccia rappresentata dalla criminalità organizzata transnazionale, elaborato dall'Ufficio delle Nazioni Unite per il controllo della droga e la prevenzione della criminalità nel 2010. Il documento consiglia alle forze di polizia e alle autorità giudiziarie di concentrarsi maggiormente sui mezzi per ostacolare i mercati illegali (ossia l'insieme delle attività illegali svolte da vari gruppi criminali organizzati, tra cui il commercio di beni e merci illegali e il riciclaggio di denaro illecito), piuttosto che cercare di contrastare unicamente le organizzazioni organizzate criminali.

19 Il Gruppo di lavoro degli esperti scientifici PC-GR-COT ha preparato questo rapporto sulla criminalità economica in Europa e ha anche studiato i rapporti precedenti, dal 1996 al 2005, disponibili su Internet. <http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/organisedcrime/>.

- ▶ Per quanto i gruppi terroristici e la COT perseguano scopi diversi nel lungo periodo, la continuità nel tempo dei loro atti dipende dalla loro capacità finanziaria. In particolare, il traffico di droga occupa un posto di primo piano nel narcoterrorismo, visti gli enormi guadagni che produce.
- ▶ Certi gruppi criminali organizzati tendono a specializzarsi nella fornitura di una serie di servizi particolari, anche se operano in reti, ad esempio: importazione, occultamento, distribuzione della droga, false documentazioni o estorsioni di denaro²⁰.
- ▶ Alcuni di questi gruppi assomigliano a vere imprese criminali, con un alto livello di competenze, strutture sofisticate e personale qualificato, mentre altri hanno una struttura estremamente flessibile e semplice;
- ▶ Dal punto di vista dei criminali, non hanno grande importanza le tipologie di merci dei loro traffici illeciti. Sono soprattutto motivati dalla capacità di intraprendere attività che presentino il minor rischio possibile di essere scoperte, generando i massimi profitti.
- ▶ I proventi delle attività criminose costituiscono la forza vitale delle organizzazioni criminali. I gruppi criminali penetrano nell'economia legale per legittimare i loro guadagni e utilizzano canali legali per dissimulare o svolgere le loro attività illecite. I locali notturni, il settore immobiliare e della gioielleria, gli uffici di cambiavalute, il settore finanziario, il turismo, i casinò, gli appalti e l'edilizia sono tra i settori maggiormente vulnerabili all'infiltrazione da parte della criminalità organizzata. Grazie al reinvestimento dei guadagni illeciti nell'economia legale, questi gruppi minano i fondamenti dell'economia legittima, al punto da alterare la libertà e il corretto funzionamento del mercato e la libera concorrenza.
- ▶ I gruppi criminali sono sostenuti da numerosi professionisti corrotti, che fiancheggiano le attività criminose: avvocati, contabili, consulenti finanziari, funzionari, giudici e politici, chimici, ecc. Senza la loro assistenza, la COT non potrebbe raggiungere i suoi scopi.
- ▶ Una delle caratteristiche della criminalità organizzata è la sua capacità di avvalersi dell'aiuto di autorità che riesce a corrompere, comprando in tal modo i servizi di funzionari per ottenere l'impunità o per infiltrare l'economia legale e le istituzioni pubbliche in modo da dare una parvenza di normalità alle attività illegali. Tra le figure professionali maggiormente esposte a tali pratiche di corruzione figurano politici, impiegati delle amministrazioni, membri dei servizi di sicurezza e dell'intelligence, membri delle forze armate, manager del settore finanziario, avvocati e magistrati, industriali, impiegati di banca, giornalisti e proprietari di media, o i loro familiari o parenti stretti. Si tratta di un processo nel quale generalmente le parti si proteggono a vicenda e non si tradiscono.
- ▶ La lotta contro la COT è un processo che richiede un approccio più ampio rispetto alla lotta alla criminalità ordinaria. Per questo il problema deve essere considerato prioritario non solo dai legislatori e dai pubblici poteri, ma anche da tutta la società, tra cui le ONG, gli organi di stampa e i media, le università, i sindacati e il settore privato.
- ▶ Nella lotta alla COT, occorre dare priorità all'approccio preventivo per ridurre le vulnerabilità a livello amministrativo, sociale ed economico, che potrebbero fornire ai gruppi criminali la possibilità di sfruttare per i loro fini illegali le zone grigie o non regolamentate. Tale approccio richiede ugualmente la promozione della good governance, della trasparenza, della responsabilizzazione e della deontologia professionale a ogni livello della pubblica amministrazione. Per la lotta alla corruzione e alla criminalità organizzata è inoltre essenziale il sostegno dei media e della popolazione.
- ▶ Tale approccio preventivo dovrebbe comprendere altresì dei provvedimenti destinati a ridurre l'impatto del crimine organizzato, a impedire che si ripeta e a proteggere le vittime. Dei metodi di prevenzione sono indicati agli articoli 31 e seguenti della Convenzione UNTOC.
- ▶ Una risposta incisiva da parte del sistema di giustizia penale è altrettanto cruciale. In tale ambito, occorre porre in risalto la necessità di disporre di servizi e unità specializzate, di personale qualificato, di capacità tecniche, di risorse finanziarie sufficienti e di strumenti di diritto penale adeguati.
- ▶ La definizione nel diritto penale dei vari paesi del reato di partecipazione a un gruppo criminale organizzato non sempre corrisponde agli standard stabiliti dalla Convenzione UNTOC. Questo fatto ostacola l'applicazione delle misure penali a livello nazionale e la cooperazione con altri paesi per i casi di criminalità organizzata.

20 W. Kegö e C. Özkan, "Countering Transnational Organized Crime. Challenges and Countermeasures", Institute for Security and Development Policy, Stockholm, 2010, p. 7, http://www.isdp.eu/publications/index.php?option=com_jombib&task=showbib&id=5816, (consultato il 13/01/2014)

Capitolo 3

Settori chiave individuati

Per promuovere l'efficacia e ridurre i rischi di inutili duplicazioni in materia di contrasto alla COT, appare necessario concentrarsi su problemi precisi, al fine di definire accuratamente la strategia e il piano d'azione del CdE. I cinque settori selezionati (miglioramento della cooperazione internazionale, tecniche investigative speciali, protezione dei testimoni e incentivi per la loro cooperazione, sinergie amministrative e cooperazione con il settore privato, recupero dei proventi di reato) sono stati ritenuti cruciali per rendere più efficaci le indagini e il perseguimento penale della COT.

Sulla base delle valutazioni, dei vari studi sulla COT e delle informazioni fornite dai membri del Gruppo - che, come precedentemente indicato, disponevano per la maggior parte di una vasta esperienza nella lotta alla COT sul piano operativo - si può concludere che esista una reale necessità di applicare adeguatamente gli strumenti giuridici esistenti e di condurre con maggiore efficacia le attività di indagine e di coordinamento a livello transnazionale. Ai fini dell'efficacia, è stato ritenuto opportuno evitare di formulare affermazioni generali nel Libro Bianco, concentrando gli sforzi sui settori che sono considerati essenziali per contrastare attivamente la COT mediante il diritto penale. Sono stati individuati cinque settori chiave prioritari strettamente interconnessi, per cui, se gli strumenti di cooperazione non funzionano adeguatamente, il contrasto alla criminalità organizzata a livello transnazionale si rivela inefficace. Questa è la ragione per la quale questo aspetto è stato ritenuto fondamentale ed è stato esaminato in modo approfondito. Per quanto riguarda il recupero dei beni e la detenzione delle persone sospette di reato, occorrono efficaci indagini transnazionali, utilizzando le tecniche investigative speciali non solo a livello nazionale, ma anche a livello di cooperazione internazionale. Sarà possibile contenere la COT entro certi limiti (sarebbe pura utopia sperare di eradicarla completamente) soltanto tramite una tempestiva cooperazione e indagini a livello internazionale, concentrandosi sulla confisca dei guadagni illeciti, elemento essenziale della lotta contro le organizzazioni criminali. È fondamentale ottenere informazioni dai membri delle reti criminali e deposizioni dai testimoni, se si vuole riuscire a punire e incarcerare gli autori di questo tipo di criminalità e smantellare le loro organizzazioni. In certi tipi di COT, quali la tratta di esseri umani, si potrà ottenere la testimonianza delle vittime unicamente se si potrà garantire la loro futura protezione. Per queste ragioni, il presente Libro Bianco tratta delle tecniche investigative speciali, insieme alla protezione dei testimoni.

Molti altri settori dovrebbero evidentemente essere esaminati nell'affrontare il tema della lotta contro la COT, ad esempio la prevenzione, la sensibilizzazione, la good governance e in modo generale l'applicazione delle norme dello stato di diritto. Il fatto di avere selezionato soltanto cinque settori non significa che gli altri abbiano meno importanza o che debbano essere trascurati. Tuttavia, al fine di formulare proposte ragionevoli e fattibili per una futura strategia del CdE in materia di COT, il Gruppo redazionale ad hoc ha deciso di concentrare gli sforzi sulle indagini, sull'azione penale e su argomenti concreti, al fine di elaborare raccomandazioni precise.

3.1. MIGLIORARE LA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE. CREARE E AMPLIARE LE RETI

Migliorare la cooperazione internazionale per contrastare la COT richiede un quadro giuridico adeguato, la sua effettiva applicazione e nuovi modelli di cooperazione più stretta. La ratifica delle convenzioni e degli strumenti giuridici e la revisione delle riserve formulate al momento della loro adozione rappresenta un primo passo. Il passo seguente, che consiste nel garantire l'esecuzione delle richieste e richiede meccanismi e incentivi, dovrebbe essere compiuto per superare i ritardi e gli ostacoli. Infine, per combattere fenomeni complessi come la COT, è vitale la cooperazione tra reti internazionali a livello delle forze di polizia e delle autorità giudiziarie.

Le indagini, il perseguimento dei reati e l'esecuzione delle pene nei confronti della criminalità organizzata richiedono una cooperazione internazionale efficace.²¹ Malgrado l'esistenza di numerosi strumenti a vari livelli intergovernativi, regionali o sub-regionali, la cooperazione internazionale si dimostra ancora troppo spesso lenta e laboriosa.

Generalmente, per cooperare efficacemente a livello internazionale, occorre rispettare tre condizioni. Primo, tutti gli strumenti internazionali necessari e pertinenti dovrebbero essere disponibili; secondo, il quadro giuridico nazionale dovrebbe essere adeguato; terzo, reti di cooperazione dovrebbero essere istituite ed utilizzate.

Per quanto riguarda quest'ultimo aspetto, è ovvio che il miglioramento dell'efficacia delle indagini su forme complesse di COT implica l'istituzione di reti giudiziarie e di polizia allo scopo di favorire una forma di cooperazione rapida, basata sulla comprensione della dimensione transnazionale, sul coordinamento degli interventi, sull'esecuzione delle richieste e sul superamento delle diversità giuridiche tra i vari Stati membri coinvolti nell'indagine.

All'interno delle organizzazioni specializzate sub-regionali e interregionali europee, euro-asiatiche ed euro-atlantiche esistono numerosi modelli di reti di polizia e giudiziarie²².

Il livello di cooperazione all'interno di tali organizzazioni varia in funzione del grado di integrazione politica ed economica e del rispetto dei principi umanitari. L'appartenenza dei paesi ad ambiti istituzionali più estesi, quali in particolare l'Unione Europea, il Commonwealth degli Stati indipendenti o il Segretariato generale iberoamericano, stimola ovviamente una maggiore cooperazione a livello giudiziario e di polizia.

All'interno dell'Unione Europea, che mira a creare uno spazio unico di libertà, sicurezza e giustizia, – e le cui caratteristiche, decisamente peculiari, non possono facilmente essere applicate ad altri paesi – Eurojust, RGE e Europol sono l'esempio di un ulteriore passo avanti nella lotta contro la criminalità transfrontaliera. Le loro esperienze, unite a quelle dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF), dimostrano che numerosi problemi e ostacoli nel processo di cooperazione giudiziaria possono essere risolti fin dall'inizio dell'indagine mediante l'instaurazione di meccanismi di coordinamento. Ad esempio, i meccanismi procedurali e le esigenze in materia di prove possono essere spiegate a tutte le parti coinvolte e le necessarie rogatorie possono essere preparate con un certo anticipo.

A livello delle operazioni di polizia, la cooperazione tra le reti esistenti è ugualmente essenziale. L'Interpol svolge un ruolo chiave in questo settore e il suo sistema di uffici centrali nazionali (BCN), che esistono in oltre 190 paesi di tutto il mondo, fornisce un esempio notevole di eccellente rete di cooperazione²³. Il ben noto sistema di avvisi e diffusionsi diramati dall'INTERPOL è un meccanismo che assiste le autorità di polizia nazionali su aspetti concreti di indagini specifiche²⁴. Le validissime attività dell'Ufficio delle Nazioni Unite per il controllo della droga e la prevenzione della criminalità (UNODC) sono anch'esse strutturate in reti. È stata inoltre recentemente istituita la Rete internazionale di informazioni sul riciclaggio del denaro (IMOLIN), basata su Internet e destinata ad aiutare i governi, le organizzazioni e i privati a lottare contro il riciclaggio del denaro²⁵.

Altro esempio di rete istituita dall'UNODC è il CARICC (Centro regionale d'informazione e di coordinamento per l'Asia centrale per la lotta al traffico illecito di narcotici, sostanze psicotrope e loro precursori), che facilita la

21 Viene utilizzato il termine "cooperazione internazionale" poiché il Libro Bianco vuole comprendere tutti i tipi e tutte le forme di cooperazione internazionale. Intendiamo con questo termine la cooperazione internazionale tra le forze di polizia, la cooperazione giudiziaria e quella amministrativa, comprendente, ad esempio, la cooperazione tra le unità d'informazione finanziaria, le autorità fiscali, della sicurezza sociale e dell'ispezione del lavoro, le autorità preposte all'immigrazione e altri organi amministrativi.

22 Si veda, ad esempio, la Rete giudiziaria europea, la Rete di consulenti per la prevenzione del genocidio, l'Ufficio europeo di polizia (Europol), la Convenzione sulla cooperazione della polizia nel sud-est europeo, la Rete iberoamericana di cooperazione giuridica internazionale (Iber-RED), l'Ufficio per il coordinamento della lotta alla criminalità organizzata ed altri tipi di grave criminalità sul territorio dei paesi della Comunità di Stati indipendenti (BKBOP), la GUAM (Organizzazione per la democrazia e lo sviluppo economico), il Virtual Law-Enforcement Centre (VLEC), il Centro regionale di informazione e di coordinamento per l'Asia centrale per la lotta al traffico illecito di narcotici, sostanze psicotropiche e loro precursori (CARICC).

23 UNODC, "Digest of Organised Crime cases. A compilation of cases with commentaries and lessons learned", Vienna 2012, pp. 70-71, 103-104.

24 Il Segretariato generale ha pubblicato circa 26.500 avvisi e diffusionsi nel 2011. Alla fine del 2011, circolavano 40.836 avvisi ed erano state diramate 48.310 diffusionsi e 7.958 persone sono state arrestate sulla base di un avviso o di una diffusione nel corso del 2011 (International Notice System – Interpol). I database e le reti nel campo delle armi da fuoco rappresentano un altro buon esempio di lavoro in rete in un campo specifico: le informazioni sono trasmesse tramite ICPO, IFRT (sistema di gestione dei dati sulle armi illecite e di tracciamento delle armi), IARMS e la Rete di informazioni balistiche IBIN.

25 IMOLIN è stato sviluppato con la cooperazione delle principali organizzazioni mondiali di lotta al riciclaggio del denaro. Comprende una banca dati sulle legislazioni e le normative di tutto il mondo (AMLID), una biblioteca elettronica e un calendario di eventi nel campo del riciclaggio di capitali.

cooperazione tra tutte le autorità che partecipano alla lotta contro i traffici illeciti: forze di polizia, organi di controllo degli stupefacenti, dogane, guardie di frontiera e servizi speciali, creando canali sicuri di scambio d'informazioni e attuando operazioni internazionali multilaterali, tra cui le consegne controllate.

