



Regione Lombardia  
IL CONSIGLIO

# IL CONTRASTO ALLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA NELLE REGIONI EUROPEE: UNA RICOGNIZIONE DEGLI ORGANISMI ISTITUZIONALI

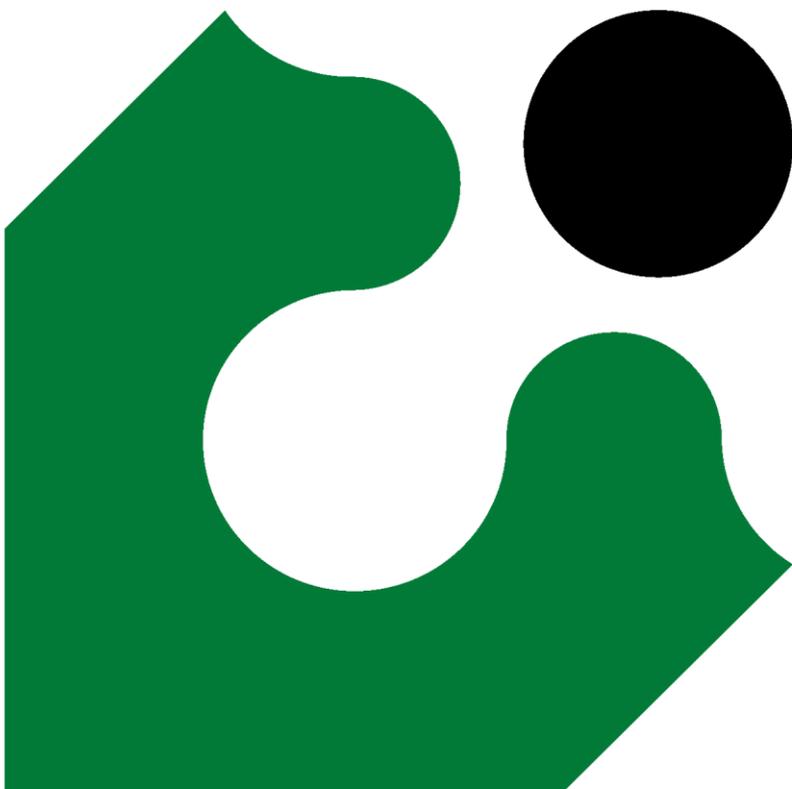
Policy Paper

# **Il contrasto alla criminalità organizzata nelle regioni europee: una ricognizione degli organismi istituzionali**

Policy Paper

211303IST

Febbraio 2022



Il contrasto alla criminalità organizzata nelle regioni europee

## Il contrasto alla criminalità organizzata nelle regioni europee: una ricognizione degli organismi istituzionali

Policy Paper promosso da Consiglio regionale della Lombardia nell'ambito della Convenzione attuativa e approvato con Decreto n. 138 del 08/04/2021 del Consiglio regionale  
(Codice PoliS-Lombardia: 211303IST)

Consiglio regionale

Dirigente referente: Elvira Carola

PoliS-Lombardia

Dirigente di riferimento: Raffaello Vignali

Project Leader: Antonio Dal Bianco

Gruppo di ricerca:

Antonio Dal Bianco, PoliS-Lombardia; Christian Ponti, Università degli Studi di Milano, Lorenzo Picarella

Pubblicazione non in vendita.  
Nessuna riproduzione, traduzione o adattamento  
può essere pubblicata senza citarne la fonte.  
Copyright © PoliS-Lombardia



**PoliS-Lombardia**  
Via Taramelli, 12/F - 20124 Milano  
[www.polis.lombardia.it](http://www.polis.lombardia.it)

# INDICE

<b>Abstract .....</b>	<b>5</b>
<b>Executive summary .....</b>	<b>7</b>
<b>Premessa.....</b>	<b>11</b>
<b>STRATEGIE EUROPEE DI CONTRASTO ALLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA .....</b>	<b>13</b>
<b>Rilievi introduttivi: obiettivi, struttura e metodologia d'indagine utilizzata nello studio .....</b>	<b>13</b>
Obiettivi.....	13
Struttura e metodologia utilizzata .....	13
<b>1. La nascita dell'Unione europea e il contrasto della criminalità organizzata dopo l'entrata in vigore del Trattato di Maastricht (1993-1998) .....</b>	<b>15</b>
1.1 Il razionale .....	15
1.2 La creazione dell'Unione europea .....	15
1.3 L'assetto istituzionale .....	16
1.4 Gli strumenti legislativi.....	17
1.5 Il Piano d'azione dell'Unione contro la criminalità organizzata del 1997 .....	17
1.6 Principali obiettivi conseguiti dall'Unione europea nella seconda metà degli anni '90: la piena operatività di <i>Europol</i> e la creazione di nuove strutture operative (la rete giudiziaria europea e i magistrati di collegamento) .....	18
1.7 Limiti e criticità dell'azione dell'Unione in questa fase .....	19
<b>2. Le strategie dell'Unione europea contro la criminalità organizzata nel quadro del Trattato di Amsterdam: la creazione dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia (1999-2008) .....</b>	<b>21</b>
2.1 L'obiettivo della lotta contro la criminalità organizzata nel Trattato sull'Unione europea (vecchio TUE) .....	21
2.2 Le modifiche all'assetto istituzionale .....	21
2.3 Strumenti legislativi.....	22
2.4 Strategie di contrasto alla criminalità organizzata nel Trattato di Amsterdam .....	22
2.5 Il Consiglio europeo di Tampere, il Piano d'azione contro la criminalità organizzata del 2000, e l'istituzione di <i>Eurojust</i> .....	22
2.6 Il rafforzamento degli organismi specializzati nella lotta contro la criminalità organizzata e il loro contributo alla piena realizzazione del principio del mutuo riconoscimento in materia penale dopo l'adozione del Programma dell'Aja sulla giustizia e gli affari interni (2004-2009) .....	24
<b>3. Le riforme istituzionali e il nuovo processo decisionale introdotto dal Trattato di Lisbona nel 2009 e la loro incidenza sull'azione dell'Unione europea contro la criminalità organizzata .....</b>	<b>26</b>
3.1 L'abolizione della struttura dell'Unione in pilastri .....	26
3.2 Le novità che riguardano gli atti e la procedura decisionale.....	26
3.3 Gli strumenti in materia penale nel TFUE .....	27
<b>4. Gli sviluppi post-Lisbona e le prospettive dell'Unione europea contro la criminalità organizzata .....</b>	<b>28</b>
4.1 Un ruolo nuovo per gli organismi elettivi nella definizione delle politiche dell'Unione contro la criminalità organizzata: la funzione di indirizzo e di controllo democratico sul processo decisionale del Parlamento europeo e dei parlamenti nazionali e l'istituzione della Commissione speciale contro la criminalità organizzata, la corruzione e il riciclaggio (CommCrim) .....	28
4.1.1 L'Assemblea dei rappresentanti regionali e locali dell'Unione europea (CdR) .....	29

4.2 Il consolidamento strategico degli organismi operativi centralizzati dell'Unione nella lotta contro la criminalità organizzata .....	30
4.2.1 La trasformazione di <i>Eurojust</i> in agenzia dell'Unione e la creazione della Procura europea.....	30
4.2.2 La trasformazione di <i>Europol</i> in agenzia dell'Unione .....	32
4.2.3 Il Comitato Permanente per la Sicurezza Interna (COSI) e la creazione della Piattaforma multidisciplinare europea di lotta alle minacce della criminalità (European Multidisciplinary Platform Against Criminal Threats – EMPACT) .....	33
Conclusioni .....	35
<b>L'INDAGINE PRESSO LE REGIONI .....</b>	<b>37</b>
Il caso delle regioni delle Azzorre (Portogallo) e delle Isole Canarie (Spagna): l'antimafia ricondotta all'anticorruzione .....	38
Il caso della regione del Nordrhein-Westfalen (Germania): prevenzione e recupero dei giovani criminali ....	40
European Forum for Urban Security: un possibile approdo di una rete regionale dedicata al contrasto della criminalità organizzata .....	41
Conclusioni .....	45
<b>Indicazioni di policy .....</b>	<b>46</b>
<b>Bibliografia.....</b>	<b>49</b>
<b>Sitografia.....</b>	<b>50</b>
<b>Allegato: Questionario .....</b>	<b>51</b>
Assembleia Legislativa da R.A. Açores.....	59
Landtag Nordrhein-Westfalen.....	68
Comunidad Autonoma de Canarias.....	77

## Abstract

La cooperazione tra stati per il contrasto alla criminalità organizzata ha una consolidata tradizione a livello internazionale che può essere fatta risalire alla sottoscrizione della Convenzione di Palermo.

A livello europeo la cooperazione tra stati per contrastare la criminalità organizzata si è sviluppata subito dopo con una serie di programmi che si sono via via ampliati fino al recente ciclo programmatico che ha visto l'adozione da parte del Consiglio delle priorità dell'UE nella lotta alla criminalità organizzata e alle forme gravi di criminalità nel ciclo programmatico 2018-2021.

La prima parte del paper ricostruisce i principali istituti di cooperazione tra Stati dell'Unione europea per il contrasto alla criminalità organizzata. Tale lavoro di ricostruzione delle strategie adottate, della loro evoluzione e degli istituti che rendono effettiva la collaborazione per il contrasto alla criminalità organizzata ha lo scopo di evidenziare il contesto in cui si inserirebbe una eventuale collaborazione tra regioni.

Sul ruolo delle regioni europee nel contrasto alla criminalità organizzata non ci sono evidenze particolari se non nel caso italiano. La Conferenza dei Presidenti ha realizzato un repertorio degli organismi e delle leggi regionali sul contrasto alla criminalità che evidenzia la ricchezza di approcci al tema.

La seconda parte del paper indaga gli organismi regionali di contrasto alla criminalità organizzata delle regioni aderenti alla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee regionali europee con poteri legislativi (CALRE) e approfondisce il ruolo del Forum europeo per la Sicurezza Urbana, offrendo spunti per possibili iniziative del Consiglio regionale.

Cooperation between states in the fight against organised crime has a well-established international tradition which can be traced back to the signing of the Palermo Convention. At European level, cooperation between states in the fight against organised crime developed immediately afterwards with a series of programmes which gradually expanded to the recent policy cycle, with the adoption of 10 priorities in the fight against organised crime in the 2018 policy by the Council of Europe of EU for the policy cycle 2018- 2021.

The first part of the paper reconstructs the main cooperation institutions between EU Member States to combat organised crime. This task of reconstructing the strategies adopted, their evolution and the institutions that make effective the collaboration for the fight against organized crime is intended to highlight the context in which a possible collaboration between regions would fit. The role of the European regions in the fight against organised crime is highlighted only in the Italian case. The Conference of Presidents has compiled a review of regional bodies and laws on combating organized crime which highlights the richness of approaches to this issue. At the same time, the heterogeneity of Italian regions institutions (Councils, Observatories, Committees etc.) becomes a critical factor in trying to gather information on the activities of other European regions. The second part of the paper investigates the regional organised crime prevention councils of the Conference of European Regional Legislative Assemblies (CALRE) and deepens the role of the European Forum for Urban Security, providing recommendations for possible initiatives of the Regional Council.



## Executive summary

Le istituzioni europee hanno progressivamente riconosciuto l'importanza di dotarsi di meccanismi e istituzioni sovranazionali di tipo operativo per rafforzare la cooperazione di polizia e giudiziaria volta a contrastare i rischi rappresentati dalla crescente presenza della criminalità organizzata, fino all'istituzione di due Agenzie (Europol e Eurojust) dirette emanazione dell'Unione europea. Il percorso a tappe scandite dall'approvazione di atti fondativi dell'Unione europea evidenzia la crescente necessità di sapersi dotare di istituzioni capaci di misurarsi con sistemi di contrasto nazionali fortemente differenziati tra di loro e a loro volta sottoposte al controllo democratico del Parlamento europeo e dei parlamenti nazionali. Il ruolo delle regioni nella formazione di politiche per il contrasto alla criminalità organizzata appare ancora limitato ed è eminentemente di tipo consultivo in seno al Comitato europeo delle Regioni.

L'evoluzione politica, istituzionale e legislativa è articolata in 4 momenti, secondo le novità apportate dai diversi trattati di riforma (Maastricht, Amsterdam e Lisbona) e dal recente processo di integrazione dell'UE in materia penale.

Il Trattato di Maastricht non indicava la criminalità organizzata tra le questioni di "interesse comune" e faceva piuttosto riferimento a "forme di criminalità internazionale" non meglio precisate; questo ad evidenza del fatto che all'inizio degli anni '90 la lotta contro la criminalità organizzata non era ancora percepita dall'Unione come una priorità assoluta. In questo periodo (1993-1998) si segnala per rilevanza il "Piano d'azione UE contro la criminalità organizzata" che tra gli altri prevede l'introduzione del reato di partecipazione ad un'organizzazione criminale, posto che l'adozione di regole minime comuni sugli elementi costitutivi dei reati e delle sanzioni nell'area della criminalità organizzata sono considerati strumenti indispensabili affinché un'efficace azione comune di polizia sia seguita da un'efficace azione giudiziaria che sanzioni i comportamenti criminosi; e il rafforzamento della cooperazione pratica e operativa tra le autorità investigative e giudiziarie degli Stati membri nel contrasto delle organizzazioni criminali con la valorizzazione di Europol e l'istituzione della Rete giudiziaria europea.

Con l'approvazione del Trattato di Amsterdam, l'importanza del contrasto alla criminalità organizzata e di altre forme gravi di criminalità (terrorismo, traffico di stupefacenti) acquisisce carattere di obiettivo prioritario dell'Unione. Inoltre, anche l'assetto istituzionale registra una importante trasformazione, grazie all'aumento degli organi protagonisti della cooperazione in materia di giustizia e affari interni, anche se il Consiglio continua a mantenere un ruolo predominante.

Nel Consiglio europeo di Tampere del 15-16 ottobre 1999 vengono sanciti due capisaldi che indirizzeranno la strategia dell'Unione per il contrasto della criminalità organizzata nel primo decennio del nuovo millennio:

1. la centralità del principio del reciproco riconoscimento, pietra angolare e fondamento della cooperazione giudiziaria penale, in base al quale tutte le decisioni in materia penale di uno Stato dell'Unione sono riconosciute dalle autorità di un altro Stato membro;

2. l'importanza degli organismi operativi specializzati nella lotta alle varie forme di criminalità grave che porta all'istituzione nel 2002 di Eurojust, organismo che ha il compito di agevolare il buon coordinamento tra le autorità nazionali responsabili dell'azione penale, di prestare assistenza nelle indagini riguardanti i casi di criminalità organizzata e di cooperare con la Rete giudiziaria europea.

L'approvazione del Trattato di Lisbona (2009) comporta la piena realizzazione del principio del mutuo riconoscimento in materia penale anche se tale scelta finisce con il penalizzare il ravvicinamento e l'armonizzazione del diritto penale processuale che avrebbero dato più slancio all'azione di contrasto alla criminalità organizzata. E purtroppo la criminalità organizzata è citata come ultima tra le materie in cui l'Unione si impegna a stabilire norme minime per la definizione di reati e sanzioni, evidenziando un certo ritardo nel riconoscimento della pericolosità delle forme di crimine organizzato.

Con il Trattato di Funzionamento dell'Unione europea, il Parlamento europeo vede accrescere il suo ruolo nella lotta alla criminalità organizzata. Infatti, concorre alla definizione delle politiche dell'Unione e può anche esercitare una costante funzione di indirizzo e di controllo democratico sugli atti adottati. A riprova della centralità del Parlamento europeo negli ultimi dieci anni si segnalano l'istituzione di una Commissione *ad hoc* sulla criminalità organizzata nel 2012 e le raccomandazioni di indirizzo sulle politiche europee in materia di criminalità organizzata.

Inoltre, una serie di interventi consolida l'importanza strategica degli organismi istituzionali centralizzati dell'Unione preposti alla cooperazione operativa; infatti sia Eurojust che Europol vengono trasformati in agenzie dell'Unione con contestuale ampliamento dei loro poteri di coordinamento e di supporto alle autorità nazionali. Tale riforma ha consentito anche nel caso di Europol di superare il deficit di controllo democratico che caratterizzava questo organismo.

Se il Parlamento europeo ha visto ampliare la propria sfera di influenza nelle politiche di contrasto alla criminalità organizzata, le Regioni e in generale gli enti locali hanno un ruolo ancora marginale. Il Comitato europeo delle Regioni è la sede di rappresentanza e partecipazione al processo decisionale europeo degli enti subnazionali, svolge funzioni di tipo consultivo e mediante la commissione CIVEX potrebbe contribuire a esprimere pareri in relazione alle politiche dell'Unione europea contro la criminalità organizzata, il terrorismo e altre forme gravi di criminalità.

In futuro è auspicabile che gli enti territoriali possano accrescere il loro ruolo nella formazione delle politiche europee di contrasto alla criminalità organizzata.

Il possibile coinvolgimento degli enti locali si innesta sulla non risolta tensione tra le spinte sovranazionali verso l'integrazione da un lato (la costruzione di un'Europa di tipo federale in campo penale) e la volontà di tutelare pienamente la sovranità statale in materia penale dall'altro che infatti ha portato a privilegiare il principio del mutuo riconoscimento in luogo della armonizzazione legislativa nella definizione dei reati e delle sanzioni in materia di criminalità organizzata.