Sforzi per trasferire le esperienze innovative e le migliori pratiche da una giurisdizione internazionale all'altra sono già stati compiuti. Si possono in particolare ricordare i rapporti di cooperazione instaurati tra Europol e i paesi terzi (non membri dell'Ue) in Europa (Bosnia-Erzegovina, Russia, Turchia, ecc.) e al di fuori dell'Europa (Canada, Colombia, USA, ecc.). Eurojust segue lo stesso metodo.

Senza un quadro giuridico adeguato la cooperazione internazionale è ostacolata o è resa impossibile fin dall'inizio. Quanto maggiore è il numero di Stati che aderiscono a strumenti giuridici internazionali, tanto più estesa potrà essere la rete di rapporti giuridicamente vincolanti e la possibilità di cooperazione. Il primo passo, quindi, consiste nell'adesione ai Trattati e alle Convenzioni internazionali da parte degli Stati che, in seguito, possono fare di più, promuovendo l'adozione di strumenti multilaterali da parte di altri Stati che non ne sono ancora parte. Gli Stati possono inoltre decidere di non limitarsi all'area europea e di aderire a strumenti multilaterali di entità o organizzazioni di altre aree geografiche, invitando i loro omologhi ad aderire ai trattati del CdE. Tutte le convenzioni riguardanti la cooperazione internazionale in materia penale sono aperte all'adesione; alcune di esse sono state progettate come strumenti aperti fin dalla loro elaborazione. Negli ultimi anni, un numero crescente di Stati non europei ha in effetti deciso di unirsi alla famiglia del CdE, aderendo a una o più convenzioni sulla cooperazione internazionale in materia penale. Il Cile e la Corea, ad esempio, hanno già aderito alla Convenzione europea di assistenza giudiziaria in materia penale e ai suoi protocolli, mentre il Brasile ha espresso l'intenzione di farlo.

Un esempio di iniziativa del CdE volta a istituire una rete in seno ai suoi Stati membri aperta anche a Stati non membri è rappresentato dalla Convenzione sulla criminalità informatica²⁶, firmata a Budapest il 23 novembre 2001. Questa convenzione, che non si applica unicamente alla cyber criminalità ma anche a ogni richiesta di cooperazione internazionale nel campo dell'utilizzo delle tecnologie informatiche e della comunicazione, prevede all'Articolo 35 l'istituzione di una Rete "24/7", destinata ad accelerare il processo di assistenza nel caso in cui sia richiesto un intervento rapido, ad esempio per la conservazione dei dati informatici²⁷. In virtù di tale disposizione, quasi tutti gli Stati contraenti hanno istituito dei punti di contatto all'interno del servizio nazionale di polizia, o dei pubblici ministeri, o di un altro servizio trasversale. In tale contesto, si segnala ugualmente il *Network of Single Points of Contact*, la rete di singoli punti di contatto istituita in seno al Comitato di esperti sul funzionamento delle Convenzioni europee sulla cooperazione in materia penale (PC-OC). Si ritiene utile raccomandare nel Libro Bianco che questa rete sia ulteriormente sviluppata e che si possa inoltre trarre ispirazione dalle iniziative della RGE e dalla Iber-RED.

Lacune e problemi individuati

In campo giuridico

Le informazioni fornite dal PC-OC indicano che numerose convenzioni del CdE sono state firmate, ma non ratificate. Un altro problema importante è dato dal fatto che molti Stati, al momento della ratifica delle convenzioni, hanno formulato un certo numero di riserve, che potevano essere giustificate all'epoca della loro adesione, ma che con il passare del tempo sono divenute ormai obsolete. Le dichiarazioni e le riserve

²⁶ I principali strumenti di cooperazione giudiziaria elaborati in seno al Consiglio d'Europa sono riportati nell'Appendice I.

²⁷ L'articolo 35 stabilisce infatti che:

1. Ogni Parte designa un punto di contatto disponibile 24 ore al giorno, sette giorni su sette, per assicurare un'assistenza immediata per le indagini relative a reati connessi a sistemi e dati informatici o per la raccolta di prove in formato elettronico di un reato. Tale assistenza deve includere la facilitazione o, se il diritto interno e la prassi nazionale lo consentono, l'applicazione diretta delle seguenti misure:
 - a. apporto di consulenze tecniche;
 - b. conservazione dei dati, conformemente agli Articoli 29 e 30;
 - c. raccolta di prove, trasmissione di informazioni di carattere giuridico e localizzazione dei sospetti.
2.
 - a. il Punto di contatto di una Parte deve poter comunicare con il punto di contatto di un'altra Parte secondo una procedura accelerata;
 - b. se il Punto di contatto designato da una Parte non dipende dall'autorità o dalle autorità della Parte responsabili per la mutua assistenza internazionale o per l'estradizione, tale Punto di contatto dovrà garantire di essere in grado di coordinarsi con questa o quelle autorità secondo una procedura accelerata.
3. Ogni Parte farà in modo di disporre di personale formato ed equipaggiato al fine di facilitare il funzionamento della rete.

richiedono una verifica regolare, al fine di tenere adeguatamente al corrente le altre Parti delle possibilità/impossibilità di cooperazione.

Tuttavia, dal momento che la COT è un problema ad incidenza mondiale, la cooperazione con i paesi terzi è ora indispensabile. La conclusione di accordi bilaterali non solo accresce la complessità del quadro giuridico (ciascun accordo bilaterale, infatti, potrebbe essere completamente diverso dall'altro) ma dà il via inoltre ad un processo lento e macchinoso. Per accrescere la rete dei rapporti convenzionali con gli altri Stati, un metodo rapido è quello di aderire a strumenti multilaterali già negoziati da altre organizzazioni intergovernative e aperti all'adesione di Stati terzi. Ad esempio, l'adesione alla Convenzione di reciproca assistenza giudiziaria dell'Organizzazione degli Stati americani²⁸ consente di stabilire procedure vincolanti di cooperazione con decine di Stati americani senza dover negoziare singoli strumenti bilaterali con ciascuno di essi. La semplice adesione alla Convenzione fa risparmiare tempo e denaro.

Infine, interventi a livello legislativo sono necessari per permettere il recepimento degli strumenti internazionali nell'ordinamento nazionale. Una legge sulla cooperazione internazionale in materia penale è l'anello di congiunzione indispensabile tra gli strumenti internazionali (ratificati) e la legislazione penale nazionale, poiché è in tale ambito che operano gli Stati nel corso della loro cooperazione. Il problema individuato è che, nonostante gli sforzi di armonizzazione richiesti dagli strumenti internazionali, ogni Stato, nella pratica, recepisce una determinata convenzione in modo diverso. Questa varietà di leggi, con le loro differenti disposizioni e condizioni, rende evidentemente più complessa, e quindi meno attraente e più lenta, la cooperazione internazionale. Le legislazioni nazionali in questo campo dovrebbero includere al loro interno disposizioni mirate a disciplinare gli aspetti relativi alla consultazione con gli altri Stati e l'utilizzo del diritto comparato, al fine di ottenere la massima armonizzazione possibile.

In materia di esecuzione delle richieste di cooperazione

L'istituzione di un ambito giuridico adeguato è indubbiamente il prerequisito fondamentale per una cooperazione internazionale efficace in materia penale, ma ne costituisce solo il primo passo. Nella pratica si constatano problemi a livello della trasmissione e dell'esecuzione delle richieste: ritardi, mancanza di fiducia, sistemi penali oberati di lavoro, mancanza di conoscenze adeguate delle procedure e/o della lingua sono alcuni dei problemi maggiormente sottolineati dagli operatori del diritto partecipanti al gruppo²⁹.

I ritardi nell'esecuzione delle richieste, insieme al rifiuto di estradizione, che sono tra i problemi maggiormente citati, non sono dovuti all'assenza di disposizioni giuridiche o alla mancata ratifica di convenzioni pertinenti, ma derivano piuttosto da difficoltà legate alla loro applicazione pratica.

Per quanto riguarda i ritardi, l'autorità competente che riceve la domanda spesso non giudica prioritario soddisfare tempestivamente la rogatoria estera, poiché molto spesso non conosce abbastanza bene il caso che è all'origine della richiesta. Inoltre, gli indicatori di performance generalmente non pongono in risalto, tra le questioni principali, l'esecuzione delle richieste di assistenza giudiziaria, per cui le autorità hanno tendenza ad eseguire le rogatorie provenienti da un altro Stato soltanto dopo avere trattato i casi nazionali. Nella pratica, si riscontra ancora l'assenza di una reale consapevolezza dell'importanza di una tempestiva cooperazione: le domande di assistenza giudiziaria sono percepite come un problema dello Stato richiedente e non di un'intera regione. Ad esempio, alcune autorità ritengono ancora che la criminalità di stampo mafioso sia esclusivamente un problema italiano e ne sottovalutano la capacità di operare a livello transnazionale. Occorre quindi precisare che la lotta alla COT va a vantaggio di ogni Stato, poiché si tratta di un fenomeno per natura espansivo che, alla fine, ha effetti negativi su ogni paese, in un modo o nell'altro.

Secondo un documento di analisi preparato dal CdE³⁰, il problema principale risiede nella durata del procedimento di esecuzione della rogatoria internazionale. Le ragioni dei ritardi indicate in tale analisi confermano la sopra-citata valutazione, pur tenendo conto delle particolarità legate al sistema dei punti di contatto 24/7 previsti nella Convenzione sulla criminalità informatica.

28 Convenzione interamericana sulla reciproca assistenza giudiziaria, Nassau, 1992; Protocollo opzionale, Managua, 1993. Disponibile sul sito: www.oas.org.

29 Si veda lo studio: "Euronews: Evaluating the need for and the needs of a European Criminal Justice System" effettuato dal Max Planck Institute for Foreign and International Criminal Law. Disponibile su http://www.mpicc.de/ww/en/pub/forschung/forschungsarbeit/strafrecht/forschungsprogramm/fp_kurzbeschreibung.htm.

30 "The functioning of 24/7 points of contact for cybercrime", progetto del Consiglio d'Europa sulla criminalità informatica, analisi preparata dalla Divisione sulla criminalità economica, Direzione generale dei diritti umani e degli affari giuridici (DC-HL), versione 2 aprile 2009, Consiglio d'Europa. Il testo può essere scaricato dal sito: www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/cybercrime/documents/567_24_7report4public_april09a.pdf

Se i ritardi nell'esecuzione delle richieste di assistenza giudiziaria rappresentano un problema generalizzato, il diritto di rifiutare l'estradizione dei propri cittadini da parte di uno Stato è un'altra questione delicata. Tali rifiuti si basano sul ruolo tradizionale di ogni Stato sovrano di garantire la protezione dei propri cittadini. Tuttavia, nel quadro di un'accresciuta cooperazione, ogni Stato dovrebbe facilitare l'estradizione dei presunti criminali, affinché essi possano essere giudicati nello Stato del foro. I motivi invocati per rifiutare l'estradizione sono molteplici, ma probabilmente un ruolo importante è svolto dalla mancanza di fiducia tra gli Stati membri nei reciproci sistemi giudiziari e penitenziari.

Inoltre, dovrebbe essere analizzato il ruolo svolto dalle richieste di assistenza giudiziaria nel corso delle indagini sulla responsabilità penale delle imprese e verificare se le richieste e le prove riguardanti le persone giuridiche incriminate sono accettate ed eseguite in tutti gli Stati membri del CdE.

Anche se lo scopo nel presente contesto non è quello di creare uno spazio giuridico comune, come nell'Ue, la necessità di stimolare la reciproca fiducia al fine di migliorare l'assistenza giudiziaria è chiaramente - e dovrebbe continuare ad essere - una delle linee d'azione del CdE. Una certa uniformità giuridica, tutela dei diritti umani e un livello equivalente di diritti procedurali e condizioni detentive sono prerequisiti necessari per la costruzione della fiducia reciproca. È evidente, quindi, l'importanza del ruolo svolto dalla volontà politica e dalla fiducia, poiché si osserva generalmente che la cooperazione funziona in modo più efficace nei settori in cui uno o più Stati dimostrano una reale volontà di fornirsi reciproca assistenza. Di conseguenza, dovrebbe figurare tra i compiti del CdE quello di stimolare la volontà politica, al fine di migliorare la cooperazione in materia di contrasto alla COT.

Estendere, collegare e istituire reti

Una delle principali lacune dell'attuale sistema di cooperazione internazionale nel campo della repressione della criminalità è costituita dalla sua frammentazione geografica: la lotta contro la COT richiede un approccio più coordinato e plurinazionale, visto che la cooperazione non può limitarsi ad essere veicolata dalle rogatorie internazionali. Sulla base dell'esperienza dei professionisti e operatori del settore³¹ si può affermare che diventerà sempre più cruciale stimolare e migliorare la cooperazione tra le competenti autorità di polizia o giudiziarie dei diversi Stati, alla luce delle evoluzioni della criminalità transnazionale descritte nei paragrafi precedenti.

La complessità delle tipologie dei reati e il loro carattere transnazionale richiedono che le diverse autorità cooperino per tutta la durata del procedimento penale, a partire cioè dalle indagini preliminari, e che tale attività sia proseguita fino alla vera e propria azione penale. In tale contesto, sarebbe opportuno studiare più in dettaglio la possibilità della creazione di una rete paneuropea di assistenza giudiziaria in materia penale (da Lisbona a Vladivostok), alla quale possano partecipare i 47 Stati membri del CdE. Si dovrebbe evidentemente tenere conto delle strutture già esistenti, come pure degli organi e delle istituzioni già attivi a livello regionale, evitando una duplicazione degli sforzi ed economizzando le risorse, al fine di sviluppare sinergie strategiche e strutturali con le reti esistenti.

In sintesi, la lotta contro le organizzazioni criminali complesse richiede nuovi modelli di reti di cooperazione.

In considerazione dell'aspetto cruciale della cooperazione attraverso reti specifiche, sorge spontanea la domanda: quali modelli dovrebbero essere seguiti o adottati? Occorre una nuova rete giudiziaria nel contesto paneuropeo capace di giocare un ruolo di primo piano? Sarebbe possibile estendere il modello di rete giudiziaria dell'Ue all'area del CdE o sarebbe più opportuno studiare come collegare tra di loro e fare cooperare le reti già esistenti?

Una possibilità potrebbe essere rappresentata dalla creazione in seno al CdE di un punto centrale di riferimento istituzionalizzato, le cui attività potrebbero essere connesse e coordinate con quelle di altri organi, quali Eurojust e la RGE. Questo punto centrale potrebbe inoltre promuovere la conclusione di un *Memorandum di intesa* tra le autorità competenti e stimolare il ricorso a squadre investigative comuni (JIT – *Joint Investigation Teams*) in certi settori della criminalità, al fine di favorire un approccio investigativo più proattivo per le indagini sulla COT³².

L'esperienza della rete dei punti di contatto, promossa dalla Convenzione di Budapest del 2001 sulla criminalità informatica è un vero esempio di questo tipo di cooperazione sotto gli auspici del CdE. Viene suggerito

31 Membri del Comitato per la preparazione dello studio Euroneeds.

32 Secondo Protocollo addizionale alla Convenzione europea di assistenza giudiziaria in materia penale, STCE n°: 182. Consultabile al seguente sito: <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/182.htm>

di studiare la possibilità di creare una rete analoga (o più reti), per facilitare la cooperazione tra le autorità di contrasto e giudiziarie su altri reati penali collegati alla COT, oppure di estendere la rete esistente alla criminalità informatica, affinché possa anche occuparsi della COT³³.

Un secondo approccio che merita di essere esaminato riguarda la possibilità di collegare le reti esistenti, sviluppando la loro cooperazione tramite accordi. Tali tipi di connessioni e accordi esistono già in Europa. Ad esempio, Europol ha una certa esperienza in tal senso, poiché ha stretto accordi strategici con l'UNODC e con l'Organizzazione mondiale delle dogane e un accordo operativo con INTERPOL. Altre organizzazioni regionali, ad esempio l'Ufficio per il coordinamento della lotta alla criminalità organizzata ed altri tipi di grave criminalità sul territorio dei paesi della Comunità di Stati Indipendenti (BKBOP), ai sensi dell'Articolo 1.3 del suo Regolamento, può stabilire e mantenere rapporti di lavoro con organizzazioni internazionali di polizia.

Sembra che uno dei problemi legati all'estensione e alla connessione delle varie reti regionali di polizia e giudiziarie sia costituito dalla riluttanza manifestata da numerosi Paesi nel condividere dati e informazioni, a causa della mancanza di fiducia nella legislazione relativa alla protezione dei dati personali dello Stato richiedente.

Azioni ipotizzabili

A livello giuridico

Per rafforzare la cooperazione internazionale sulla COT attraverso reti, i soggetti interessati dovrebbero:

- ▶ Intraprendere azioni politiche per incoraggiare ogni Stato membro, parte contraente delle convenzioni del CdE, a compiere sforzi per rivedere e aggiornare le dichiarazioni e, se possibile, eliminare le riserve formulate riguardanti le convenzioni internazionali sulla cooperazione in materia penale e la lotta contro la COT.
- ▶ Promuovere l'adesione alle convenzioni del CdE da parte di paesi terzi, in particolare quelli maggiormente colpiti dalla COT e promuovere la conclusione di accordi con i pertinenti paesi terzi.
- ▶ Studiare la possibilità di recepire le convenzioni negli ordinamenti nazionali, intraprendere azioni per ridurre il numero di motivi di rifiuto di esecuzione delle richieste giudiziarie internazionali e prendere in considerazione la possibilità di introdurre date e termini obbligatori per l'esecuzione delle richieste di cooperazione internazionale.
- ▶ Nell'ambito dell'UNODC esistono numerosi manuali consultabili su Internet relativi alla struttura della cooperazione giudiziaria internazionale. Si potrebbe effettuare un'analisi per esaminare se sia utile definire un approccio coordinato per l'elaborazione di tali manuali e considerare, poi, se il CdE debba curare l'aggiornamento e la traduzione di tale materiale per i propri Stati membri.

A livello operativo

Se i due principali problemi individuati sono legati alla durata dei procedimenti di esecuzione delle rogatorie internazionali e al rifiuto dell'extradizione dei propri cittadini, potrebbero essere prese in esame le seguenti azioni:

- ▶ Attività di sensibilizzazione non solo sui problemi legati alla COT, che sono ben noti, ma anche sugli aspetti specifici legati alla necessità di cooperare. La COT non è mai il problema di un unico paese, ma assomiglia a una malattia infettiva; se non viene adottata un'azione comune e coordinata, l'infezione può propagarsi, con il risultato di colpire tutti. Questa metafora applicata alla COT dovrebbe stimolare a considerare la cooperazione una priorità in ogni Stato.
- ▶ Raccogliere i rapporti degli organi di monitoraggio e pubblicare i risultati sull'attuazione pratica delle misure di cooperazione in materia di COT. Sulla base di tali risultati, proporre cambiamenti giuridici e pubblicare rapporti dettagliati specificamente dedicati alla lotta contro la COT.
- ▶ Analizzare le ragioni alla base dei ritardi nell'esecuzione delle richieste, per comprendere se le lacune sono dovute a mancanza di conoscenze, di volontà politica o di tempo e di risorse. In funzione dei

33 Il documento sulle autorità competenti e sui punti di contatto per la cooperazione internazionale può essere consultato e scaricato dal seguente sito: www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/cybercrime/Documents/Internationalcooperation/Res_internatcoop_authorities_en.asp

motivi individuati, si dovrebbero studiare soluzioni diverse per sollecitare la trasmissione di risposte tempestive ed efficaci alle autorità richiedenti: maggiore formazione, azione politica, incentivi per i giudici e i magistrati, definizione delle priorità nell'assegnazione delle risorse.

- ▶ Analizzare l'incidenza pratica e la portata della cooperazione rispetto alle persone giuridiche incriminate per reati di criminalità organizzata.
- ▶ Studiare la possibilità di fissare termini rigorosamente standardizzati per l'esecuzione delle richieste, se non nell'ambito di convenzioni, tramite accordi o nella legislazione nazionale;
- ▶ Esaminare la possibilità di superare l'ostacolo rappresentato dal rifiuto dell'extradizione motivato dalla nazionalità del presunto autore del reato, concludendo ad esempio accordi sulla custodia cautelare e sul trasferimento nello Stato di appartenenza per l'esecuzione della sentenza, come condizioni per la concessione dell'extradizione.
- ▶ Costruire la fiducia, sottolineando l'importanza di accrescere la consapevolezza del bisogno di cooperare e continuare a lavorare nel settore della protezione dei diritti umani. Il campo d'applicazione delle attività è talmente ampio che è stato convenuto di non formulare proposte concrete, ma il CdE potrebbe eventualmente cominciare con progetti che rafforzino la cooperazione nei confronti di una certa tipologia di reato, per la quale gli Stati condividano lo stesso interesse e nei confronti della quale non ci siano ostacoli politici.
- ▶ Formare le autorità di polizia e giudiziarie, i giudici e i pubblici ministeri sulle questioni riguardanti la lotta contro la COT e fornire assistenza legale reciproca. L'utilizzo delle tecnologie informatiche e della comunicazione (TIC) in ogni tipo di reato, non soltanto per la criminalità informatica, è aumentato in modo significativo, soprattutto nel campo della COT, per facilitare le comunicazioni e il riciclaggio del denaro. La formazione deve concentrarsi sulle tecniche investigative speciali (TIS), l'utilizzo delle TIC, le misure preventive, gli strumenti di cooperazione internazionale e le strutture e le imprese finanziarie.
- ▶ Dovrebbero essere organizzati corsi speciali di formazione linguistica per i professionisti e gli operatori coinvolti nella lotta alla COT. La padronanza di una lingua comune deve essere considerata essenziale per sviluppare una rapida cooperazione.

Attraverso le Reti

Sulla base delle esperienze e degli esempi realizzati con successo, il Comitato ritiene che un buon livello di cooperazione giudiziaria nella lotta alla COT non si possa ottenere unicamente avvalendosi degli schemi e strumenti tradizionali di cooperazione basata sull'esecuzione delle rogatorie. Sono raccomandate le seguenti azioni:

- ▶ Il CdE dovrebbe intraprendere un'azione politica per accrescere la consapevolezza che nella lotta contro la COT è necessario un nuovo modello di cooperazione: si potrebbe ipotizzare la creazione di un'unità operativa più stabile, con contatti più frequenti tra le unità specializzate che trattano dello stesso tipo di reato penale.
- ▶ La Raccomandazione Rec (2001)11 del CdE sui principi guida per la lotta contro la criminalità organizzata dovrebbe essere pienamente recepita e attuata a livello istituzionale per quanto riguarda la creazione di una rete nazionale di punti di contatto, che potrebbero svolgere un ruolo chiave nell'ambito del CdE per il miglioramento della cooperazione internazionale. Si raccomanda vivamente l'istituzione di una rete giudiziaria a livello del CdE (RGCdE), realizzata ad esempio stabilendo un collegamento istituzionalizzato tra Eurojust e la rete di cooperazione giudiziaria nel resto degli Stati membri del CdE.
- ▶ Il CdE dovrebbe esaminare le possibilità di incoraggiare la costituzione di squadre investigative comuni (JIT) per le indagini penali transnazionali a livello paneuropeo.
- ▶ Il CdE dovrebbe promuovere l'estensione o la creazione di punti di contatto con un'esperienza pertinente nella lotta contro la COT, destinati ad aiutare la trasmissione e l'esecuzione delle richieste e a coordinare e condividere le informazioni operative e investigative con il resto dei membri della rete, allo scopo di adottare un approccio proattivo di contrasto alla COT.

3.2. TECNICHE INVESTIGATIVE SPECIALI (TIS)

Pur essendo evidente che le tecniche investigative speciali sono indispensabili per individuare e perseguire la COT, il loro utilizzo deve essere controbilanciato con adeguate misure che garantiscano la protezione dei diritti umani e la prevenzione degli abusi. Si constata che nella pratica gli Stati membri del CdE utilizzano ampiamente le tecniche investigative speciali per condurre indagini in materia di COT, ma che tali tecniche non sono sempre adeguatamente regolamentate, in particolare per quanto concerne le prove in formato elettronico. L'assenza di norme precise e di un'armonizzazione giuridica pone difficoltà per la trasmissione delle prove oltrefrontiera.

I gruppi criminali organizzati prendono numerose precauzioni per non attirare l'attenzione della polizia al momento di preparare o perpetrare le loro attività. Pertanto, i metodi investigativi tradizionali sono spesso inadeguati, viste le particolari strutture e la professionalità dei gruppi criminali organizzati. Le tecniche investigative speciali (di seguito TIS) sono quindi utilizzate per infiltrarsi nelle reti criminali.

Per raccogliere informazioni sulle attività di un gruppo criminale, è necessario ricorrere a tecniche investigative speciali. La scelta della tecnica più efficace sarà dettata dalle esigenze operative. Le tecniche investigative speciali includono infatti le consegne controllate, l'infiltrazione, l'intercettazione telefonica, la posa di microspie, la sorveglianza discreta, le operazioni tramite attività di copertura appetibili per i criminali, il ricorso ad informatori e ad agenti infiltrati.

A livello internazionale, l'articolo 20 della Convenzione UNTOC incoraggia l'uso delle TIS, citando espressamente, tra le altre, le consegne controllate, le misure di sorveglianza elettronica e le operazioni di infiltrazione sotto copertura. L'articolo 7 della Convenzione del 2005 contro il riciclaggio del denaro (STCE n. 198) incoraggia anch'esso l'uso delle TIS. La Convenzione del Consiglio d'Europa sulla criminalità informatica prevede una cooperazione rapida ed intensa tra gli Stati parti contraenti (Articoli 29-34)³⁴. Inoltre, il GRETA sottolinea regolarmente l'importanza di utilizzare tecniche investigative speciali al fine di rispettare l'obbligo di condurre indagini efficaci sulla tratta di esseri umani, di cui all'art. 1.1b della Convenzione del CdE sulla lotta alla tratta di esseri umani (STCE n. 198, 2005). Le buone pratiche nell'uso delle TIS sono inoltre definite in numerosi documenti internazionali.

Anche se le diverse convenzioni sottolineano l'importanza dell'uso delle TIS per contrastare la COT, le norme precise relative al loro uso nelle indagini restano appannaggio delle legislazioni nazionali; ogni paese le disciplina quindi secondo la propria valutazione dei rischi per la sicurezza e il proprio riconoscimento del principio di proporzionalità.

Nonostante il significativo contributo fornito dalla Corte europea dei diritti dell'uomo (di seguito CEDU) nel campo delle misure investigative in materia penale e della protezione dei diritti fondamentali (essenzialmente il diritto al rispetto della vita privata), si è ancora molto lontani dall'aver raggiunto l'obiettivo di una norma comune o di una visione uniforme dei limiti di tali misure: la proporzionalità resta ancora una nozione da definire. La CEDU si è anzitutto ed essenzialmente concentrata sui requisiti in materia di legalità, tralasciando la questione dei limiti da imporre alle misure investigative più intrusive. Non esistono linee guida specifiche per definire il giusto equilibrio tra gli interessi dell'indagine penale e la tutela dei diritti dei cittadini, almeno fino ad ora, e pertanto non esiste ancora una comune interpretazione del principio di proporzionalità.

In questo campo, la Corte ha adottato forse la posizione più lungimirante, non soltanto perché mancano norme universalmente riconosciute per misurare i limiti da porre ai diritti umani - e soprattutto al diritto alla vita privata - ma anche per non evidenziarne troppo l'esigenza. La conseguenza logica è tuttavia l'assenza di un'armonizzazione giuridica tra gli Stati membri del CdE e con gravi disparità nel determinare il livello d'intrusività accettabile quando si deve ricorrere alle TIS all'interno di un'indagine penale che coinvolge più Stati. Si tratta di un ostacolo al trasferimento e alla circolazione delle prove, come pure alla loro ricevibilità dinanzi ai tribunali dello Stato del foro.

34 Alcuni Stati hanno sottolineato il fatto che la Convenzione di Budapest non sia aggiornata e che contenga al suo interno norme contraddittorie. Nella bozza dello studio analitico dell'ONU DC sul crimine cibernetico, non ancora adottato, alcuni Stati hanno infatti espresso la raccomandazione di sviluppare un nuovo strumento legale internazionale atto a contrastare l'utilizzo delle TIS per raggiungere scopi non legali.

Lacune e problemi individuati

Nella pratica si rileva che gli Stati membri del CdE utilizzino ampiamente le TIS per le indagini penali, ma che molti di loro non dispongano di un quadro giuridico adeguato per disciplinarle, soprattutto per quanto riguarda le tecniche che utilizzano le TIC. Le perquisizioni dei computer sono spesso effettuate nell'ambito delle norme generali relative alla perquisizione e al sequestro, che non sono sempre adeguate, come ad esempio per l'accesso remoto a reti di computer. L'accesso remoto all'hard disk di un computer grazie all'utilizzo di cavalli di Troia (Trojan) o altri programmi di pirateria informatica suscita ampi dibattiti, poiché può essere realizzato oltrefrontiera e solleva quindi questioni di competenza e di sovranità nazionali.

Un secondo problema rilevante si pone per quanto riguarda l'estrazione di informazioni da un database (*data mining*), poiché numerosi sistemi giuridici ritengono che corrisponda alla videosorveglianza, se i dati sono open-source, mentre altri paesi ritengono che violi la vita privata e che richieda un certo controllo giudiziario.

Inoltre, gli obblighi dei provider per quanto riguarda la conservazione dei dati e la possibilità di accesso da parte della polizia non sono regolamentati in numerosi Stati membri del CdE. Alcuni paesi consentono l'accesso all'IP di un utente senza un mandato giudiziario, altri consentono l'accesso a tutti i dati o metadati, altri ancora richiedono un mandato per autorizzare il provider a trasferire i dati dei suoi clienti alle autorità inquirenti.

L'assenza di una normativa sistematica e/o le differenze tra le legislazioni degli Stati membri del CdE aumentano naturalmente le difficoltà della cooperazione transnazionale e il trasferimento delle prove, e le differenze nella regolamentazione di certe tecniche investigative possono ostacolarne l'uso al di fuori delle frontiere nazionali.

Si rivela ad esempio la difficoltà di condurre operazioni sotto copertura e di effettuare consegne controllate nel territorio di un altro Stato, viste le differenze tra i sistemi di contrasto e giudiziari e tra le priorità istituzionali. Capita frequentemente che gli agenti infiltrati partecipanti a indagini relative alla COT debbano recarsi in un altro paese dove il gruppo criminale posto sotto osservazione ha dei legami, ma le barriere giuridiche e l'assenza di chiare normative sulle squadre o le operazioni investigative comuni rendano tali misure inattuabili o difficili da realizzare.

Tuttavia la lotta contro la COT richiede un approccio investigativo proattivo. La criminalità organizzata è raramente denunciata alla polizia, poiché nella maggior parte dei casi, ad eccezione della tratta di esseri umani, non si individua una vittima precisa. Tutte le persone coinvolte nelle attività criminose sono interessate a occultare le informazioni e a fare in modo che i reati non siano scoperti. Per tale motivo l'approccio tradizionale, che richiede che il reato sia denunciato o che esistano le prove - e quindi che il reato sia già stato commesso prima di potere avviare le indagini - non si rivela fruttuoso per la lotta contro la criminalità organizzata. È generalmente necessario un approccio proattivo, che raccolga informazioni, le analizzi, permetta di incrociare i dati non solo per scoprire le attività criminose, ma anche per comprendere il mercato della criminalità nei luoghi dove opera.