Quasi tutte le regioni italiane hanno attivato organismi istituzionali (Osservatori, consulte, Comitati tecnico scientifici etc) che si occupano di criminalità organizzata e potrebbero utilmente essere coinvolte nella definizione di iniziative di contrasto alla criminalità organizzata, specie nelle politiche di carattere preventivo. Per mappare l'esistenza di organismi istituzionali in Europa, è stato

somministrato un questionario ad hoc alle regioni non italiane appartenenti alla rete CALRE (la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee regionali europee con poteri legislativi). Il questionario è stato predisposto per conoscere nel dettaglio la natura e il funzionamento di tali organismi, ponendo attenzione in particolare alle attività realizzate, agli obiettivi perseguiti, alla natura giuridica della struttura e al rapporto con le istituzioni regionali e alle forme di cooperazione con altri soggetti del territorio come università o forze dell'ordine.

Le Regioni europee, come dimostra l'indagine condotta presso i membri non italiani aderenti a CALRE, non hanno lo stesso livello di maturità e consapevolezza del loro ruolo in materia di criminalità organizzata. Le poche adesioni raccolte sembrano suggerire una certa "distanza" delle Assemblee legislative dalle politiche di contrasto alla criminalità organizzata, anche di tipo preventivo, motivata sia da ragioni di tipo istituzionale (in particolare l'assenza di competenze a legiferare), e forse dalla minor consapevolezza della minaccia che rappresentano le organizzazioni criminali per i rispettivi territori.

L'indagine non permette di confrontare le scelte organizzative adottate nei diversi contesti territoriali, nei quali sembra mancare, come avviene invece nell'esperienza italiana, l'istituzione di un organismo dedicato, sia esso una commissione in seno all'Assemblea o un comitato tecnico con funzioni di consulenza e supporto conoscitivo. Ad esempio, la regione delle Azzorre indica come possibile organismo istituzionale l'autorità anticorruzione. Nel caso delle Isole Canarie l'organo indicato si occupa prevalentemente di controllo degli andamenti di finanza pubblica. Il Land Renania settentrionale Vestfalia ha individuato come organismo istituzionale una agenzia operativa formata dalle forze di polizia.

I risultati non lusinghieri di questa ricognizione potrebbero in parte dipendere anche dalla difficoltà di intercettare i referenti delle iniziative in materia di sicurezza che non è detto siano collocati presso gli organi assembleari.

Da questo punto di vista, si può affermare che l'esperienza delle Regioni italiane, documentata dal dossier della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, rappresenti un unicum nel panorama europeo.

Da ultimo il lavoro ha preso in considerazione il network *European Forum for Urban Security*, una rete europea composta da rappresentanti di governi locali e regionali attiva nel miglioramento delle politiche di sicurezza urbana. All'interno di EFUS si è formato un working group denominato "Local roots and impacts of organized crime" che ha iniziato i lavori nel dicembre 2019 ed è tuttora guidato dalle città di Amsterdam e Rotterdam. L'obiettivo di tale gruppo è quello di adattare le politiche di prevenzione locale alle caratteristiche del crimine organizzato.

Le riflessioni del working group sono orientate alla modernizzazione e al miglioramento delle politiche in tale settore, attraverso lo sviluppo di approcci innovativi, come, ad esempio, la creazione di partnership con il settore privato, la società civile e il mondo dell'università, la predisposizione di strumenti di monitoraggio e di valutazione delle misure adottate a livello locale, la facilitazione dello scambio delle buone prassi tra città. Il working group cui partecipa la Regione Emilia Romagna è attivo, inoltre, nell'interlocuzione con le istituzioni europee.

Dall'indagine sulle regioni della CALRE e dai riscontri sulle attività di EFUS è possibile ricavare alcune indicazioni per il Consiglio regionale. In particolare:

- Sensibilizzare il Comitato europeo delle Regioni. Il Comitato europeo delle Regioni è un organo consultivo che rappresenta le istanze dei territori rispetto alle iniziative della Commissione e del Parlamento europeo. È organizzato in commissioni. Regione Lombardia potrebbe farsi portatrice di una istanza di sensibilizzazione del CdR sul tema delle politiche di sicurezza integrata, dal momento che il tema della sicurezza e del contrasto alla criminalità organizzata non è tra quelle per cui Commissione e Parlamento devono consultare il CdR;
- Istituzione di un gruppo di lavoro in CALRE: nell'ambito della CALRE il Consiglio regionale potrebbe richiedere l'attivazione di un gruppo di lavoro (working group), laddove ne ricorreranno le condizioni (numero minimo di adesioni), dedicato alle politiche di contrasto alla criminalità organizzata, coinvolgendo in prima battuta le Assemblee legislative delle Regioni italiane oltre a quelle che hanno risposto al questionario;
- Partecipazione al gruppo di lavoro interno di EFUS dedicato alla criminalità organizzata: Regione Lombardia potrebbe farsi parte attiva della rete EFUS sul tema della criminalità organizzata e partecipare al gruppo di lavoro per lo scambio di buone pratiche ed esperienze. Regione Lombardia è già membro "attivo" di FISU e stando allo Statuto, previa verifica con FISU, la Commissione speciale antimafia del Consiglio regionale potrebbe partecipare alle attività come membro associato.

## Premessa

Questo lavoro nasce dalla richiesta della Commissione speciale antimafia del Consiglio regionale di esplorare possibili forme di collaborazione con altri organismi regionali europei nell'ambito della conoscenza e degli strumenti di contrasto alla criminalità organizzata e alla sua dimensione internazionale. L'obiettivo del policy paper è quello di capire che spazi di cooperazione si possano instaurare tra organismi regionali in una materia che tradizionalmente è appannaggio degli Stati nazionali, a partire dalla sottoscrizione della Convenzione di Palermo.

A livello europeo la cooperazione tra stati per contrastare la criminalità organizzata si è sviluppata subito dopo con una serie di programmi che si sono via via ampliati fino al recente ciclo programmatico che ha visto l'adozione da parte del Consiglio delle priorità dell'UE nella lotta alla criminalità organizzata e alle forme gravi di criminalità nel ciclo programmatico 2018-2021.

La prima parte del paper ricostruisce i principali istituti di cooperazione tra Stati dell'Unione europea per il contrasto alla criminalità organizzata. Tale lavoro di ricostruzione delle strategie adottate, della loro evoluzione e degli istituti che rendono effettiva la collaborazione per il contrasto alla criminalità organizzata ha lo scopo di evidenziare il contesto in cui si inserirebbe una eventuale collaborazione tra regioni.

La seconda parte del paper presenta l'indagine condotta sulle Regioni non italiane appartenenti alla CALRE. Il questionario somministrato ha avuto solo tre riscontri da parte delle regioni europee evidenziando come il contrasto alla criminalità organizzata non abbia ancora una rilevanza autonoma nelle agende politiche di molti governi regionali europei e in alcuni contesti sconti anche un deficit di competenze.



# **Strategie europee di contrasto alla criminalità organizzata**

## **Rilievi introduttivi: obiettivi, struttura e metodologia d'indagine utilizzata nello studio**

### **Obiettivi**

Questa parte presenta una ricognizione degli organismi istituzionali creati dall'Unione europea a partire dall'inizio degli anni '90 per contrastare la criminalità organizzata. La ricerca prende in esame il ruolo svolto dalle principali istituzioni dell'Unione (Consiglio, Commissione e Parlamento europeo) nonché le politiche e le strategie adottate dall'Unione in materia penale negli ultimi tre decenni le quali, come si avrà modo di evidenziare, hanno attribuito un ruolo di crescente importanza alla istituzione di organi e strutture sovranazionali di vario tipo, perlopiù di tipo operativo (ma anche alcuni organismi con funzioni di indirizzo legislativo), preposti a rafforzare le indagini transfrontaliere, e la cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale. Lo studio cercherà di porre in luce i punti di forza e le criticità di questi organismi. In particolare, al fine di valutare il loro contributo effettivo e potenziale all'obiettivo dell'Unione di contrastare più efficacemente e in modo coordinato tra i vari Stati membri la crescente minaccia e pericolosità rappresentata dalle organizzazioni criminali, sempre più connotate da strutture organizzative e dalla commissione di attività criminali marcatamente transnazionali.

### **Struttura e metodologia utilizzata**

Lo studio sarà strutturato in quattro paragrafi (articolati in una serie di sotto-paragrafi) e prevede delle conclusioni, secondo uno schema di periodizzazione storico-giuridica che illustra le principali novità apportate dai diversi trattati di riforma (Maastricht, Amsterdam e Lisbona) al recente processo di integrazione dell'Unione europea in materia penale. La scelta è motivata dal fatto che questo

Il contrasto alla criminalità organizzata nelle regioni europee

recente percorso politico, istituzionale e legislativo ha fortemente caratterizzato non solo la nascita, ma anche l'evoluzione e la trasformazione degli organismi istituzionali creati dall'Unione per contrastare la criminalità organizzata.