A tale fine, la maggior parte dei paesi ha creato reparti di agenti incaricati di raccogliere informazioni su gravi e complesse attività di criminalità organizzata. Questi membri delle squadre d'intelligence criminale, in quanto unità speciali di polizia con il compito di acquisire informazioni infiltrandosi nelle operazioni della criminalità organizzata, devono essere distinti dai servizi segreti che si occupano di questioni legate alla sicurezza dello Stato. Tale distinzione non è tuttavia sempre chiara in tutti i sistemi giuridici.

Infine, pur essendo generalmente riconosciuto che la lotta contro la COT richiede un approccio proattivo, le legislazioni non sempre forniscono un quadro giuridico adeguato a definire il tipo di misure che possono essere utilizzate dalle unità di polizia nella fase di azione preventiva o di raccolta di informazioni, il che può ostacolare l'effettiva prevenzione e l'indagine sulle attività criminose della COT, e rappresenta inoltre un rischio per i diritti fondamentali delle persone, come si è visto recentemente in certi episodi riportati dai media riguardanti le attività di certi servizi di sicurezza nazionali.

Azioni ipotizzabili

Occorre condurre parallelamente due linee d'azione per il contrasto alla COT e l'utilizzo delle TIS: 1) migliorare la regolamentazione e l'utilizzo efficace di tali tecniche e l'acquisizione di una conoscenza esauriente delle legislazioni degli Stati membri del CdE e 2) rafforzare la protezione dei diritti umani quando si ricorre a tali misure investigative intrusive. Per quanto sia chiaro che tali tecniche investigative speciali sono indispensabili per individuare e perseguire le attività della criminalità organizzata, il loro utilizzo deve essere controbilanciato da misure sufficienti a garantire la protezione dei diritti umani e prevenire gli abusi.

Per quanto riguarda la prima linea d'azione, conformemente alla Convenzione UNTOC, il CdE dovrebbe intraprendere le azioni seguenti:

- ▶ Accertarsi che esistano programmi di formazione sufficientemente adeguati per migliorare le capacità professionali delle unità di polizia, dei pubblici ministeri e dei giudici di utilizzare le SIC e le TIS. In un primo tempo, occorrerebbe accertarsi che in ogni Stato membro esista un'unità con un'adeguata formazione al riguardo.
- ▶ Condurre ricerche scientifiche e comparative sull'area geografica dei Paesi membri del CdE per preparare un manuale di tutte le norme esistenti a livello nazionale e del loro quadro giuridico. Tali informazioni dovrebbero essere pubblicate e diffuse su una pagina web debitamente aggiornata.
- ▶ Accertarsi che l'utilizzo delle TIC nelle indagini penali sia adeguatamente regolamentato, in particolare per quanto riguarda l'accesso remoto alle reti di computer, dove chiaramente l'applicazione delle norme generali relative alla perquisizione e al sequestro non è sufficiente.
- ▶ Garantire che i sistemi giuridici facciano una distinzione tra le attività di intelligence svolte per ottenere e gestire le informazioni (attività preventiva) e quelle destinate a raccogliere le prove al fine dell'azione penale.
- ▶ Valutare l'efficacia di tali misure e il livello di armonizzazione giuridica tra gli Stati membri. Lo studio potrebbe cominciare con l'esame di un'unica misura, ad esempio le perquisizioni online, concentrandosi in particolare sulle condizioni necessarie per l'autorizzazione dell'uso di metodi investigativi speciali e dovrebbe verificare che le norme per la raccolta, il trattamento, l'analisi e la conservazione dei dati pertinenti siano chiaramente definite dalla legge e applicate nella pratica. Tale analisi dovrebbe inoltre consentire di determinare se esistono misure di protezione dei diritti umani nell'ambito delle investigazioni transnazionali, in particolare per quanto riguarda il diritto alla tutela della vita privata e dei dati di carattere personale.
- ▶ Avviare uno studio sui problemi incontrati nell'utilizzo delle TIS a livello transnazionale, verificando se tali difficoltà potrebbero essere superate grazie a squadre investigative comuni, accordi specifici o stabilendo linee guida generali.
- ▶ Avviare uno studio sui problemi riguardanti l'ammissibilità delle prove nello Stato del foro e la tutela dei diritti della difesa di fronte a investigazioni condotte in un paese straniero, dove siano in vigore norme diverse. Le TIS sono pertinenti per combattere ogni tipo di crimine grave, per quanto riguarda le investigazioni e le azioni penali transnazionali.
- ▶ Assumere un ruolo chiave nella definizione di una serie di principi per i procedimenti penali transnazionali, al fine di rafforzare i diritti della difesa, promuovendo al contempo l'efficacia delle investigazioni. Il ruolo della CEDU dei diritti dell'uomo è stato decisivo per istituire standard comuni relativi alla protezione dei diritti umani, ma occorre ancora fissare regole chiare sui diritti delle persone oggetto di indagini transnazionali.

3.3. PROTEZIONE DEI TESTIMONI E INCENTIVI PER FAVORIRE LA COOPERAZIONE

Programmi di protezione dei testimoni / testimoni di giustizia

Esistono strumenti e meccanismi giuridici per la protezione dei testimoni nella lotta contro la COT. Dobbiamo ora comprendere perché tali programmi non funzionano come dovrebbero nel mondo della criminalità organizzata. Il CdE dovrebbe intraprendere attività destinate ad analizzare l'impatto reale delle prove fornite dai testimoni per contrastare la COT, nonché la quantità e la qualità dei programmi di protezione dei testimoni e le lacune osservate nella loro applicazione.

I testimoni possono svolgere un ruolo cruciale nelle indagini sul crimine organizzato, nel perseguimento penale e la condanna dei colpevoli. Un certo numero di misure di tutela procedurali e non procedurali è considerato necessario al fine di garantire che i testimoni possano deporre liberamente e senza intimidazioni e che la loro vita e quella dei membri della loro famiglia e di altri parenti prossimi sia protetta prima, durante e dopo il processo.

È un diritto fondamentale dei cittadini essere protetti dalla legge e dalle istituzioni competenti nel corso di un procedimento penale. E' obbligatorio per chiunque abbia capacità testimoniale presentarsi a rendere testimonianza dinanzi a un tribunale. Tenendo conto di tale obbligo, gli Stati hanno quindi il dovere di fornire ai testimoni la protezione di tutti i diritti garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (STCE n. 5).

Inoltre, l'Articolo 24 della Convenzione UNTOC obbliga tutti gli Stati Parti contraenti ad *“adottare, nei limiti dei loro mezzi, le misure appropriate per garantire una protezione efficace contro eventuali rappresaglie o intimidazioni dei testimoni che depongano nell'ambito della procedura penale riguardante reati coperti dalla presente Convenzione, e, se del caso, dei loro familiari e parenti stretti”*. L'Articolo 26 invita inoltre gli Stati parti a *“[prendere] misure appropriate per incoraggiare le persone che partecipano o hanno partecipato a gruppi criminali organizzati”* a fornire utili informazioni alle autorità competenti, ai fini dell'indagine e dell'acquisizione delle prove.

La questione della protezione dei testimoni e dei collaboratori di giustizia è già stata trattata dal CdE nella Raccomandazione Rec(97)13 del Comitato dei Ministri agli Stati membri in materia di intimidazione dei testimoni e dei diritti alla difesa, adottata il 10 settembre 1997. Il testo enuncia una serie di principi destinati a orientare il diritto nazionale per contrastare l'intimidazione dei testimoni, riguardanti sia il codice di procedura penale, che le misure di protezione extragiudiziarie.

La Raccomandazione propone agli Stati membri un elenco di misure che potrebbero contribuire a tutelare efficacemente gli interessi dei testimoni e della giustizia penale, garantendo alla difesa adeguate possibilità per l'esercizio dei diritti dell'imputato nel corso del procedimento penale.

Il Comitato dei Ministri del CdE ha adottato la sua Raccomandazione Rec(2001)11 sui principi guida per la lotta contro la criminalità organizzata il 19 settembre 2001 alla 765ª riunione dei Delegati dei Ministri. La Raccomandazione esorta gli Stati membri a garantire una *“protezione efficace, fisica o di altro tipo, ai testimoni e collaboratori di giustizia che hanno bisogno di tale protezione perché hanno fornito o accettato di fornire informazioni e/o di testimoniare nei casi di criminalità organizzata. Tali misure di protezione dovrebbero inoltre essere previste per le persone che partecipano o hanno accettato di partecipare a un'indagine o a procedimenti penali legati alla criminalità organizzata, nonché per i membri della loro famiglia e per le persone loro associate”*.

Inoltre, l'Articolo 28 della Convenzione del CdE sulla lotta contro la tratta degli esseri umani stabilisce che gli Stati debbano *“adottare le misure legislative o di altro tipo necessarie per garantire una protezione effettiva e appropriata contro rappresaglie o intimidazioni possibili, in particolare nel corso delle indagini e dei procedimenti penali e dopo che sono conclusi”*. Il Rapporto esplicativo della Convenzione precisa che l'espressione *“protezione effettiva e appropriata”*, si riferisce alla necessità di adattare il livello di protezione alle minacce che pesano sulle vittime, i collaboratori di giustizia, i testimoni, gli informatori e, ove necessario, i membri delle loro famiglie. Le misure richieste dipenderanno dalla valutazione dei rischi che possono correre tali persone. In certi casi, ad esempio, è sufficiente installare un equipaggiamento tecnico preventivo, adottare una procedura di allarme, registrare le chiamate telefoniche entranti e uscenti, oppure mettere a disposizione un numero di telefono segreto, una targa automobilistica protetta o un telefono cellulare per chiamate di emergenza. In altri casi, saranno necessarie guardie del corpo, e, nei casi estremi, misure più importanti di protezione, quali il cambiamento d'identità, di lavoro e di domicilio.

La Convenzione penale del CdE sulla corruzione (STCE n. 173), al suo Articolo 22, richiede agli Stati parti contraenti di adottare le misure necessarie per garantire una protezione effettiva ed appropriata alle persone che segnalino episodi di corruzione o che testimoniano al riguardo dinanzi a un tribunale.

Il Comitato dei Ministri del CdE ha adottato la Raccomandazione Rec (2005)9 sulla protezione dei testimoni e dei collaboratori di giustizia alla 924ª riunione dei Delegati dei Ministri, svoltasi il 20 aprile 2005. La raccomandazione contiene le definizioni dei diversi concetti, che dovrebbero aiutare ad armonizzare le legislazioni nazionali³⁵.

Lacune e problemi individuati

Dal punto di vista dei professionisti del diritto, si dispone di sufficienti strumenti giuridici per la protezione dei testimoni, che ne sottolineano l'importanza per la lotta contro la COT. Le difficoltà, però, sono rappresentate dalla loro attuazione pratica. Per questo, nonostante l'esistenza di programmi e di piattaforme di scambio di informazioni e malgrado la sopra-citata Raccomandazione del CdE del 2005, è importante verificare che tali

³⁵ La Rec(2005)9 definisce il “testimone” come “ogni persona che detiene informazioni pertinenti per una procedura penale, indipendentemente dal suo status secondo il diritto nazionale, e tale definizione comprende gli esperti e gli interpreti.” Un “testimone esposto al rischio” o “vulnerabile” è un testimone che corre un pericolo cooperando con le autorità, oppure che ha fondati motivi per temere per la propria vita o incolumità o che è già stato minacciato o intimidato. Il CdE con il termine “intimidazione”, ai fini della protezione dei testimoni, intende: “qualsiasi minaccia diretta o indiretta esercitata su un testimone o un collaboratore di giustizia, che possa incidere sulla sua volontà di testimoniare libero da pressione indebita, o che sia una conseguenza della sua testimonianza”. Tale definizione comprende l'intimidazione derivante dalla “semplice esistenza di un'organizzazione criminale con fama di commettere atti di violenza e di rappresaglia o dal semplice fatto che il testimone appartiene a un gruppo sociale chiuso nel quale si trova in posizione di debolezza”.

strumenti siano correttamente applicati. Non sono tuttavia stati pubblicati studi aggiornati che consentano di effettuare tale analisi a livello paneuropeo e non si dispone di cifre esatte che permettano di determinare il numero di condanne ottenute grazie alle dichiarazioni dei testimoni protetti.

È della massima importanza per le autorità giudiziarie potere contare sull'apporto e sulle prove fornite dai testimoni, poiché talvolta è l'unico mezzo disponibile per scoprire i segreti e la struttura dei gruppi criminali. L'esperienza di alcuni Stati membri, come l'Italia (confermata dalle statistiche disponibili), è decisiva per dimostrare che la protezione dei testimoni e la cooperazione degli indiziati rappresentano un fattore essenziale per il successo delle indagini contro i gruppi criminali organizzati. Tali considerazioni sono sufficienti per giustificare l'elaborazione di una politica appropriata su questo tema, che avrà un'importanza strategica a livello paneuropeo.

In molti paesi, la protezione dei testimoni è vista principalmente come una funzione dipendente dalla polizia, mentre in altri un ruolo rilevante è svolto dai giudici e da altri dipartimenti governativi³⁶. Lo studio sulle buone pratiche, condotto nel 2004 dal CdE, ha ritenuto importante separare il personale e l'organizzazione dei servizi incaricati della protezione dei testimoni dai servizi incaricati delle indagini e dei procedimenti penali: tale separazione è ritenuta necessaria per garantire l'obiettività delle misure di protezione dei testimoni e per proteggere i loro diritti. Uno studio successivo sui programmi esistenti in Europa ha individuato le tre caratteristiche principali che dovrebbero possedere i servizi incaricati della protezione dei testimoni:

- ▶ devono cooperare strettamente con le forze dell'ordine nell'ambito di protocolli ben definiti;
- ▶ i responsabili della protezione dei testimoni dovrebbero operare indipendentemente dagli altri elementi dell'organizzazione per garantire la segretezza delle misure adottate per proteggere un testimone;
- ▶ il personale incaricato delle misure di protezione non dovrebbe partecipare alle indagini o all'istruzione del processo nel quale la persona protetta deve testimoniare.

Sarebbero quindi necessarie delle valutazioni regolari e i risultati dovrebbero essere trasmessi ai testimoni, perché possano avere una visione realistica dei rischi che corrono, senza minimizzare i loro timori o le loro angosce. L'ONU afferma che la legislazione dovrebbe penalizzare la divulgazione di informazioni confidenziali riguardanti il programma di protezione o i testimoni.

Tutti gli interessati devono dare il loro consenso per essere ammessi a un programma di protezione, poiché i testimoni protetti devono contribuire attivamente alla propria sicurezza e a quella dei loro familiari. Quando una persona è ammessa al programma, viene elaborato un "piano di protezione" per attuare numerose misure adattate al livello di minaccia e alle varie persone coinvolte (testimoni e loro familiari). Tuttavia, nell'ambito degli Stati membri del CdE, tali contratti di protezione non conferiscono alcun diritto riconosciuto dalla legge e i beneficiari non ricevono neanche una copia del contratto, per motivi di sicurezza³⁷.

Certe misure procedurali, quali, ad esempio, la presa in considerazione delle dichiarazioni rese prima del processo, dovrebbero inoltre essere utilizzate per ridurre i rischi dei testimoni. In numerosi paesi europei, le dichiarazioni rese dai testimoni e dai collaboratori di giustizia prima del processo sono riconosciute prove valide dinanzi al tribunale, purché le parti abbiano la possibilità di essere sottoposte al contro-interrogatorio. Il fatto che le rivelazioni rese prima del processo o le testimonianze anonime siano generalmente considerate prove valide durante il procedimento penale riduce i rischi per i testimoni, tranne quello della vendetta e delle rappresaglie. La cooperazione internazionale in questo campo è estremamente importante, poiché numerosi Stati membri sono troppo piccoli per garantire la sicurezza dei testimoni vulnerabili ricollocati sul loro territorio.