# 1. La nascita dell'Unione europea e il contrasto della criminalità organizzata dopo l'entrata in vigore del Trattato di Maastricht (1993-1998)

## 1.1 Il razionale

Alla fine degli anni '80, inizio anni '90, la crescita costante in ambito comunitario di fenomeni criminosi transfrontalieri quali il traffico di droga ed altre attività illecite dei gruppi criminali organizzati aveva reso pressante l'esigenza di rafforzare la cooperazione tra gli Stati membri delle Comunità. In particolare, al fine di realizzare una efficace azione di contrasto alle diverse forme di criminalità transnazionale. Questo problema, inoltre, presentava connessioni ed intrecci con il tema della tutela penalistica comunitaria dei beni e degli interessi finanziari delle Comunità europee, alla luce del crescente interesse dei gruppi criminali ad impadronirsi delle risorse comunitarie (per mezzo delle frodi in danno alla Comunità e la corruzione dei funzionari comunitari e statali). Un altro aspetto importante riguardava infine la necessità di rafforzare l'azione di contrasto riguardo alla formazione e circolazione dei capitali di origine illecita, che condizionavano proprio quel mercato che la Comunità avrebbe dovuto creare e salvaguardare.

A fronte di tutto ciò si affermava con forza l'esigenza di rafforzare la cooperazione giudiziaria e di polizia tra gli Stati membri delle Comunità, nell'azione di contrasto alle varie forme di criminalità e prendeva corpo l'idea di creare uno "spazio giudiziario europeo" di impronta penalistica, sostanziale e processuale.

## 1.2 La creazione dell'Unione europea

L'azione dell'Unione europea nel contrasto alla criminalità organizzata trova dunque la sua origine nell'ambito della cooperazione giudiziaria in materia penale e di polizia (CGPP), materia inserita per la prima volta nel disegno di costruzione europea a partire dall'adozione del Trattato di Maastricht (firmato il 7 febbraio 1992 ed entrato in vigore il 1° novembre 1993)<sup>1</sup>, che ha dato vita all'Unione europea (UE). Alla luce del Trattato di Maastricht l'Unione si fondava da un lato sul "vecchio" pilastro delle Comunità europee; dall'altro su due nuove pilastri distinti dal primo, che sono: politica estera e sicurezza comune (PESC) ed il cosiddetto "terzo pilastro" ossia il Titolo VI dedicato alla cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni (GAI)<sup>2</sup>, nel cui ambito era collocata la CGPP. Prima di

---

<sup>1</sup> In *GUCE* n. C 191/52 del 29/7/1992.

<sup>2</sup> Per approfondimenti e commenti sulla disciplina della CGPP nel quadro del "terzo pilastro" del Trattato di Maastricht si rimanda a ADAM, *La cooperazione nel settore degli affari interni nel Trattato di Maastricht sull'Unione Europea*, in *Rivista di diritto europeo*, 1994, p. 225 ss.; LABAYLE, *La coopération européenne en matière de justice et d'affaires intérieures et la Conférence intergouvernementale*, in *Rev. Dr. Pén. Crim.*, 1997, p. 868; MICELI, *La cooperazione nel settore degli affari interni nel Trattato di Maastricht sull'Unione Europea*, in *Rivista di polizia*, 1995, p. 709 ss.; SALAZAR, *La cooperazione giudiziaria in materia penale*, in PARISI-RINOLDI (a cura di), *Giustizia e affari interni nell'Unione Europea. Il "terzo pilastro" del Trattato di Maastricht*, Torino, 1996,

allora, la cooperazione penale in ambito comunitario, estranea al settore economico delle tre Comunità europee, era stata condotta nel quadro della “Cooperazione Politica Europea”, ossia attraverso la cooperazione intergovernativa introdotta dall’Atto Unico Europeo del 1986.

Il Titolo VI (artt. da K a K 9) del Trattato di Maastricht all’art. K1, ai fini della libera circolazione delle persone considerava rilevanti per gli Stati membri alcune “questioni di interesse comune”, tra cui la cooperazione giudiziaria in materia civile e penale, doganale e di polizia, ai fini della prevenzione del terrorismo, del traffico di droga e di altre forme di criminalità internazionale. È dunque interessante osservare che il Trattato di Maastricht non indicava *expressis verbis* la criminalità organizzata tra le questioni di “interesse comune” e faceva piuttosto riferimento a “forme di criminalità internazionale”<sup>3</sup> non meglio precisate; questo ad evidenza del fatto che all’inizio degli anni ’90 la lotta contro la criminalità organizzata non era ancora percepita dall’Unione come una priorità assoluta.

### 1.3 L’assetto istituzionale

In base al Trattato di Maastricht le istituzioni dell’Unione europea utilizzavano metodi di funzionamento e strumenti diversi a seconda dei tre pilastri sopra indicati. La Comunità e l’Unione economica e monetaria si fondavano sul metodo comunitario tradizionale (la produzione normativa comunitaria, come noto, si esplica secondo la tipologia fissata dall’art. 249 del Trattato che istituisce la Comunità europea (TCE) per mezzo di regolamenti, direttive e decisioni - il c.d. diritto comunitario derivato); e quindi sul ruolo propulsivo della Commissione nonché sulla partecipazione del Parlamento europeo ai processi decisionali.

Gli altri due pilastri si basavano sostanzialmente sul metodo intergovernativo e dunque sulla classica cooperazione interstatale. Per quanto concerne le modalità di attuazione della cooperazione intergovernativa in materia di giustizia e affari interni il Trattato di Maastricht attribuiva un ruolo preponderante al Consiglio dell’Unione, coadiuvato da un Comitato di coordinamento composto di alti funzionari nazionali. Il Consiglio era il fulcro dell’intero procedimento decisionale nell’ambito del terzo pilastro: esso rappresentava la cornice formale della concertazione intergovernativa degli Stati e l’istanza competente a deliberare l’adozione degli strumenti che consentissero la realizzazione degli obiettivi riconducibili al terzo pilastro.

Alla luce del Trattato di Maastricht appariva infatti limitato il coinvolgimento della Commissione, comunemente definita “osservatore privilegiato”, in quanto non disponeva del potere di iniziativa legislativa. Parimenti circoscritto risultava anche il ruolo di un’assemblea elettiva quale è il Parlamento europeo, che svolgeva esclusivamente una funzione di carattere consultivo nel processo decisionale. Anche la Corte di giustizia dell’Unione ricopriva una funzione del tutto trascurabile, in quanto non

---

p. 133 ss. Un esame approfondito dei risultati conseguiti nella CGPP alla luce del Trattato di Maastricht si trova in PIATTOLI, *Cooperazione giudiziaria e pubblico ministero europeo*, Milano, 2002, p. 65 ss.

<sup>3</sup> In dottrina tali questioni sono state definite anche con l’espressione “reati sensibili”, in quanto considerate come incidenti in negativo su interessi primari dell’Unione europea. Così NORMANDO, *La problematica di un sistema processuale penale europeo*, in BARTONE (a cura di) *Diritto penale europeo, spazio giuridico e rete giudiziaria*, Padova, 2001, p. 221.

aveva competenze specifiche in questo ambito, a meno che le venissero attribuite da uno specifico trattato internazionale.

## 1.4 Gli strumenti legislativi

Ai sensi del Trattato di Maastricht gli atti di cui le istituzioni dell'Unione si potevano avvalere nell'esercizio delle loro competenze per adottare le politiche nel settore giustizia e affari interni erano sostanzialmente tre: accanto ai classici "trattati" mutuati dal diritto internazionale che vincolano soltanto gli Stati parti (cioè gli Stati che hanno ratificato il trattato), erano previsti due nuovi strumenti. Innanzi tutto, le "azioni comuni", che abbracciavano una serie estesa di possibilità di rivolgere norme agli Stati membri dell'Unione, senza necessità di ulteriori approvazioni. Si trattava tuttavia di uno strumento normativo di *soft law* privo cioè di effetti immediati e diretti sul diritto nazionale, che non prevedeva procedure stringenti per prevenire o sanzionare gli Stati membri inadempienti<sup>4</sup>. Ed infine le "posizioni comuni", che definivano "l'orientamento dell'Unione in merito a una questione specifica", senza tuttavia individuare il grado di vincolatività per gli Stati membri.