La relazione del Parlamento Europeo del settembre 2013 sulla criminalità organizzata, già citata, indica l'esistenza di grandi differenze in materia di normative e di attuazione dei programmi di protezione dei testimoni tra gli Stati membri dell'UE, come pure in materia di utilizzo che ne viene fatto da ciascun sistema di giustizia penale, come si può constatare consultando le statistiche. Raccomanda anche di introdurre "norme comuni sulla protezione dei testimoni, informatori e operatori di giustizia"³⁸.

36 Si veda a tal proposito Karen Kramer, Senior Expert, Division for Treaty Affairs, United Nations Office on Drugs and Crime, "Witness Protection as a Key tool in addressing serious and organized crime". Consultabile al sito: http://www.unafei.or.jp/english/pdf/PDF_GG4_Seminar/Fourth_GG4Seminar_P3-19.pdf (ultimo accesso giugno 2013).

37 In media, la durata minima di partecipazione di un testimone a un programma di protezione è di due anni e lo studio delle buone pratiche ha indicato una durata media tra i tre e i cinque anni. Il principio generale è che un testimone protetto dovrebbe potere condurre al più presto una vita per quanto possibile normale. Non appena ritiene soddisfatte le condizioni di sicurezza, il servizio autorizza i partecipanti ad abbandonare il programma e a vigilare essi stessi sulla loro protezione. Lo studio delle Nazioni Unite afferma che l'esperienza ha dimostrato che anche a conclusione del programma di protezione ufficiale, occorre sempre garantire una certa forma di vigilanza, poiché è raro che la minaccia nei confronti della persona scompaia completamente.

38 Si veda paragrafo 125, xviii.

Azioni ipotizzabili

È evidente che gli Stati membri adottano diversi approcci per quanto riguarda i programmi di protezione dei testimoni. L'essenziale è riuscire a sapere se tali differenze creino dei problemi a livello internazionale quando bisogna cooperare per garantire la protezione dei testimoni. Il CdE dovrebbe studiare la questione e cercare di capire perché i programmi di protezione dei testimoni non si rivelano così efficaci come si potrebbe sperare nel campo della lotta alla COT. Fino ad ora sembra che i meccanismi esistano, ma che ci siano dei problemi per trovare le risorse necessarie per ricollocare un testimone sotto protezione all'estero. Il CdE dovrebbe pertanto agire per analizzare il vero impatto delle prove fornite dai testimoni nella lotta contro la COT, il numero e la qualità dei programmi di protezione dei testimoni e le lacune individuate nella loro attuazione. Lo studio dovrebbe comprendere le seguenti questioni:

- ▶ valutazione dell'attuazione della Raccomandazione del CdE Rec(2005)9 sulla protezione dei testimoni e dei collaboratori di giustizia;
- ▶ necessità di creare un quadro giuridico separato, con caratteristiche diverse, per la protezione dei testimoni e dei testimoni di Stato (persone appartenenti a un gruppo criminale che decidono di collaborare con la giustizia);
- ▶ diritti dei testimoni che usufruiscono di programmi di protezione nel paese o all'estero (in caso di ricollocamento in luogo sicuro);
- ▶ protezione dei dati personali e possibilità di utilizzare nuove o false identità;
- ▶ capacità istituzionali per la protezione dei testimoni / Unità speciali di protezione dei testimoni (che includano indipendenza operativa, finanziaria, specializzazione del personale);
- ▶ tipi di misure di protezione;
- ▶ utilizzo delle TIC per i contro-interrogatori e valore probatorio di tali dichiarazioni verbalizzate dei testimoni e delle dichiarazioni dei testimoni anonimi;
- ▶ possibilità giuridica di ricollocare i testimoni protetti all'estero;
- ▶ esistenza di programmi ufficiali in ciascuno Stato membro e verifica dell'eventuale operatività al di fuori delle frontiere nazionali;
- ▶ dati sui tassi di riuscita al momento della deposizione e, successivamente, scambi transfrontalieri di informazioni sui problemi e sulla loro soluzione.

Incentivi per incoraggiare la cooperazione dei co-indagati nelle indagini penali e la loro testimonianza

La cooperazione delle persone che hanno preso parte a certe attività criminose è cruciale per le indagini e la lotta contro la COT. È controversa la questione se si debbano proporre degli incentivi per incoraggiare la cooperazione, ma un certo numero di strumenti giuridici internazionali richiede agli Stati di adottare misure per promuovere tale cooperazione. È pertanto necessaria un'analisi e una valutazione di tali misure – patteggiamento, riduzione della pena, ecc. – nell'ambito degli Stati membri del CdE.

Le persone che hanno preso parte ad attività criminose sono molto spesso testimoni importanti nei procedimenti penali legati alla COT. Nel capitolo precedente abbiamo trattato della necessità di analizzare la questione della protezione dei testimoni in generale, compresa quindi quella dei complici. Tuttavia, per i complici, che sono in larga parte membri di un gruppo criminale organizzato, il fatto di offrire una protezione non è un incentivo sufficiente perché decidano di collaborare con le autorità nell'investigazione, perseguimento e sanzionamento dei reati di cui sono accusati. Occorre combattere i gruppi criminali con l'assistenza di persone coinvolte dall'interno, e, a tal fine, potrebbe essere presa in considerazione la possibilità di una sentenza più mite, di un patteggiamento o anche, a titolo eccezionale, dell'immunità giudiziaria. L'importanza di questo approccio altamente controverso giustifica un'analisi separata nel presente capitolo.

Una questione centrale l'obiettivo di individuare e combattere la TOC, così come sventare operazioni criminali pianificate, è la fornitura di adeguati incentivi alla cooperazione di persone che hanno partecipato, direttamente o indirettamente, ad attività criminose e che potrebbero per questo essere perseguite (i cosiddetti

“collaboratori di giustizia”³⁹. Tali persone dispongono talvolta di conoscenze estremamente preziose sulla struttura, i modi operandi e le attività delle organizzazioni criminali a cui sono affiliate, come pure sui loro legami con altri gruppi locali o stranieri.

Numerosi strumenti internazionali chiedono agli Stati parti contraenti di adottare misure, conformi ai principi fondamentali del loro diritto interno, miranti a incoraggiare la cooperazione con le autorità inquirenti di questa categoria di testimoni. Figurano tra questi strumenti internazionali la Convenzione delle Nazioni Unite contro la COT - UNTOC (Articolo 26) e la Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (Articolo 37), che riguardano tutti gli Stati membri del CdE, come pure altri testi ad applicazione più limitata, come la Risoluzione del Consiglio dell'UE del 20 dicembre 1996 relativa ai collaboratori di giustizia nel quadro della lotta contro la criminalità organizzata e la decisione quadro 2008/841/GAI sempre del Consiglio dell'UE, datata 24 ottobre 2008, sulla lotta contro la criminalità organizzata, Articolo 4).

Gli Stati parti vincolati da tali strumenti internazionali sono tenuti (o esortati, nel caso della decisione quadro dell'Ue) non soltanto a garantire che i soggetti coinvolti nel reato e disposti a collaborare godano, *mutatis mutandis*, della protezione contro rappresaglie e intimidazioni accordata agli altri testimoni, – come ugualmente previsto dalla Raccomandazione del 20 aprile 2005, Rec(2005)9 del Comitato dei Ministri agli Stati membri sulla protezione dei testimoni e dei collaboratori di giustizia⁴⁰ –, ma anche a proporre motivazioni e incentivi concreti agli interessati, per ottenere la loro cooperazione, affinché forniscano informazioni utili ai fini delle indagini e della raccolta delle prove (ad esempio identità, natura, composizione, struttura, localizzazione o attività dei gruppi organizzati criminali, collegamenti internazionali con altri gruppi, reati commessi o pianificati, ecc.) che permettano di privare i gruppi criminali delle loro risorse e dei proventi di reato e di recuperare i beni derivanti dalle loro attività.

Lacune e problemi individuati

Fino ad ora, la natura di tali misure incitative e le azioni da intraprendere per introdurle nel diritto sono state lasciate alla discrezione dei paesi interessati. Tra i provvedimenti ipotizzabili per perseguire l'obiettivo di lotta alla criminalità organizzata, gli Stati sono incoraggiati in particolare a prevedere la possibilità di una riduzione della pena o dell'abbandono del perseguimento penale nei confronti delle persone che forniscono una cooperazione sostanziale nel corso dell'indagine o del procedimento penale per i reati legati alla criminalità organizzata, e che tali misure possano essere applicate non solo a livello nazionale, ma anche in un contesto transnazionale.

Alcuni Stati cercano, in effetti, di promuovere la cooperazione delle persone coinvolte in operazioni della criminalità organizzata prevedendo di accordare l'immunità giudiziaria o una forma di riduzione di pena, sotto certe condizioni, che variano da un paese all'altro. In numerosi Stati membri del CdE, tuttavia, non esistono politiche esplicite o adeguate disposizioni giuridiche in materia.

Per quanto riguarda la riduzione della pena, la maggior parte degli Stati dispone di misure generali (previste di solito nel Codice penale), sulla base delle quali la collaborazione è considerata una circostanza attenuante di cui i tribunali possono tener conto al momento della sentenza, ossia quando è determinata la pena; nessuna sicurezza viene data all'indagato che decide di collaborare. La collaborazione con la giustizia che può consentire di ottenere una riduzione della pena comprende normalmente l'aiuto concreto per individuare e catturare un gruppo criminale, l'ammissione di colpevolezza, la denuncia dei complici e l'assistenza per la ricerca e il recupero dei proventi.

L'entità della riduzione della pena dipende generalmente dal grado di collaborazione fornita dall'imputato e dagli effetti che ha potuto avere per ridurre i danni causati dal reato, ed è lasciata alla discrezione del tribunale. Evidentemente, la possibilità di beneficiare di una riduzione di pena può dipendere non soltanto dal grado di collaborazione, ma anche dalla gravità del reato e dalla colpevolezza dell'imputato, per cui una riduzione della pena può essere esclusa in caso di partecipazione a reati gravi commessi da un gruppo organizzato o di comportamento efferato del collaboratore.

39 Si veda UNODC, “Good practices for the protection of witnesses in criminal proceedings involving organised crime”, New York, 2008, p. 19.

40 Si veda la Raccomandazione R(97)13 del Comitato dei Ministri del 10 settembre 1997 riguardante l'intimidazione dei testimoni e il diritto della difesa, e l'Articolo 22(a) della Convenzione penale sulla corruzione del 1999. Vale la pena menzionare che, di norma, sembra che i sistemi degli Stati membri del Consiglio d'Europa non prevedano di conservare traccia delle misure di protezione concesse specificamente ai collaboratori di giustizia.

Poiché si tratta di un principio generale in materia di orientamenti sulle condanne, normalmente non esistono linee guida o criteri uniformi al riguardo e ogni caso è trattato singolarmente.

Tali disposizioni generali non possono sempre essere ritenute sufficienti per lottare contro la COT, per cui potrebbe essere utile studiare i mezzi per estendere il campo d'applicazione della legislazione interna, snellire le procedure applicabili e adottare disposizioni specifiche miranti a sovvertire la lealtà e la fedeltà dei coimputati nei confronti dei gruppi criminali organizzati cui appartengono. Tali disposizioni possono comprendere varie forme di patteggiamenti, di accordi di cooperazione nella fase pre-processuale e di procedimenti penali semplificati, già utilizzati o in corso di sviluppo in numerosi Stati membri del CdE (Azerbaijan, Estonia, Svizzera, Regno Unito).

Per quanto riguarda la possibilità di accordare l'immunità giudiziaria (o di non infliggere pene) ai collaboratori di giustizia indagati, numerosi Stati membri del CdE (ad esempio Bulgaria, Finlandia, Svizzera) non sembrano averla prevista per i crimini organizzati, malgrado il fatto che gli strumenti internazionali qui sopra citati invitino a prendere in considerazione tale possibilità. Tali misure, seppure raccomandabili in un certo contesto giuridico, dovrebbero essere applicate, osservando delle precauzioni per evitare eventuali abusi, per esempio prevedendo una forma di controllo giudiziario per convalidare le disposizioni enunciate negli accordi relativi all'immunità penale e pubblicando linee guida precise che indichino in dettaglio i principi dell'esercizio del potere discrezionale, nonché tutelando i diritti degli imputati. Ad esempio, gli Stati dovrebbero vigilare affinché una condanna per appartenenza a un'organizzazione criminale o per crimini commessi da tale organizzazione non poggia unicamente sulle dichiarazioni rese da un complice che ha deciso di collaborare con la giustizia⁴¹, ecc.

Infine, è importante che le misure qui descritte possano anche funzionare in un contesto transnazionale, visto il carattere ampiamente transnazionale delle attività della criminalità organizzata. Si noti al riguardo che sia l'Articolo 26.5 della Convenzione delle Nazioni Unite contro la COT (UNTOC) che l'Articolo 37.5 della Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (UNCAC) sollecitano gli Stati parti contraenti a esaminare la possibilità di concludere accordi circa l'eventuale concessione di un trattamento speciale da parte delle autorità competenti di uno Stato membro a favore di un collaboratore di giustizia che si trova in un altro Stato membro. Ad esempio, se uno Stato membro, nell'ambito della sua giurisdizione e della sua legislazione nazionale, ha accordato un trattamento speciale al membro di un'organizzazione criminale o all'autore di un crimine commesso in forma organizzata, occorrerebbe valutare se lo stesso trattamento possa essere ugualmente applicato nei tribunali di altri Stati membri⁴². Tuttavia, non sembra che gli Stati membri del CdE, tranne alcune eccezioni (ad esempio, pare che un trattato esista tra i Paesi baltici), abbiano concluso accordi di questo tipo.

Azioni ipotizzabili

Sulla base delle precedenti constatazioni, appare evidente la necessità di effettuare uno studio più approfondito sull'attuazione delle sopracitate disposizioni da parte degli Stati membri del CdE e di procedere a una valutazione delle varie misure che potrebbero promuovere la cooperazione con le competenti autorità giudiziarie degli autori di reati commessi nell'ambito di gruppi criminali organizzati, ponendo l'accento sui seguenti punti:

- ▶ le varie forme di patteggiamento, se esistono, e la valutazione della loro compatibilità con le politiche nazionali di lotta contro la criminalità organizzata e gli accordi di cooperazione nella fase pre-processuale, che possono portare a una riduzione della pena o all'abbandono del procedimento penale nei confronti del collaboratore di giustizia;
- ▶ l'attuazione di accordi o altri impegni tra gli Stati membri per l'applicazione transnazionale di tali misure.

Come tappa seguente, si potrebbe ipotizzare l'elaborazione di una raccomandazione o perfino di disposizioni vincolanti che, oltre a sottolineare l'importanza di disporre di misure efficaci e armonizzate in questo campo, solleciterebbero gli Stati membri a procedere alla loro adozione.

41 Si veda Corte europea dei diritti dell'uomo, caso Verhoek c. Paesi Bassi, 27.1.2004, Ricorso n. 54445/00.

42 Si veda ugualmente la Risoluzione del Consiglio dell'Ue del 20 dicembre 1996 relativa ai collaboratori di giustizia nella lotta contro la criminalità organizzata internazionale, paragrafo D.

3.4. SINERGIE AMMINISTRATIVE E COOPERAZIONE CON IL SETTORE PRIVATO

Grazie ai progressi in materia di tecnologie dell'informazione e della comunicazione, le sinergie amministrative diventano un prolungamento necessario, efficiente ed economicamente vantaggioso delle possibilità di contrastare la COT: occorre promuovere un'attiva cooperazione e uno scambio di informazioni tra le amministrazioni e il settore privato da un lato e le autorità di contrasto e giudiziarie dall'altro, anche a livello transnazionale, entro una regolamentazione giuridica adeguata, nel rispetto del diritto alla protezione dei dati e alla vita privata.