## 1.5 Il Piano d'azione dell'Unione contro la criminalità organizzata del 1997

Nell'ambito del contesto istituzionale e legislativo sopra descritto si è dispiegata l'azione dell'Unione europea per contrastare la criminalità organizzata nella seconda metà degli anni '90. Le direttrici fondamentali di tale azione sono indicate nel "Piano d'azione UE contro la criminalità organizzata" elaborato da un Gruppo di alto livello istituito dal Consiglio europeo di Dublino nel dicembre 1996 e adottato dal Consiglio il 28 aprile 1997<sup>5</sup>. Il Piano, che tra l'altro preconizza alcune modifiche che saranno poi recepite formalmente nel Trattato di Amsterdam (oggetto d'esame nel prossimo paragrafo) rappresenta il documento programmatico delle attività dell'Unione e delinea, per mezzo di trenta raccomandazioni indirizzate agli Stati membri, una strategia molto articolata di contrasto alla criminalità organizzata<sup>6</sup>. In sintesi, tale strategia mira a realizzare un approccio integrato,

---

<sup>4</sup> In proposito si vedano le osservazioni di RIONDATO, *Diritto dell'Unione Europea e criminalità organizzata*, in FORNASARI (a cura di), *Le strategie di contrasto alla criminalità organizzata nella prospettiva di diritto comparato*, Padova, 2002, p. 23; sulla stessa lunghezza d'onda NORMANDO, *La problematica di un sistema processuale penale europeo*, cit., pp. 224-225; SALAZAR, *Le fonti tipiche dell'Unione europea*, in LA GRECA-MARCHETTI (a cura di), *Rogatorie penali e cooperazione giudiziaria internazionale*, Torino, 2003, p. 59.

<sup>5</sup> In GUCE n. C 191/1 del 29/7/1992.

<sup>6</sup> Le raccomandazioni riguardano, in particolare: il ravvicinamento delle legislazioni nazionali su basi di diritto penale sostanziale comuni, compresa la punibilità del partecipe a prescindere dal luogo in cui si è formata l'organizzazione (racc. n. 17); la fattibilità della tutela penale degli interessi finanziari, e l'eventualità di introdurre la responsabilità delle persone giuridiche qualora le stesse siano state implicate nella criminalità organizzata (racc. n. 18, lett. b); le reti di cooperazione giudiziaria; l'operatività e estensione dei compiti di *Europol*; la penalizzazione del riciclaggio, compreso il riciclaggio colposo (racc. n. 26 lett. b); l'intervento contro la criminalità organizzata nei settori della contraffazione economica e commerciale nonché della contraffazione e della falsificazione di banconote e monete (racc. n. 26 lett. g).

grazie ad un'azione di contrasto contro la criminalità organizzata che agisca non solo sul piano repressivo, ma anche dal punto di vista preventivo (cruciale per limitare le circostanze in cui le organizzazioni criminali possono operare).

Queste raccomandazioni sono dei veri e propri capisaldi e anticipano, *in nuce*, alcune linee fondamentali delle *policies* sviluppate dall'Unione contro la criminalità organizzata negli anni successivi. A questo proposito merita di sottolineare, in particolare, due obiettivi fondamentali delineati nel Piano quali: i) la realizzazione in settori prioritari di un progressivo ravvicinamento o armonizzazione delle legislazioni nazionali degli Stati membri in materia di criminalità organizzata. Ad esempio, sul piano del diritto penale sostanziale il Piano prevede l'introduzione del reato di partecipazione ad un'organizzazione criminale, posto che l'adozione di regole minime comuni sugli elementi costitutivi dei reati e delle sanzioni nell'area della criminalità organizzata sono considerati strumenti indispensabili affinché un'efficace azione comune di polizia sia seguita da un'efficace azione giudiziaria che sanzioni i comportamenti criminosi; e altresì al fine di scongiurare pericolosi fenomeni di *forum shopping* da parte delle organizzazioni criminali<sup>7</sup>; ii) il secondo obiettivo riguarda il profilo procedurale e organizzativo, e presenta notevole interesse ai fini di questo studio, in quanto il Piano indica quale fine strategico dell'azione dell'Unione in questo ambito il rafforzamento della cooperazione pratica e operativa tra le autorità investigative e giudiziarie degli Stati membri nel contrasto delle organizzazioni criminali. In particolare, sono evidenziate due priorità: la prima concerne la massima valorizzazione (piena operatività, estensione del mandato e dei compiti) nella lotta contro la criminalità organizzata di un organismo istituzionale quale l'Ufficio Europeo di polizia (*Europol*) istituito due anni prima (nel 1995) per mezzo di una convenzione internazionale (Convenzione Europol)<sup>8</sup>. La seconda priorità strategica indicata nel Piano concerne l'istituzione di nuove strutture specializzate, al fine di migliorare sotto il profilo pratico e operativo la cooperazione di polizia e la cooperazione giudiziaria in materia penale.

## 1.6 Principali obiettivi conseguiti dall'Unione europea nella seconda metà degli anni '90: la piena operatività di *Europol* e la creazione di nuove strutture operative (la rete giudiziaria europea e i magistrati di collegamento)

La realizzazione del primo dei due obiettivi fondamentali del Piano summenzionati, ossia il ravvicinamento delle legislazioni nazionali degli Stati membri in materia di criminalità organizzata ha avuto sviluppi concreti nel periodo di vigenza del Trattato di Maastricht grazie all'adozione da parte

---

<sup>7</sup> Con questa espressione si fa riferimento alla scelta delle organizzazioni criminali di svolgere le loro attività illecite nei Paesi in cui la legislazione e le strutture di contrasto sono deboli e dunque i membri delle organizzazioni criminali corrono pochi rischi di essere perseguiti.

<sup>8</sup> Convenzione 26 luglio 1995 (in *GUCE*, 27 novembre 1995, n. C 316,1) e protocollo del 24 luglio 1996, sull'interpretazione pregiudiziale da parte della Corte di Giustizia (in *GUCE*, 9 ottobre 1996, n. C 2999, 1). Riguardo alle funzioni di *Europol* si rinvia al paragrafo 1.5, *infra*; in merito alla sua più recente trasformazione si veda nel paragrafo 4.2.2, *infra*.

del Consiglio, sulla base dell'art. K 3 del Trattato, dell'Azione comune del 21 dicembre 1998 relativa alla punibilità della partecipazione ad un'organizzazione criminale negli Stati membri dell'UE<sup>9</sup>.

Per ciò che concerne gli organismi specializzati si segnala innanzi tutto che dal 1 luglio 1999 ha iniziato ad operare *Europol*<sup>10</sup>, non solo con compiti di raccolta dati, analisi e coordinamento informativo tra le polizie dei vari Stati membri, ma anche per offrire assistenza tecnica e formazione alle autorità di polizia nazionali. A partire da questo mandato *Europol* ha svolto negli anni successivi una serie di attività molto rilevanti contro la criminalità organizzata, fornendo supporto e coordinamento operativo alle polizie nazionali, facilitando le indagini transnazionali tra Stati membri dell'Unione.

In relazione alla creazione di strutture e figure tese a rafforzare la cooperazione tra gli Stati membri (e a rendere concretamente operative le norme penali) appaiono di rilievo altre due Azioni comuni adottate dal Consiglio (rispettivamente l'azione comune 98/428/GAI) del 29 giugno 1998 e l'azione comune 96/277/GAI del 22 aprile 1996) (sempre sulla base dell'art. K 3 del TUE) e relative all'istituzione di una Rete giudiziaria europea (RGE)<sup>11</sup> e per lo scambio dei *magistrati di collegamento*. La RGE svolge tuttora un ruolo di primo piano nella prevenzione e repressione della criminalità organizzata. Si basa sulla creazione in ogni Paese membro dei c.d. "punti di contatto", cioè autorità nazionali, i quali nel loro insieme formano la rete europea, con il compito di agevolare la cooperazione giudiziaria penale tra Stati membri, soprattutto nell'azione contro le forme di criminalità più gravi. I punti di contatto svolgono un ruolo di intermediazione: forniscono assistenza e informazioni di carattere giuridico sia internamente sia a livello di rapporti tra Stati. La RGE ha assunto un ruolo importante nell'esecuzione dei mandati d'arresto europei<sup>12</sup>.

## 1.7 Limiti e criticità dell'azione dell'Unione in questa fase

In questa fase i limiti strutturali dell'assetto istituzionale hanno rappresentato uno dei principali ostacoli all'azione dell'Unione Europea contro la criminalità organizzata. In particolare, il processo decisionale era polarizzato sul ruolo del Consiglio e condizionato in negativo dalla regola dell'unanimità e dai poteri molto limitati attribuiti agli organi dell'Unione (Commissione e Parlamento europeo) maggiormente indipendenti rispetto ai governi degli Stati membri. Ne conseguiva che le attività di *policy making* dell'Unione nelle materie del terzo pilastro (tra cui la lotta alla criminalità organizzata) risultavano condizionate dalla scarsa trasparenza e dalla elevata politicizzazione del processo decisionale, nonché dallo scarso controllo democratico esercitato su di esse dal Parlamento europeo.

Un'altra carenza riguarda il fatto che nella fase di vigenza del Trattato di Maastricht l'Unione europea non si è dotata di un vero e proprio corpus di norme penali, sostanziali e procedurali di fonte

<sup>9</sup> Azione comune del 21 dicembre 1998 relativa alla punibilità della partecipazione ad un'organizzazione criminale negli Stati membri dell'UE, in *GUCE* n. L351/1 del 29/12/1998.

<sup>10</sup> Cfr. RIONDATO, *Diritto dell'Unione Europea e criminalità organizzata*, in FORNASARI (a cura di), *Le strategie di contrasto alla criminalità organizzata nella prospettiva di diritto comparato*, Padova, 2002, p. 13; FIJNAUT, *Police Co-operation and the Area of Freedom, Security and Justice*, in WALKER (ed.), *Europe's Area of Freedom, Security and Justice*, New York, 2004, p. 241 ss.

<sup>11</sup> In argomento PIATTOLI, *Cooperazione giudiziaria e pubblico ministero europeo*, Milano, 2002, pp. 59-61.

<sup>12</sup> A proposito del mandato d'arresto europeo si veda nella nota n. 14, *infra*.

comunitaria che potessero incidere direttamente sugli ordinamenti penali interni degli Stati membri. Il Trattato di Maastricht non ha infatti consentito l'ampliamento del metodo "comunitario" al terzo pilastro, a causa della mancanza di competenza del Consiglio ad emanare direttive vincolanti in relazione alla cooperazione giudiziaria in materia penale, e nella direzione della creazione di un vero e proprio spazio giuridico europeo nel quale applicare un diritto penale di fonte europea. Questo limite ha riguardato ovviamente anche l'azione di contrasto alla criminalità organizzata, che è rimasta confinata nell'ambito della cooperazione intergovernativa e che, come si è anticipato si è dispiegata per mezzo di strumenti giuridici di scarsa efficacia quali le Azioni comuni. Ad esempio, l'Azione comune sulla partecipazione ad una organizzazione criminale del 1998<sup>13</sup> a tre anni di distanza dalla sua adozione era stata recepita soltanto da sette degli allora 15 Stati membri dell'Unione.

---

<sup>13</sup> Si veda nel paragrafo 1.6, *supra*.

## **2. Le strategie dell'Unione europea contro la criminalità organizzata nel quadro del Trattato di Amsterdam: la creazione dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia (1999-2008)**

### **2.1 L'obiettivo della lotta contro la criminalità organizzata nel Trattato sull'Unione europea (vecchio TUE)**

A seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam il 1° maggio 1999<sup>14</sup>, il quale ha apportato una profonda trasformazione al Titolo VI e dunque al terzo pilastro, rinominato «cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale», la cooperazione in questi due settori veniva collegata ad un nuovo e più ambizioso obiettivo dell'Unione, ossia la creazione di uno «spazio di libertà, sicurezza e giustizia» (art. 29, par. 1 vecchio TUE), in cui fossero assicurate "[...] la prevenzione della criminalità e la lotta contro quest'ultima" (art. 2, par. 1, alinea 4 vecchio TUE).

L'importanza del contrasto alla criminalità organizzata e di altre forme gravi di criminalità (terrorismo, traffico di stupefacenti) acquisiva carattere di obiettivo prioritario dell'Unione, e veniva espressamente indicata nell'elenco dei "reati sensibili ad alta soglia di attenzione" di cui all'art. 29 TUE (artt. 29 e 31 lett. e vecchio TUE).

### **2.2 Le modifiche all'assetto istituzionale**

Anche l'assetto istituzionale registrava una trasformazione, grazie all'aumento degli organi dell'Unione protagonisti della cooperazione in materia di giustizia e affari interni. In particolare, la Commissione esercitava, in condivisione con gli Stati membri, un potere di iniziativa legislativa in tema di criminalità organizzata (art. 34, par. 2 vecchio TUE). Inoltre, in forza del Trattato di Amsterdam la Corte di giustizia UE poteva riesaminare la legittimità degli atti dell'Unione adottati nel quadro del titolo VI, le controversie che sorgessero circa la loro interpretazione o applicazione, laddove il Consiglio non fosse in grado di risolvere nell'arco di 6 mesi (art. 35 para. 6 e 7 vecchio TUE); infine la Corte di giustizia si poteva pronunciare in via pregiudiziale in merito alla validità o alla interpretazione degli atti dell'Unione, posto che la sua giurisdizione fosse accettata preventivamente da parte del singolo Stato membro interessato (art. 35 co. 1-4 vecchio TUE). Rimaneva tuttavia precluso alla Corte il potere di sanzionare le condotte degli Stati inadempienti.

Nonostante queste novità la logica intergovernativa veniva preservata nella sua essenza in quanto era mantenuta la regola dell'unanimità (che rappresentava un forte freno all'evoluzione della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale) e il ruolo predominante del Consiglio. Inoltre, il Parlamento europeo continuava a svolgere un ruolo secondario (esso veniva consultato dal Consiglio

---

<sup>14</sup> In *GUCE* n. C 340/1 del 10/11/1997.

sulle proposte legislative) e dunque in questo settore continuava a permanere un evidente deficit democratico nel processo decisionale.

## 2.3 Strumenti legislativi

Il Trattato di Amsterdam aggiornava anche gli strumenti a disposizione dell'Unione per adottare le politiche del terzo pilastro. Venivano eliminate le Azioni comuni e, accanto alle convenzioni, venivano previste tre nuove tipologie di atti quali: le "posizioni comuni" che definivano un orientamento dell'Unione in merito ad una questione specifica; le "decisioni" e le "decisioni-quadro" (previste dall'art. 34, par. 2, lett. b vecchio TUE), una sorta di direttiva del terzo pilastro, che non aveva effetto diretto, ma che vincolava gli Stati membri quanto al risultato da raggiungere, anche se mancavano procedure e sanzioni in caso di inadempimento. Le decisioni-quadro venivano adottate dal Consiglio all'unanimità su iniziativa di uno Stato membro o della Commissione e rappresentavano nel panorama degli strumenti predisposti il mezzo più forte individuato in sostituzione dell'azione comune, per realizzare il ravvicinamento delle legislazioni interne degli Stati membri e il principio di mutuo riconoscimento<sup>15</sup> nella cooperazione giudiziaria in materia penale.

## 2.4 Strategie di contrasto alla criminalità organizzata nel Trattato di Amsterdam

Per quanto concerne l'azione dell'Unione contro la criminalità organizzata il vecchio TUE confermava chiaramente le due linee strategiche abbozzate nel Piano d'Azione del 1997. La prima era una progressiva realizzazione del ravvicinamento delle legislazioni penali degli Stati membri grazie alla progressiva adozione di misure tese a stabilire norme minime relative agli elementi costitutivi dei reati e alle sanzioni in materia di criminalità organizzata, terrorismo e traffico illecito di stupefacenti (artt. 29 e 31e vecchio TUE).

La seconda direttrice fondamentale riguardava il rafforzamento degli organismi istituzionali preposti al contrasto della criminalità organizzata (e non solo), grazie alla facilitazione e accelerazione della cooperazione tra ministeri competenti e autorità di polizia, doganali, giudiziarie e le autorità competenti, direttamente, o per il tramite di *Europol*.

## 2.5 Il Consiglio europeo di Tampere, il Piano d'azione contro la criminalità organizzata del 2000, e l'istituzione di *Eurojust*

Dopo l'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam una tappa fondamentale nella creazione di strumenti sempre più efficaci nella lotta contro la criminalità organizzata, e più in generale nella direzione della creazione di uno spazio giuridico comune, è stata segnata con le intese raggiunte dal

---

<sup>15</sup> Per approfondimenti sul principio di mutuo riconoscimento si rinvia al paragrafo 2.5, *infra*.

Consiglio europeo di Tampere del 15-16 ottobre 1999. In questo consesso vengono sanciti due capisaldi che indirizzeranno la strategia dell'Unione per il contrasto della criminalità organizzata nel primo decennio del nuovo millennio. Peraltro, gli impegni assunti dagli Stati membri dell'Unione nelle conclusioni di Tampere sono stati ribaditi nel successivo Piano d'azione del 2000 intitolato: «Prevenzione e controllo della criminalità organizzata».

Nelle conclusioni del vertice di Tampere è innanzi tutto affermata la centralità del principio del reciproco riconoscimento, pietra angolare e fondamento della cooperazione giudiziaria penale, in base al quale tutte le decisioni in materia penale (provvedimenti di raccolta e utilizzo di materiale probatorio, misure di sequestro e confisca di beni, sentenze definitive, ecc.) di uno Stato dell'Unione sono riconosciute e dunque attuate direttamente dalle autorità di un altro Stato membro. Tale principio si basa sul presupposto della fiducia reciproca degli Stati membri nei rispettivi sistemi penali ed è alla base dei principali atti adottati dall'Unione negli anni successivi nel campo della cooperazione giudiziaria in materia penale<sup>16</sup>.

Dalle conclusioni di Tampere appare altresì chiaro che la politica dell'Unione in tema di ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri sulla criminalità organizzata perde valore come obiettivo specifico e viene ridotta a supporto della realizzazione del principio di reciproco riconoscimento (questa decisione strategica sarà poi formalizzata nel Trattato di Lisbona)<sup>17</sup>.