Con la locuzione "sinergie amministrative" si intendono le varie forme di cooperazione tra le forze di polizia e le autorità giudiziarie, le autorità amministrative e le entità private. Tali sinergie sono essenziali per un'azione efficace (preventiva) e coordinata contro la COT, poiché le amministrazioni, oltre a svolgere un ruolo importante nell'individuazione dei gruppi criminali organizzati che si infiltrano nelle attività pubbliche e private legali con l'intento di commettere reati, riciclare denaro e organizzare strutture atte a dissimulare il finanziamento della criminalità, possono anche svolgere un ruolo dissuasivo.

Sebbene la pratica di associare le autorità amministrative e le entità private nella lotta contro la criminalità organizzata già esista da numerosi decenni (ad esempio, negli Stati Uniti d'America), in Europa è un fenomeno relativamente nuovo, che risale a non più di cinque anni fa. Ciò nonostante, le sinergie amministrative sono presenti in una forma o nell'altra nella maggior parte degli Stati membri del CdE, dove le autorità di polizia possono ottenere informazioni presso numerose amministrazioni ed enti privati.

Dato che i criminali organizzati si avvalgono in modo sempre più sofisticato dei progressi nelle TIC e che le autorità di contrasto hanno più che mai bisogno di risorse supplementari, le sinergie amministrative si rivelano una soluzione naturale ed economicamente vantaggiosa, che estende l'efficacia dei poteri di contrasto alla criminalità organizzata.

La cooperazione tra le forze di polizia e gli altri organi è generalmente incoraggiata in tutti i testi relativi alla lotta contro la criminalità organizzata. La Convenzione delle Nazioni Unite contro la COT (UNTOC) sottolinea a varie riprese l'importanza di tale cooperazione (in particolare agli Articoli 1.7.4 e 31.2.a). La Convenzione del CdE del 2005 sul riciclaggio del denaro prevede l'istituzione di unità di intelligence finanziaria e la loro cooperazione a livello internazionale. Tale Convenzione incoraggia inoltre la cooperazione tra diverse autorità, senza tuttavia precisare esplicitamente la necessità di una cooperazione tra le forze di polizia e altri attori. Lo fa invece la Convenzione sulla mutua assistenza amministrativa in materia fiscale, elaborata in concertazione con l'OCSE, che enuncia le regole basilari per la cooperazione e lo scambio d'informazioni nel settore fiscale. È opportuno inoltre ricordare che la Convenzione del CdE sulla lotta contro la tratta di esseri umani fornisce una base giuridica per favorire la cooperazione e la sinergia tra organismi dello Stato ed enti privati⁴³. Tuttavia, le disposizioni giuridiche che autorizzano i servizi di polizia a ottenere informazioni presso autorità amministrative ed enti privati differiscono da un paese all'altro. Pur non ritenendo opportuno formulare per ora degli orientamenti universali al riguardo (viste le differenze tra i sistemi giuridici nazionali), si apprezza il fatto che numerosi organismi internazionali abbiano preso nota dell'importanza delle sinergie amministrative e continuino a incoraggiare il loro sviluppo. Tale ruolo potrebbe ugualmente essere svolto dal CdE.

Nella maggior parte degli Stati membri del CdE, la regola generale prevede che le autorità inquirenti abbiano la possibilità, nel corso delle indagini su un reato, di chiedere informazioni agli enti competenti (che possono essere delle amministrazioni o degli enti privati). Tali enti sono a loro volta obbligati a fornire le informazioni richieste entro un certo termine. Inoltre, la maggior parte degli Stati membri esige la segnalazione dei casi sospetti da parte delle amministrazioni o degli enti privati. Alcuni Stati, come l'Italia o i Paesi Bassi, hanno fatto un ulteriore passo avanti, accordando poteri supplementari alle autorità amministrative ed ampliando in tal modo il numero degli attori impegnati attivamente nella lotta contro la criminalità organizzata. Tale pratica è molto spesso designata come approccio "amministrativo" o "multidisciplinare". La più strenua sostenitrice delle sinergie amministrative è stata fino ad oggi l'Unione europea. L'importanza di adottare una serie di misure e di azioni complementari destinate a prevenire e combattere la criminalità organizzata è stata sottolineata in numerosi documenti strategici dell'Ue⁴⁴. Numerose conclusioni del Consiglio dell'Ue trattano

43 Si veda, a titolo esemplificativo, gli artt. 5 e 35 della Convenzione del CdE sulla lotta contro la tratta di esseri umani. Consultabile al seguente sito: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/trafficking/Source/PDF_Conv_197_Trafficking_Italian.pdf

44 Tra i quali il Programma di Stoccolma, la Strategia di sicurezza interna e la comunicazione della Commissione europea intitolata "La strategia di sicurezza interna dell'Ue in azione".

la questione dell'approccio amministrativo o multidisciplinare, in particolare quelle relative alla lotta contro i reati commessi da gruppi criminali mobili (itineranti), che hanno spinto gli Stati membri dell'Ue a elaborare un approccio amministrativo per completare le azioni preventive, di polizia e giudiziarie già esistenti. Tali conclusioni sono sfociate nella decisione di costituire una rete informale di punti di contatto per l'approccio amministrativo in tutti i paesi dell'Ue, che mira a rafforzare la cooperazione e a sensibilizzare al riguardo⁴⁵.

Come già segnalato, molti Stati membri del CdE applicano già certe forme di sinergie amministrative, anche se non le designano come tali. In Italia e nei Paesi Bassi, ad esempio, il rilascio di una licenza commerciale è subordinato alla certificazione che il richiedente non abbia legami con la criminalità organizzata⁴⁶. L'Italia ha maturato una vasta esperienza nella disciplina degli appalti e dei lavori pubblici e prevede come requisito per la partecipazione a gare di appalto l'assenza di legami con gruppi criminali organizzati. Per citare un altro esempio, in Repubblica Ceca le società di energia private cooperano con la polizia per aiutarla a scoprire serre clandestine. Altri esempi analoghi abbondano in tutta Europa, dove le autorità di contrasto devono affrontare la duplice sfida di ridurre i costi e di adeguarsi alle evoluzioni più recenti del modus operandi dei criminali, rafforzando la cooperazione con altri attori.

Lacune e problemi individuati

Mettere in pratica le sinergie amministrative a livello internazionale è un compito particolarmente arduo, che richiede flessibilità e motivazione, soprattutto in un contesto in cui numerosi Stati membri del CdE stanno riesaminando, per ottimizzarli, i loro sistemi nazionali di cooperazione tra le autorità di contrasto e giudiziarie e altri organi competenti.

Già a livello nazionale le sinergie amministrative possono essere ostacolate da uno o più dei seguenti fattori:

- ▶ restrizioni a livello giuridico (ad esempio, quando un'autorità inquirente o giudiziaria non è autorizzata a richiedere informazioni a un altro ente);
- ▶ legislazioni sulla protezione dei dati;
- ▶ mancanza di motivazione (ad esempio, quando un'autorità inquirente o giudiziaria non ha i mezzi per obbligare un altro ente competente a fornirle delle informazioni);
- ▶ mancanza di sensibilizzazione su un determinato problema (ad esempio, nel caso in cui un'amministrazione o un ente privato possiede informazioni che potrebbero essere utili ai servizi di polizia senza essere consapevole della loro importanza, per cui tali informazioni non sono né trasmesse spontaneamente, né richieste);
- ▶ assenza di canali di comunicazione efficaci (ad esempio, quando le lungaggini burocratiche o la reticenza a condividere le informazioni rallenta la comunicazione al punto da rendere inutili le informazioni quando sono finalmente trasmesse).

Al momento, poi, di mettere in pratica le sinergie amministrative a livello internazionale, si prospettano altre sfide:

- ▶ barriere linguistiche (ad esempio per la corrispondenza e le comunicazioni personali);
- ▶ ritardi nelle comunicazioni transfrontaliere (quando sono necessarie delle richieste ufficiali, il trattamento di una sola domanda può facilmente richiedere svariati mesi);
- ▶ diversità delle esigenze giuridiche (certe procedure possono essere necessarie in un paese, ma non in un altro, alcune procedure sono possibili in un paese, ma non hanno base giuridica in un altro Stato);
- ▶ mancanza di informazioni sui sistemi nazionali (quando le informaz

⁴⁵ Si veda anche il Rapporto del Comitato speciale del Parlamento europeo, paragrafi da 90 a 107.

⁴⁶ Ai sensi delle leggi Antimafia (Italia) e BIBOB (legge in vigore nei Paesi Bassi che permette ai poteri pubblici di inquisire le imprese sospettate di collisione con le attività criminali).

- ▶ ioni richieste non sono specifiche può essere difficile sapere esattamente a quale autorità rivolgersi, o persino quali informazioni possono essere richieste a questa o quella autorità, senza l'assistenza di agenti di collegamento o di punti di contatto).

Nella lotta alla criminalità organizzata, la maggior parte dei paesi coopera più strettamente con i paesi limitrofi. Infatti, almeno in teoria, i servizi di polizia e le autorità giudiziarie di Stati vicini hanno una lunga tradizione di cooperazione e dispongono di numerosi strumenti bilaterali e/o regionali per facilitare lo scambio di informazioni, le indagini comuni e altre azioni legate a procedimenti penali.

A parte la cooperazione tra le autorità di polizia e giudiziarie, si può immaginare che, se esiste una forte motivazione, sarà anche possibile associare in un'indagine comune amministrazioni ed enti privati di vari Paesi.

Azioni ipotizzabili

Le sfide fin qui delineate dovrebbero fornire una sorta di guida per orientare le azioni da intraprendere a livello nazionale e internazionale. In modo generale, sarebbe auspicabile un'azione del CdE sui punti seguenti:

- ▶ promuovere sistematicamente tra gli Stati membri le sinergie amministrative, ossia la cooperazione tra le autorità di contrasto e giudiziarie e le autorità amministrative e gli enti privati tramite la loro adesione ad accordi bilaterali e a convenzioni internazionali, tra cui i trattati in materia di assistenza giudiziaria;
- ▶ incoraggiare la creazione, il mantenimento e l'utilizzo di canali di comunicazione efficaci, comprendenti agenti di collegamento e punti di contatto, in particolare per lo scambio di informazioni tramite banche dati esistenti o future;
- ▶ promuovere la cooperazione transnazionale tramite l'informazione e la sensibilizzazione degli agenti di collegamento sull'importanza delle sinergie amministrative e incoraggiare gli scambi di informazioni utili per quanto riguarda i punti di contatto nazionali;
- ▶ incoraggiare gli scambi di prassi virtuose per impedire che le organizzazioni criminali possano infiltrarsi nel settore pubblico e privato;
- ▶ riesaminare i sistemi e l'attuazione pratica delle norme per la protezione dei dati, allo scopo di ottenere un livello di armonizzazione più elevato tra le legislazioni degli Stati membri del CdE e monitorarne l'attuazione pratica per accrescere il livello di reciproca fiducia;
- ▶ sensibilizzare maggiormente le autorità amministrative e gli enti privati sul ruolo che possono svolgere per prevenire e combattere la criminalità organizzata, anche attraverso una formazione che fornisca strumenti specifici grazie ai quali potranno individuare e segnalare eventuali attività criminose organizzate.

Uno dei mezzi più efficaci per affrontare la criminalità organizzata consiste nel concentrarsi sul riciclaggio del denaro sporco. Va detto che è ugualmente in questo campo che la cooperazione internazionale potrebbe avere il maggior peso, grazie agli efficienti circuiti bancari già esistenti da tempo in tutto il mondo.

Il CdE è incoraggiato ad accordare maggiore attenzione alle sinergie amministrative tra i suoi comitati che trattano forme specifiche di criminalità organizzata (ad esempio, CDPC, MONEYVAL, GRECO, T-CY).

3.5. RECUPERO DEI BENI

Nella lotta contro la COT, l'obiettivo non è unicamente quello di perseguire penalmente i colpevoli, ma anche di privarli dei proventi di reato. A tale fine, sono cruciali il rintracciamento tempestivo dei beni in diverse giurisdizioni, l'effettivo coordinamento a livello transnazionale e il contatto diretto tra gli organismi incaricati del recupero dei beni della criminalità organizzata. Si constata una carente efficienza in materia di confisca e sequestro dei beni a livello transnazionale e devono ancora essere esplorati e messi in pratica i meccanismi destinati ad accelerare la cooperazione in questo campo.

I proventi della criminalità rappresentano una crescente preoccupazione per numerosi Paesi. Non solo alimentano la corruzione e la criminalità organizzata, ma costituiscono anche una solida fonte di finanziamento del terrorismo. Quando sono ingenti, oltre al potere economico, conferiscono prestigio e influenza politica alle organizzazioni criminali, rafforzando la gravità della minaccia che esse esercitano sulla società.

Conferendo potere ed influenza alle organizzazioni criminali, la presenza massiccia dei proventi da attività criminali nell'economia provoca uno squilibrio della concorrenza tra attori economici, indebolisce le finanze pubbliche, mina le fondamenta dello stato di diritto, i valori democratici e i diritti umani, incoraggia la corruzione e ha effetti deleteri su tutta la società.

L'esperienza delle autorità di contrasto dimostra che il fatto di arrestare i criminali non basta per sradicarne le organizzazioni, a meno che non vengano recuperati i proventi delle attività criminali. Senza un piano completo che abbia come obiettivo quello di confiscare i beni dei funzionari corrotti, dei contrabbandieri, dei trafficanti e dei gruppi criminali organizzati, non sarà possibile bloccare le attività criminali che nuocciono alla good governance e alla trasparenza del settore pubblico, intaccando al contempo la fiducia del popolo nei confronti del governo.

La Convenzione del CdE sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato e sul finanziamento del terrorismo, la Convenzione UNTOC e la Convenzione UNCAC fanno parte degli strumenti giuridici vincolanti che forniscono un'occasione unica di predisporre una risposta regionale globale a questo problema.

Lacune e problemi individuati

Esistono iniziative promettenti per colmare le lacune in materia di condivisione di informazioni e di cooperazione tra gli Stati membri. La Rete Camden, in seno a Europol, che raggruppa le autorità competenti in materia di recupero dei beni (Rete CARIN) e l'Iniziativa per la restituzione dei beni trafugati (Iniziativa StAR) sono esempi di meccanismi regionali e internazionali che incoraggiano la cooperazione tra le autorità di contrasto e giudiziarie.

La mutua assistenza giudiziaria resta tuttavia debole, nonostante gli sforzi compiuti nell'ambito delle iniziative e delle convenzioni internazionali, vista l'assenza della doppia incriminazione. Anche se lo Stato richiedente rispetta tutte le modalità prescritte dallo Stato richiesto, possono presentarsi altri problemi, quali la mancanza di conoscenze e competenze, la mancanza di volontà o di risorse insufficienti a livello centrale per sostenere le indagini necessarie per il recupero dei beni. Tali problemi non si limitano a una sola area geografica nel mondo.

In materia di proventi della criminalità, sono due gli approcci principali. In virtù del primo, la confisca dei beni è consentita solo a seguito della condanna penale e non può intervenire senza la medesima, anche se si sospetta che i beni provengano dalla commissione di un reato penale e anche se il loro detentore non può dimostrare di averli acquisiti legalmente. Secondo questo sistema giuridico, il provvedimento di confisca è disciplinato dalle stesse norme relative all'acquisizione delle prove necessarie per pronunciare la sentenza di condanna di un imputato.

Il secondo approccio consente la confisca dei beni nel quadro del diritto civile, su decisione di un tribunale, in assenza di una condanna penale, purché i beni in questione provengano da attività criminali o siano utilizzati per compiere attività criminali.

Sulla base della prassi seguita dall'Italia per le indagini sulla COT, quando un imputato è condannato per reato di criminalità organizzata, per avere svolto un ruolo rilevante all'interno di un'organizzazione criminosa o per attività criminali regolari, il giudice ordina la confisca dei capitali, delle merci e di qualsiasi altro bene di cui egli dispone e per i quali non abbia potuto fornire adeguata dimostrazione della legittima provenienza, confutando le prove raccolte dal pubblico ministero, purché il valore dei beni e delle proprietà sia sproporzionato rispetto al reddito dichiarato o all'attività commerciale. Vale inoltre la pena menzionare che l'esperienza italiana sulle misure di prevenzione, ivi compresa la confisca dei beni il cui valore è sproporzionato rispetto al reddito legittimo, è basata sul modello dell'*actio in rem*, che può essere pronunciata dai giudici nei casi in cui non esistono sufficienti motivi per ottenere la condanna per partecipazione a un gruppo criminale organizzato, ma sussistono sufficienti sospetti sulla vicinanza dell'indagato o imputato a gruppi criminali.

È possibile confiscare capitali, merci o altri beni acquisiti da una persona giuridica a seguito di atti criminosi commessi da un'entità, un rappresentante o una persona fisica che, sulla base di circostanze fattuali, abbia agito a vantaggio o nell'interesse di tale persona giuridica, che sarà sciolta se opera esclusivamente o essenzialmente per la realizzazione di attività criminali. I beni derivanti dalla liquidazione saranno anch'essi confiscati.

Tuttavia, la natura complessa delle indagini finanziarie e le condizioni dettagliate necessarie per ottenere le informazioni bancarie in numerosi paesi rende difficile l'individuazione e la confisca dei proventi di reato. Molto spesso i beni dei gruppi criminali organizzati sono intestati ad altre persone, in particolare parenti e amici. Anche le attività di natura commerciale sono spesso gestite da un prestanome con la fedina penale pulita.

Visto l'aumento degli strumenti e delle possibilità offerte dal settore finanziario, non è difficile per i criminali occultare le fonti dei loro guadagni, con la consulenza di professionisti, quali economisti, contabili e giuristi,

che, allettati dal guadagno, mettono le loro competenze al servizio del riciclaggio del denaro sporco per poi reinvestirlo nell'economia legale. I criminali si avvalgono oggi della globalizzazione dell'economia per trasferire rapidamente dei fondi tramite i servizi di online banking, casinò virtuali, aste elettroniche, smart-card. Utilizzano facciate legali per investire i loro guadagni illeciti.

Per questo motivo, è essenziale rintracciare tempestivamente i beni in vari paesi e disporre di un coordinamento effettivo e di un contatto diretto con gli organi incaricati del loro recupero. Se tale coordinamento non funziona bene, sarà impossibile avviare con successo procedure ufficiali di domanda di assistenza giudiziaria finalizzata alla confisca dei proventi di reato.

I gruppi criminali organizzati possono trarre vantaggio dall'insufficiente coordinamento e dalla lentezza dello scambio di informazioni tra le forze dell'ordine e le autorità giudiziarie a livello internazionale. Malgrado l'aumentato numero delle ratifiche degli strumenti internazionali ed europei relativi alla COT, persiste un'assenza di armonizzazione riguardante le definizioni penali, la responsabilità delle persone giuridiche e gli strumenti in materia di procedura penale.

Il segreto bancario, il ricorso a società offshore, le diverse priorità delle forze di polizia e delle autorità giudiziarie e la mancanza di reciproca fiducia rendono più difficile un'efficace cooperazione. In alcuni paesi, manca perfino la volontà politica di indagare attivamente sulle transazioni finanziarie sospette. In periodi di crisi economica, certe banche e imprese tendono a ignorare la trasparenza e le misure di prevenzione disponibili contro il riciclaggio dei capitali.

Le statistiche disponibili sul recupero dei beni confermano l'idea che i meccanismi pertinenti attuati non si sono dimostrati efficaci per affrontare questo problema sia a livello regionale che internazionale. La gestione e l'utilizzo dei beni confiscati, aspetto importante del processo generale di confisca, sembrano porre seri problemi per numerosi paesi. Gli uffici incaricati del recupero dei beni della criminalità, ad esempio, sono quotidianamente posti di fronte alla difficoltà di trovare la soluzione per vendere gli immobili confiscati, gestire le imprese confiscate fino al momento della loro vendita, o vendere le derrate alimentari prima che siano completamente rovinate.

Azioni ipotizzabili

Al fine di migliorare il recupero dei proventi di reato, il CdE potrebbe intraprendere una serie di azioni:

- ▶ continuare gli sforzi per ottenere che gli Stati membri del CdE ratifichino e attuino pienamente la Convenzione del 2005 del CdE sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato e sul finanziamento del terrorismo⁴⁷, nonché le disposizioni sulla confisca dei beni, previste da altre convenzioni del CdE⁴⁸;
- ▶ intraprendere un'azione politica per garantire che le misure riguardanti il congelamento e la confisca dei proventi di reato appartenenti a organizzazioni criminali siano considerate prioritarie nell'agenda delle attività di lotta alla criminalità organizzata;
- ▶ i risultati realmente ottenuti a seguito della confisca e del sequestro dei proventi delle attività di organizzazioni criminali dovrebbero essere analizzati e pubblicati in un rapporto annuale;
- ▶ esaminare la possibilità di creare, a livello nazionale, un registro centrale o una banca dati dei conti bancari e un registro della proprietà effettiva delle persone giuridiche;
- ▶ riesaminare le legislazioni per consentire alle autorità di contrasto e giudiziarie specializzate di avere accesso all'intelligence finanziaria e alle banche dati pertinenti (registri fondiari, di proprietà, immatricolazione dei veicoli, registri fiscali e bancari, informazioni finanziarie, ecc.) al fine di indagare tempestivamente quando sono segnalate sospette operazioni di riciclaggio di denaro;
- ▶ analizzare fino a che punto gli ordinamenti degli Stati membri del CdE disciplinano i provvedimenti di sequestro e congelamento tempestivo dei capitali e verificare come sono attuati nella pratica nel contesto internazionale;

47 Si noti che, mentre la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro il traffico di esseri umani, anch'essa adottata nel 2005 è stata ratificata, alla data del 1° dicembre 2013, da 41 Stati, soltanto 6 Stati membri hanno ratificato la Convenzione sul riciclaggio del 1. 2005.

48 Vedasi, a titolo esemplificativo, la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani che, ai sensi dell'art. 23.3, prevede l'obbligo di confisca dei proventi del reato: «Ciascuna delle Parti adotta le misure legislative e le altre misure necessarie per rendere possibile la confisca o comunque la sottrazione dei mezzi e dei profitti derivanti dai reati come definiti ai sensi degli articoli 18 e 20, lettera a, della presente Convenzione, o di beni il cui valore corrisponda a tali profitti».

- ▶ stabilire un sistema efficace di gestione dei beni sequestrati, per evitare che perdano il loro valore economico;
- ▶ stabilire regimi di confisca efficaci, che potrebbero prevedere l'inversione dell'onere della prova o altra regola giuridica analoga, nei casi di criminalità organizzata, al fine di semplificare la confisca dei beni degli autori di gravi atti criminali;
- ▶ considerare i beni fittiziamente intestati a terzi o appartenenti a intermediari, persone fisiche o giuridiche che fungono da prestanome, come appartenenti e a disposizione dell'indagato o imputato;
- ▶ sostenere le indagini contro la criminalità organizzata da una prospettiva finanziaria, per fornire alle autorità di contrasto e ai pubblici ministeri informazioni supplementari destinate a orientare le investigazioni nella giusta direzione, facilitando inoltre l'individuazione dei flussi finanziari illeciti e dei proventi della criminalità;
- ▶ garantire un'attiva partecipazione e migliorare al massimo il coordinamento e la cooperazione tra i servizi competenti dell'ufficio del pubblico ministero, delle forze di polizia e delle amministrazioni. Tale coordinamento rafforzato dovrebbe includere la creazione di task force congiunte di procuratori e investigatori. Al riguardo, in quanto esempio di prassi virtuosa, si dovrebbe raccomandare l'apertura di indagini parallele sul riciclaggio di denaro nel paese dove sono stati collocati e nascosti i beni illegali;
- ▶ istituire norme e procedure internazionali per la ripartizione dei beni tra i paesi, al fine di combattere l'economia criminale attraverso un approccio globale ed economicamente efficace. Si dovrebbero incoraggiare gli Stati a fornire un'assistenza giudiziaria reciproca su tale base. A tal fine, dovrebbero essere siglati accordi ad hoc, memorandum d'intesa o accordi di cooperazione bilaterale;
- ▶ utilizzare i beni della criminalità organizzata che sono stati recuperati a vantaggio della comunità, per esempio per offrire un compenso alle vittime o per finanziare azioni sociali. Sarebbe inoltre utile un'analisi per stabilire se i beni recuperati non potrebbero anche essere utilizzati come incentivo per le unità giudiziarie e di contrasto, come già avviene in certi paesi, ad esempio la Francia;
- ▶ fornire una formazione apposita per sensibilizzare tutti i soggetti coinvolti nella lotta a questo tipo di criminalità, come i membri delle forze dell'ordine e i pubblici ministeri. Tale formazione dovrebbero essere predisposta anche oltre le frontiere nazionali e contribuire ad aggiornare le competenze operative delle forze dell'ordine e a costituire inoltre una rete informale tra di loro.

Capitolo 4

Raccomandazioni e proposte di azioni future

4.1. RACCOMANDAZIONI GENERALI

1. Si dovrebbe promuovere un'azione più coordinata contro la COT. La lotta alla COT richiede infatti sforzi coordinati tra le attività e le iniziative delle Nazioni Unite, del CdE, dell'Ue, dell'OSCE, dell'OCSE e di altre organizzazioni che svolgono un ruolo attivo in questo campo. In modo particolare, occorre coordinare le iniziative intraprese nell'ambito dell'UE con le attività del CdE, poiché la COT che colpisce l'UE ha radici in paesi terzi e molte organizzazioni criminali che operano in seno all'Ue hanno la loro origine, la loro base o legami negli Stati membri del CdE.
2. Le attività delle Nazioni Unite nel quadro della Convenzione contro la Criminalità Organizzata Transnazionale dovrebbero essere coordinate con le iniziative del CdE e dovrebbero prendere in considerazione i risultati degli organi di monitoraggio del CdE, evitando le duplicazioni e un'assegnazione inefficace delle risorse.
3. Nel definire le azioni da intraprendere, si dovrebbe considerare prioritaria la valutazione del grado di applicazione delle Convenzioni e delle Raccomandazioni del CdE e delle Convenzioni delle Nazioni Unite negli ordinamenti giuridici nazionali. I numerosi strumenti di intervento del CdE, combinati con la Convenzione UNTOC, ratificata da tutti gli Stati membri del CdE, dimostrano che la priorità attuale non sembra essere l'elaborazione di nuovi trattati o strumenti giuridici. Tuttavia, se necessario, il CdE dovrà prendere in considerazione tale ipotesi.
4. Occorre analizzare in modo più approfondito le ragioni che impediscono una piena applicazione degli strumenti giuridici esistenti in materia di contrasto alla COT. L'individuazione delle cause dell'incompleta o della mancata attuazione è il primo passo per la predisposizione di strategie e programmi globali in questo campo.
5. Per una migliore valutazione della realtà della COT, sarebbe utile esaminare la possibilità di istituire un'unità incaricata dell'esame delle questioni riguardanti la lotta alla COT, che riunisca tutti gli apporti e i dati raccolti dai diversi organi di monitoraggio. Se non si ritiene appropriata l'istituzione di tale "organo di coordinamento sulla COT" è necessario che tutti gli organi di monitoraggio del CdE incaricati dell'esame delle questioni relative alle attività criminali che rientrano nella categoria della COT o sono ad essa direttamente collegate, siano in grado di formulare un approccio completo per migliorare l'efficacia della lotta alla COT, unendo gli sforzi per definire strategie comuni.
6. Gli organi di monitoraggio del CdE dovrebbero accordare maggiore attenzione alle minacce rappresentate dalla COT. È necessaria una sensibilizzazione sul loro carattere globale: i problemi transnazionali devono essere trattati a livello e con strumenti transnazionali. Senza un'azione coordinata, il fenomeno finirà per propagarsi con ripercussioni più negative sui paesi in cui gli sforzi sono meno intensi.
7. Il CdE dovrebbe incoraggiare i suoi Stati membri a coinvolgere le organizzazioni della società civile nelle azioni intraprese per combattere i rischi rappresentati dalla COT, attraverso un'opera di sensibilizzazione e di protezione delle vittime. Dovrebbero essere proseguite le attività di sviluppo delle capacità di contrasto alla COT delle forze di polizia, dei giudici, dei pubblici ministeri (ad esempio, cooperazione internazionale, attuazione di programmi di protezione dei testimoni, utilizzo delle tecniche investigative speciali e recupero dei proventi delle attività criminose). Estendere la diffusione e lo scambio di buone prassi nella risposta penale alla COT.
8. Si dovrebbe analizzare in modo più approfondito la necessità di una strategia comune paneuropea in materia di prevenzione e di eliminazione di tutti i fenomeni di criminalità grave e organizzata.

4.2. MIGLIORAMENTO DELLA COOPERAZIONE GIUDIZIARIA E DELLE FORZE DI POLIZIA

1. Il CdE dovrebbe elaborare un piano d'azione destinato a migliorare la fiducia reciproca tra gli Stati membri dell'Organizzazione, che indubbiamente favorirà la cooperazione. Occorrerebbe inoltre analizzare in modo più approfondito le misure adottate all'interno dell'Ue, per verificare se alcune di loro potrebbero o dovrebbero essere estese all'intero spazio del CdE.
2. Il CdE dovrebbe intraprendere un'azione politica per favorire la ratifica delle Convenzioni pertinenti. Le Parti contraenti dovrebbero riesaminare la necessità di mantenere alcune delle loro riserve o dichiarazioni.
3. Il CdE dovrebbe promuovere l'adesione alle sue convenzioni da parte di Stati terzi e la conclusione di accordi e progetti di cooperazione con tali Stati non membri dell'Organizzazione.
4. Il CdE dovrebbe analizzare il grado di armonizzazione del quadro giuridico relativo alla COT tra gli Stati membri del CdE e verificare se le divergenze esistenti rischiano di rappresentare un serio ostacolo per il coordinamento degli sforzi e l'efficacia della cooperazione. Se esistono tali divergenze, il CdE dovrebbe esaminare in quali settori sarebbe ipotizzabile cercare di armonizzare le disposizioni giuridiche o sforzarsi di renderle compatibili.
5. Si dovrebbero adottare ulteriori misure pratiche per superare gli attuali ritardi in materia di cooperazione internazionale, evitare i rifiuti immotivati e stabilire meccanismi per dare priorità alla cooperazione nel campo della lotta contro la COT. Le convenzioni in materia di assistenza giudiziaria – intesa in senso lato e comprensivo di tutte le convenzioni pertinenti a tale ambito, quali quelle sull'estradizione, sul trasferimento dei detenuti, etc. - offrono un adeguato quadro giuridico per una cooperazione efficace, ma la loro applicazione non è ancora sufficiente. I ritardi sono inaccettabili se si vuole ottenere una risposta efficace da parte della giustizia penale e, in una società sempre più tecnologizzata, renderanno impossibili i procedimenti penali e il recupero dei beni della criminalità.
6. Il CdE dovrebbe incoraggiare l'evoluzione del modello di cooperazione internazionale, per passare dalle tradizionali domande di assistenza giudiziaria a una più stretta cooperazione in materia, accompagnata da investigazioni parallele comuni. Al riguardo, dovrebbe essere incoraggiata la ratifica del Secondo Protocollo addizionale alla Convenzione europea sull'assistenza giudiziaria in materia penale, che fornisce il quadro di lavoro per le Squadre investigative comuni.
7. Il CdE dovrebbe promuovere i contatti tra le reti giudiziarie e di polizia e la loro espansione a livello paneuropeo. Si potrebbe studiare la possibilità di creare all'interno di Eurojust un'unità che rappresenti i paesi non membri dell'Ue e membri del CdE, per facilitare la cooperazione in certi settori della COT. Si dovrebbe promuovere la conclusione di accordi di cooperazione e di memorandum d'intesa, che garantiscano e tutelino il rispetto dei diritti umani, e in particolare la protezione dei dati e il diritto alla vita privata.
8. Occorrerebbe studiare lo sviluppo della rete/delle reti già esistenti dei punti di contatto in tutti gli Stati membri del CdE. Si raccomanda l'istituzione di una rete giudiziaria di punti di contatto a livello del CdE (RGCdE).
9. Si dovrebbero sostenere programmi destinati a garantire che le unità centrali, i punti di contatto e i giudici partecipanti all'assistenza giudiziaria reciproca dispongano della formazione e delle competenze linguistiche necessarie e siano tenuti a rispettare un sistema di indicatori di risultato specifici.