Inoltre, nelle conclusioni di Tampere gli Stati membri dell'Unione riconoscono il ruolo cruciale che ricoprono gli organismi operativi specializzati nella lotta alle varie forme di criminalità grave. Viene infatti previsto il rafforzamento delle strutture esistenti e la creazione di un nuovo organismo istituzionale per la cooperazione giudiziaria in materia penale. In proposito, si legge al n. 46 delle Conclusioni di Tampere: "Per rafforzare la lotta contro le forme gravi di criminalità organizzata il Consiglio europeo ha convenuto di istituire un'unità (*Eurojust*) composta di pubblici ministeri, magistrati o funzionari di polizia di pari competenza, distaccati da ogni Stato membro in conformità del proprio sistema giuridico. L'*Eurojust* dovrebbe avere il compito di agevolare il buon coordinamento tra le autorità nazionali responsabili dell'azione penale, di prestare assistenza nelle indagini riguardanti i casi di criminalità organizzata, in particolare sulla base dell'analisi dell'*Europol*, e di cooperare strettamente con la rete giudiziaria europea, in particolare allo scopo di semplificare l'esecuzione delle rogatorie. Il Consiglio europeo chiede al Consiglio di adottare lo strumento giuridico necessario entro la fine del 2001".

L'intesa tra i Paesi membri dell'Unione sull'istituzione di *Eurojust* venne formalizzata con l'adozione della Decisione n. 2002/187/GAI del 28 febbraio 2002<sup>18</sup>. A questa nuova struttura giudiziaria

---

<sup>16</sup> Decisione quadro 2002/465/GAI sulle squadre investigative comuni; Decisione quadro 2002/584/GAI del 13 giugno 2002 sul mandato d'arresto europeo; Decisione quadro 2003/577/GAI del 22 luglio 2003 relativa all'esecuzione nell'UE dei provvedimenti di blocco dei beni o di sequestro probatorio; Decisione quadro 2005/212/GAI del 24 febbraio 2005 relativa alla confisca di beni, strumenti e proventi di reato; Decisione quadro 2006/783/GAI del 6 ottobre 2006 sul reciproco riconoscimento delle decisioni di confisca; Decisione quadro 2008/841/GAI del 24 ottobre 2008 relativa alla lotta contro la criminalità organizzata; Decisione quadro 2008/978/GAI del 18 dicembre 2008 sul mandato europeo di ricerca delle prove; Decisione quadro 2009/315/GAI del 26 febbraio 2009 relativa all'organizzazione e al contenuto degli scambi fra gli Stati membri di informazioni estratte dal casellario giudiziario.

<sup>17</sup> Si veda nel paragrafo 3.3, *infra*.

<sup>18</sup> In *GUCE*, L 63/1 del 6/3/2002; v. DE AMICIS, *La costruzione di Eurojust nell'ambito del "terzo pilastro" dell'Unione europea*, in *Cass. pen.*, 2001, p. 1964 ss.; PIATTOLI, *Cooperazione giudiziaria e pubblico ministero*

centralizzata (con sede a l'Aja) che costituisce il *pendant* di *Europol*, la decisione assegnava un triplice compito: innanzi tutto promuovere e agevolare il buon coordinamento tra le autorità nazionali responsabili dell'azione penale (su richiesta delle competenti autorità nazionali, oppure sulla base di informazioni pervenute da altri organismi UE quali *Europol* e OLAF)<sup>19</sup>. Tale coordinamento non implica tuttavia poteri autoritativi nei confronti delle competenti autorità nazionali. Per effetto della Decisione n. 2002/187/GAI *Eurojust* si viene a configurare come un organismo giudiziario sovranazionale dotato di poteri limitati in materia penale (cosiddetta centralizzazione "leggera")<sup>20</sup>. La seconda funzione assegnata dalla Decisione n. 2002/187/GAI ad *Eurojust* concerne il miglioramento della cooperazione giudiziaria, in stretto rapporto con la rete giudiziaria europea; in particolare allo scopo di semplificare l'esecuzione delle "rogatorie" e delle richieste estradizionali (in seguito dei mandati d'arresto europei). Infine, *Eurojust* ha il compito di prestare assistenza nelle indagini riguardanti i casi di criminalità organizzata. Nella prassi quest'ultimo potere ha consentito ad *Eurojust* non solo di supportare logisticamente e sul piano informativo l'azione degli Stati membri, ma anche di svolgere attività operative, ad esempio la raccolta delle prove in più Paesi, o la partecipazione alle squadre investigative comuni (SIC).

Per realizzare questi fini la struttura di *Eurojust* fa leva sui 28 membri nazionali (giudici, magistrati del pubblico ministero, funzionari di polizia) - uno per ogni Stato membro - e su un *collegio* formato dagli stessi membri nazionali, che interviene ogni qual volta uno o più membri nazionali ne facciano richiesta o si tratti di casi transnazionali su vasta scala.

## 2.6 Il rafforzamento degli organismi specializzati nella lotta contro la criminalità organizzata e il loro contributo alla piena realizzazione del principio del mutuo riconoscimento in materia penale dopo l'adozione del Programma dell'Aja sulla giustizia e gli affari interni (2004-2009)

Nel 2004 l'Unione europea ha adottato un nuovo Programma sulla giustizia e gli affari interni<sup>21</sup>, il quale ha indicato la lotta alla criminalità organizzata tra i dieci obiettivi prioritari dell'Unione in materia penale. Il nuovo documento strategico conferma l'importanza dei principi di mutuo riconoscimento e della fiducia reciproca e sancisce il principio di disponibilità nel campo della cooperazione di polizia<sup>22</sup>;

---

europo, Milano, 2002, pp. 61 ss. e 145 ss.; SALAZAR, *Eurojust: una prima realizzazione della decisione del Consiglio europeo di Tampere*, in *Documenti Giustizia*, 2000, p. 1339 ss.

<sup>19</sup> L'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) svolge un'attività di tipo amministrativo per la tutela degli interessi finanziari dell'Unione ed è stato istituito dalla Commissione europea con decisione 1999/352 del 28 aprile 1999, cui hanno fatto seguito altri atti di modifica.

<sup>20</sup> DE AMICIS, *La cooperazione giudiziaria e di polizia*, in Kostoris (a cura di), *Manuale di procedura penale europea*, Terza edizione, Milano, 2017, p. 251.

<sup>21</sup> *Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, del 10 maggio 2005 – Il programma dell'Aia: dieci priorità per i prossimi cinque anni. Partenariato per rinnovare l'Europa nel campo della libertà, sicurezza e giustizia*, COM(2005) 184 definitivo, in *GU C 236* del 24/9/2005.

<sup>22</sup> In base a questo principio (che mira a garantire la libera circolazione delle informazioni) le forze di polizia di uno Stato membro hanno diritto, nel rispetto di alcune condizioni, di ottenere le informazioni che sono nella disponibilità delle autorità di polizia di altri Stati membri.

e pone al centro dell'azione dell'Unione il pieno sfruttamento e lo sviluppo progressivo di organismi specialistici quali *Europol* ed *Eurojust*. In particolare, agli Stati membri è richiesto di consentire a questi due organismi di svolgere un ruolo attivo e di cooperare nel contrasto della criminalità organizzata, ad esempio nella costituzione delle squadre investigative comuni. Il Piano dell'Aja enfatizza inoltre l'importanza del principio del mutuo riconoscimento, ritenendo al riguardo che gli organismi operativi, favorendo i contatti diretti tra autorità nazionali, svolgano una funzione essenziale nel promuovere e dare piena attuazione a questo principio e nel semplificare la cooperazione giudiziaria di polizia e in materia penale.

Il rafforzamento degli organismi operativi si materializza formalmente nel 2008 e nel 2009, innanzi tutto grazie all'adozione di due Decisioni dell'Unione tese a rafforzare i poteri della Rete giudiziaria europea<sup>23</sup> e di *Eurojust*<sup>24</sup>.

La decisione 2009/426/GAI si caratterizza innanzi tutto per un considerevole rafforzamento dei poteri giudiziari attribuiti ai membri nazionali di *Eurojust*, ai quali è attribuito il potere di chiedere alle autorità nazionali competenti di adottare speciali misure investigative. Le autorità nazionali dal canto loro devono motivare un eventuale rifiuto. Alle autorità nazionali sono anche assegnati, in qualità di competenti autorità giudiziarie nazionali, maggiori poteri (ordinari o esercitati d'intesa con un'autorità nazionale competente, oppure poteri esercitati in casi urgenti).