4.3. UTILIZZO DELLE TECNICHE INVESTIGATIVE SPECIALI (TIS)

1. È necessaria una ricerca scientifica e comparata per raccogliere le informazioni pertinenti sui quadri giuridici esistenti per l'utilizzo delle tecniche investigative speciali negli Stati membri del CdE e sulle possibilità di una loro armonizzazione.
2. Il CdE dovrebbe analizzare l'applicazione pratica delle TIS e verificare se sono applicate/utilizzate correttamente. In particolare, dovrebbe esaminare se sono utilizzate in un contesto proattivo e verificare come sono regolamentate le azioni preventive e reattive condotte per perseguire penalmente la COT. Occorre inoltre esaminare se sono applicate le misure necessarie per garantire il diritto alla protezione dei dati e alla tutela della vita privata. È d'altro canto necessario analizzare i problemi relativi all'ammissibilità delle prove raccolte nell'ambito di indagini transfrontaliere tra Stati membri del CdE. Al riguardo, il CdE dovrebbe svolgere un ruolo principale nel definire i principi dei procedimenti penali transnazionali.

4.4. TESTIMONI, TESTIMONI DI GIUSTIZIA E COLLABORATORI

1. Il CdE dovrebbe condurre studi per analizzare le ragioni del funzionamento inadeguato dei programmi di protezione dei testimoni o esaminare come migliorarli. Per quanto riguarda la lotta contro la COT, dovrebbero essere analizzati i provvedimenti per la ricollocazione dei testimoni in luogo protetto, per comprendere se le lacune sono dovute a una mancanza di risorse, alla scarsa fiducia dei testimoni nei programmi nazionali, ecc.
2. Si dovrebbero ulteriormente analizzare gli incentivi per incoraggiare la cooperazione dei collaboratori di giustizia. Si dovrebbero studiare al riguardo le varie forme di patteggiamento e di accordi di cooperazione, che possono garantire una riduzione della pena nella fase pre-processuale. L'analisi dovrebbe coprire sia i rischi che i vantaggi attesi da tali misure.

4.5. SINERGIE E COOPERAZIONE CON ALTRE ENTITÀ

1. Il CdE dovrebbe adoperarsi per promuovere costantemente le sinergie amministrative, ossia la cooperazione tra le autorità di contrasto e giudiziarie con le autorità amministrative (unità incaricate del controllo dei mercati finanziari) e gli enti privati (ad esempio, le banche e le imprese di trasporto).
2. La cooperazione transnazionale dovrebbe essere promossa, fornendo agli agenti di collegamento informazioni sull'importanza delle sinergie amministrative; inoltre, dovrebbe essere incoraggiato lo scambio di informazioni che presentano un interesse per i punti di contatto nazionali.

4.6. RECUPERO DEI BENI

1. I risultati effettivamente ottenuti tramite il sequestro, la gestione e la confisca dei proventi delle attività di organizzazioni criminali dovrebbero essere passati in rassegna in un rapporto annuale. La tempestiva esecuzione delle richieste di provvedimenti di congelamento di beni dovrebbe costituire una priorità.
2. Si dovrebbe verificare l'esistenza di uffici centrali per il recupero e la gestione dei beni negli Stati membri del CdE e analizzarne l'efficacia, al fine di definire il modello da seguire per istituire un'unità specializzata nel recupero dei beni.
3. Il CdE potrebbe studiare in modo più approfondito l'efficacia di un registro nazionale centralizzato dei conti bancari.

Capitolo 5

Conclusioni del gruppo di redazione

Nonostante le numerose iniziative già intraprese da altre organizzazioni internazionali e sovranazionali nella lotta contro la COT, esistono certi settori nei quali il CdE potrebbe e dovrebbe svolgere un ruolo primario, in particolare a livello paneuropeo.

Il CdE dovrebbe infatti assumere un ruolo chiave per stimolare, da una parte, la creazione di una nuova rete paneuropea di assistenza giudiziaria in materia penale mentre, dall'altra, dovrebbe sostenere lo sviluppo di legami tra le varie reti già esistenti per promuovere tale assistenza reciproca. L'Organizzazione occupa una posizione unica e privilegiata per favorire accordi di cooperazione nei settori specifici per i quali gli Stati membri del CdE hanno bisogno di collaborare più efficacemente.

In caso di mancanza di volontà politica nell'applicare i meccanismi di cooperazione tra i suoi Stati membri, il CdE dovrebbe esaminarne le ragioni e definire l'approccio politico da seguire per riuscire a superare tali ostacoli nella lotta alla COT.

Le proposte formulate nel presente Libro Bianco mirano ad essere il più possibile precise, ma sono necessari ulteriori dati empirici per definire più esattamente le azioni da attuare. Occorre infatti fissare le priorità tra le azioni proposte, al fine di adottare un programma per tappe o un piano d'azione contenente misure e azioni più concrete.

Appendice 1 – Selezione di testi

NAZIONI UNITE

Convenzione delle Nazioni Unite contro la COT, adottata tramite risoluzione 55/25 dell'Assemblea generale del 15 novembre 2000, e i suoi Protocolli; Protocollo per prevenire, reprimere e punire la tratta di persone, specialmente donne e bambini; Protocollo contro il traffico di migranti via terra, mare e aria e Protocollo contro l'illecita produzione e il traffico di armi da fuoco, loro parti, elementi e munizioni

Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione, tramite risoluzione 58/4 dell'Assemblea generale del 31 ottobre 2003

Bozza: "Studio analitico sul crimine cibernetico" dell'ONUUDC (non ancora adottato)

CONSIGLIO D'EUROPA

Convenzione europea di assistenza giudiziaria in materia penale (STCE n.030) e il suo Primo Protocollo addizionale (STCE n.099) e secondo Protocollo addizionale (STCE n.182)

Convenzione europea sull'efficacia internazionale delle sentenze penali (STCE n.070)

Convenzione europea sul trasferimento dei procedimenti penali (STCE n.073)

Convenzione europea relativa al risarcimento di vittime di reati violenti (STCE n.116)

Convenzione europea sull'insider trading (STCE n.130) e suo Protocollo (STCE n.133)

Convenzione sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato (STCE n.141)

Accordo sul traffico illecito via mare, che applica l'Articolo 17 della Convenzione delle Nazioni Unite contro il traffico illecito di stupefacenti e di sostanze psicotrope (STCE n. 156)

Convenzione penale sulla corruzione (STCE n.173) e suo Protocollo addizionale (STCE n.191)

Corruzione civile sulla corruzione (STCE n.174)

Convenzione sulla criminalità informatica (STCE n.185)

Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani (STCE n.197)

Convenzione del Consiglio d'Europa sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato e sul finanziamento del terrorismo (STCE n.198)

Convenzione del Consiglio sulla contraffazione dei prodotti medicali e reati affini che implicano una minaccia per la salute pubblica (STCE n. 211)

UNIONE EUROPEA

Direttiva 91/308/CEE del Consiglio, del 10 giugno 1991, sulla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio

Azione congiunta relativa a un quadro di scambio di magistrati di collegamento diretto a migliorare la cooperazione giudiziaria tra gli Stati membri dell'Unione europea, 96/277/GAI, 27 aprile 1996.

Azione congiunta sull'incriminazione del reato di partecipazione a un'organizzazione criminale nell'Unione europea, 98/733/GAI del 21 dicembre 1998

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 successivo atto modificativo

Decisione quadro 2002/465/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa alle squadre investigative comuni (e rapporto della Commissione sul recepimento legislativo della Decisione quadro del Consiglio del 13 giugno 2002 relativa alle squadre investigative comuni (COM(2004)0858)

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

Decisione quadro 2005/212/GAI del Consiglio, del 24 febbraio 2005, relativa alla confisca di beni, strumenti e proventi di reato

Direttiva 2005/60/CE sulla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo

Terza Direttiva CE e Convenzione del Consiglio d'Europa n. 198 sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato e sul finanziamento del terrorismo

Strategia dell'Ue in materia di droga (2005-2012) e Piano d'azione dell'Ue in materia di droga (2009-2012)

Decisione quadro 2006/783/GAI del Consiglio, del 6 ottobre 2006, relativa all'applicazione del principio del reciproco riconoscimento delle decisioni di confisca

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

Decisione quadro 2008/977/GAI del Consiglio, del 27 novembre 2008, relativa alla protezione dei dati personali trattati nell'ambito della cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale

Decisione 2008/976/GAI del Consiglio, del 16 dicembre 2008, relativa alla Rete giudiziaria europea

Risoluzione del Consiglio del 25 settembre 2008 su un piano europeo globale di lotta alla contraffazione e alla pirateria

Direttiva 2008/99/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008 sulla tutela penale dell'ambiente

Risoluzione del Consiglio del 23 ottobre 2009 su una strategia rafforzata per la cooperazione doganale

Decisione del Consiglio 2009/371/GAI istitutiva dell'Ufficio europeo di polizia (Europol)

Decisione del Consiglio 2009/426/GAI del 16 dicembre 2008 relativa al rafforzamento dell'Eurojust, che modifica la Decisione 2002/187/ GAI istitutiva di Eurojust per rafforzare la lotta contro le forme gravi di criminalità

Conclusioni del Consiglio sulla lotta contro l'utilizzo a fini criminose e l'utilizzo in forma anonima dei servizi di comunicazione elettronica, 2908a riunione GAI, Bruxelles, 26 e 27 febbraio 2008

Conclusioni del Consiglio a sostegno delle attività legislative del Consiglio d'Europa nel settore della giustizia penale, 2927a riunione GAI, Bruxelles, 26 e 27 febbraio 2009

Programma di Stoccolma sulla libertà, la sicurezza e la giustizia e Piano d'azione per l'attuazione del Programma di Stoccolma (COM(2010)0171)

Bozza rivista delle conclusioni del Consiglio del 20 maggio 2010 sulla prevenzione e la lotta contro il traffico illegale di rifiuti, in particolare in materia di traffico internazionale

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

Conclusioni del Consiglio sulla nuova Strategia dell'Ue per l'eradicazione della tratta di esseri umani 2012 – 2016, 3195a riunione GAI, Lussemburgo, 25 ottobre 2012

Direttiva 2014/42/EU del Parlamento europeo e del Consiglio del 3 aprile 2014 relativa al congelamento e alla confisca dei beni strumentali e dei proventi da reato nell'Unione europea.

Appendice 2 – Lista delle abbreviazioni

BKBOP	Ufficio per il coordinamento della lotta alla criminalità organizzata ed altri tipi di grave criminalità sul territorio dei paesi della Comunità di Stati Indipendenti
CARICC	Centro regionale di informazioni e di coordinamento per l'Asia centrale per la lotta al traffico illecito di narcotici, sostanze psicotropiche e loro precursori (<i>Central Asian Regional Information and Coordination Centre for Combating the Illicit Trafficking of Narcotic Drugs, Psychotropic Substances and their Precursors</i>)
CARIN	Rete inter-agenzie Camden per il recupero dei beni (<i>Camden Asset Recovery Inter-Agency Network</i>)
CDPC	Comitato europeo per i problemi legati alla criminalità
CEDU	Corte europea dei diritti dell'uomo
CODEXTER	Comitato di esperti sul terrorismo
COT	Criminalità organizzata transnazionale
EUROPOL	Ufficio europeo di polizia
GRECO	Gruppo di Stati contro la corruzione
GRETA	Gruppo di esperti sulla lotta contro la tratta di esseri umani
Gruppo Pompidou	Gruppo di cooperazione per la lotta contro l'abuso di droghe e il traffico illecito di stupefacenti
GUAM	Organizzazione per la democrazia e lo sviluppo economico (<i>Organisation for Democracy and Economic Development</i>)
IberRED	Rete iberoamericana di cooperazione giuridica internazionale (<i>Red iberoamericana de cooperación jurídica internacional</i>)
IMoLIN	Rete internazionale di informazione sul riciclaggio di denaro (<i>International Money Laundering Information Network</i>)
INTERPOL	Organizzazione internazionale della polizia criminale
JIT	Squadre investigative comuni (<i>Joint Investigation Teams</i>)
MEDICRIME	Convenzione del Consiglio d'Europa contro la contraffazione dei medicinali e reati affini che rappresentano una minaccia per la salute pubblica
MONEYVAL	Comitato di esperti per la valutazione delle misure di lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo
MTIC	Frode intercomunitaria dell'operatore inadempiente (frode carosello)
OCSE	Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico
OLAF	Ufficio europeo per la lotta antifrode
ONU	Organizzazione internazionale delle Nazioni Unite
OSCE	Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa
PCC SEE	Police Co-operation Convention for Southeast Europe
PC-GR-COT	Gruppo redazionale ad hoc sulla criminalità organizzata transnazionale
PC-OC	Comitato di esperti sul funzionamento delle Convenzioni europee sulla cooperazione in materia penale

RGCdE	Rete giudiziaria a livello Consiglio d'Europa
RGE	Rete giudiziaria europea
SOCTA	Valutazione della minaccia rappresentata dalla criminalità organizzata nell'Ue
StAR	Iniziativa per il recupero dei beni rubati (<i>Stolen Asset Recovery Initiative</i>)
T-CY	Comitato della Convenzione sulla criminalità informatica
TIC	Tecnologie dell'informazione e della comunicazione
TIS	Tecniche investigative speciali (<i>Special Investigative Techniques</i>)
UCN	Uffici centrali nazionali
Ue	Unione Europea
UNCAC	Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione
UNODC	Ufficio delle Nazioni Unite per il controllo della droga e la prevenzione della criminalità
UNTOC	Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale
VLEC	Centro virtuale delle forze dell'ordine (<i>Virtual Law-Enforcement Centre</i>)

La criminalità organizzata transnazionale (COT) rappresenta una delle minacce più gravi alla sicurezza mondiale. La COT, infatti, mina la pace e la sicurezza umana, viola i diritti umani e compromette, a livello mondiale, lo sviluppo economico, sociale, politico e civile.

Preparato su richiesta del Comitato dei Ministri, il Libro Bianco identifica le aree in cui il Consiglio d'Europa potrebbe contribuire a combattere la COT e individua i compiti specifici che potrebbero essere svolti meglio o in modo più efficiente dall'Organizzazione: a) problemi legati alla cooperazione internazionale delle forze di polizia e delle autorità giudiziarie; b) l'utilizzo di tecniche investigative speciali; c) l'attuazione di programmi speciali di protezione dei testimoni e dei collaboratori di giustizia; d) la necessità di accrescere la cooperazione con gli organismi amministrativi e con il settore privato; e) l'assoluta esigenza di recuperare i proventi diretti, al fine di scoraggiare questo tipo di criminalità e di migliorare l'efficacia della lotta contro le organizzazioni criminali che operano in ambito transnazionale.

Grazie al suo innovativo approccio multidisciplinare e alla scelta di concentrarsi sul miglioramento della risposta penale in un contesto transnazionale, il presente Libro Bianco è destinato a diventare uno strumento prezioso sia per i decisori politici che per gli operatori del settore.

www.coe.int

Il Consiglio d'Europa è la principale organizzazione di difesa dei diritti umani del continente. Include 47 Stati membri, 28 dei quali fanno anche parte dell'Unione europea. Tutti gli Stati membri del Consiglio d'Europa sono segnatari della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, un trattato concepito per proteggere i diritti umani, la democrazia e lo stato di diritto. La Corte europea dei diritti dell'uomo supervisiona l'attuazione della Convenzione negli Stati membri.