Anche il Collegio di *Eurojust* viene potenziato sensibilmente, sotto due profili. Innanzi tutto ad esso è attribuito il ruolo di "mediatore privilegiato"<sup>25</sup>, formulando pareri scritti non vincolanti per la soluzione dei casi di conflitti di giurisdizione tra le autorità nazionali di diversi Stati membri e per l'esecuzione di richieste e di decisioni in materia di cooperazione giudiziaria. Inoltre la decisione 2009/426/GAI introduce nuove forme di coordinamento<sup>26</sup>, migliora lo scambio di informazioni<sup>27</sup> e stabilisce un quadro giuridico per la cooperazione inter-istituzionale con altri organismi operativi dell'Unione (*Europol*, *Olaf*, *Frontex*, *Rete europea di formazione giudiziaria*) e per la cooperazione al di fuori dello spazio giudiziario europeo, con Stati terzi e organizzazioni internazionali.

---

<sup>23</sup> Decisione 2008/976/GAI, in *GU* L348/130 del 24/12/2008.

<sup>24</sup> Decisione 2009/426/GAI, in *GU* L138/140 del 4/6/2009.

<sup>25</sup> DE AMICIS, *La cooperazione giudiziaria e di polizia*, cit., p. 259.

<sup>26</sup> *Ibid.*, p. 260.

<sup>27</sup> *Ibid.*, p. 261.

### **3. Le riforme istituzionali e il nuovo processo decisionale introdotto dal Trattato di Lisbona nel 2009 e la loro incidenza sull'azione dell'Unione europea contro la criminalità organizzata**

#### **3.1 L'abolizione della struttura dell'Unione in pilastri**

Il Trattato di Amsterdam nella sua concreta applicazione aveva evidenziato alcune criticità nel funzionamento della sua struttura istituzionale. Gli Stati membri dell'Unione cercarono di apporvi rimedio innanzi tutto tramite il Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa del 2004<sup>28</sup>. Tuttavia, i referendum organizzati in Francia e nei Paesi Bassi nel 2005 segnavano il fallimento di questo Trattato. La modifica ai precedenti trattati prese infine corpo con il Trattato di Lisbona, adottato il 18 ottobre 2007 ed entrato in vigore l'1 dicembre 2009<sup>29</sup>. Per effetto di queste modifiche, che sono le più recenti di questo lungo processo di trasformazione, il quadro istituzionale e il processo decisionale dell'Unione subiscono una trasformazione radicale. Il nuovo assetto istituzionale dell'Unione si basa sul Trattato sull'Unione Europea (nuovo TUE) e sul Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) che ha modificato il Trattato che istituisce la Comunità europea (TCE).

Il TFUE stabilisce l'abolizione della struttura dell'Unione in tre pilastri. Le materie dell'ex terzo pilastro, tra cui la cooperazione giudiziaria in materia penale e di polizia, sono ricondotte rispettivamente al Capo IV e al Capo V del nuovo Titolo V (artt. 67-89) dedicato allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia (spazio LSG). La nuova struttura unitaria prevede l'applicazione del "metodo comunitario" e non più intergovernativo a tutte le materie del nuovo Titolo V. In forza del sistema di ripartizione delle competenze, che introduce una più precisa definizione nel rapporto Unione-Stati membri, la realizzazione dello spazio LSG è ricondotta alle «competenze concorrenti» in base alle quali, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, proporzionalità e primato del diritto dell'Unione, l'Unione e gli Stati membri possono legiferare e adottare atti giuridicamente vincolanti nella materia. Conformemente al TFUE l'Unione si prefigge l'obiettivo di adottare misure di prevenzione e di lotta contro la criminalità organizzata, il razzismo e la xenofobia (art. 67).

#### **3.2 Le novità che riguardano gli atti e la procedura decisionale**

Il TFUE introduce diverse novità per quanto riguarda la tipologia e la procedura di adozione degli atti per le materie dello spazio LSG. La nuova struttura unitaria dell'Unione prevede l'applicazione degli

---

<sup>28</sup> Per un approfondimento sulla CGPP in questo Trattato v. Ponti, *La cooperazione giudiziaria in materia penale e di polizia*, in G. ADINOLFI, A. LANG (a cura di), *Il Trattato che adotta una costituzione per l'Europa: quali limitazioni all'esercizio dei poteri sovrani degli Stati?*, Milano, 2006, pp. 285-302.

<sup>29</sup> In GUUE, n. C 115/1 del 9/5/2008.

atti tipici del diritto comunitario (regolamenti, direttive, decisioni, raccomandazioni e pareri)<sup>30</sup> anche alle materie dell'ex terzo pilastro. Vengono dunque aboliti strumenti tipici del terzo pilastro quali convenzioni, decisioni e decisioni-quadro (privi di efficacia diretta). Inoltre, il TFUE stabilisce il ricorso generalizzato alla procedura legislativa ordinaria (in altre parole la precedente procedura di co-decisione) che prevede l'iniziativa legislativa della Commissione e l'adozione congiunta dell'atto dal Consiglio dei ministri e dal Parlamento europeo, che esercitano un ruolo sostanzialmente paritario. In Consiglio è ora prevista la maggioranza qualificata per le decisioni che riguardano la cooperazione giudiziaria in materia penale, *Eurojust* ed *Europol* e la cooperazione di polizia non operativa (mentre per quest'ultima occorre l'unanimità). Appare altresì rafforzato il ruolo giurisdizionale della Corte di giustizia, che può avviare (su iniziativa della Commissione) la procedura d'infrazione nei confronti degli Stati membri che non adempiano agli atti dell'Unione.

### 3.3 Gli strumenti in materia penale nel TFUE

Il TFUE contiene le basi giuridiche per condurre a piena realizzazione il principio del mutuo riconoscimento in materia penale. Si legge in proposito nell'art. 82 par. 1 TFUE: «La cooperazione giudiziaria in materia penale nell'Unione è fondata sul principio di riconoscimento reciproco delle sentenze e delle decisioni giudiziarie e include il ravvicinamento delle disposizioni legislative e regolamentari [...]».

Dalla formulazione dell'art. 82 TFUE appare chiaro il ruolo ancillare assegnato al ravvicinamento e alla armonizzazione del diritto penale processuale e sostanziale degli Stati membri nelle materie dello spazio LSG. Peraltro, la criminalità organizzata figura all'ultimo posto delle materie in cui l'Unione si impegna a stabilire norme minime per la definizione dei reati e delle sanzioni (art. 83, par. 1 TFUE). Il rapporto gerarchico tra mutuo riconoscimento e ravvicinamento legislativo è affermato a chiare lettere anche nell'art. 67, par. 3 TFUE.

---

<sup>30</sup> Art. 288 TFUE. Il regolamento ha portata generale. Esso è obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri. La direttiva vincola lo Stato membro circa il risultato da raggiungere, salva restando la libera scelta degli Stati in merito alla forma e ai mezzi per attuarla. La decisione è obbligatoria in tutti i suoi elementi. Se individua i destinatari è obbligatoria soltanto nei loro confronti. Le raccomandazioni e i pareri non sono vincolanti.

## 4. Gli sviluppi post-Lisbona e le prospettive dell'Unione europea contro la criminalità organizzata

### 4.1 Un ruolo nuovo per gli organismi elettivi nella definizione delle politiche dell'Unione contro la criminalità organizzata: la funzione di indirizzo e di controllo democratico sul processo decisionale del Parlamento europeo e dei parlamenti nazionali e l'istituzione della Commissione speciale contro la criminalità organizzata, la corruzione e il riciclaggio (CommCrim)

L'attribuzione nel TFUE del ruolo di co-decisore (per effetto del ricorso generalizzato alla procedura legislativa ordinaria per le materie dello spazio LSG) ha consentito al Parlamento europeo di accrescere il suo ruolo nella lotta alla criminalità organizzata. Grazie ai suoi rinnovati poteri il Parlamento europeo infatti contribuisce oggi (con pari rango rispetto al Consiglio) alla definizione delle politiche dell'Unione in questo ambito, e può anche esercitare una costante funzione di indirizzo e di controllo democratico sugli atti adottati dall'Unione.

Inoltre, il Parlamento europeo, grazie al suo accresciuto ruolo nel processo decisionale assicura *ex ante* un pieno controllo del rispetto dei diritti fondamentali (per il tramite della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione) e un costante monitoraggio del rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità riguardo agli atti adottati dall'Unione nell'ambito della CGPP.

Peraltro, accanto al rafforzamento delle competenze del Parlamento europeo, il TFUE ha previsto, quale ulteriore elemento a garanzia di partecipazione e di controllo democratico sul piano nazionale, la partecipazione dei Parlamenti nazionali alla valutazione dell'attività esecutiva e legislativa dell'Unione nel campo della cooperazione di polizia e giudiziaria penale<sup>31</sup>. In particolare, merita sottolineare che il nuovo TUE (art.12) stabilisce, *inter alia*, che i parlamenti nazionali contribuiscono al buon funzionamento dell'Unione partecipando nell'ambito dello spazio LSG ai meccanismi di valutazione ai fini dell'attuazione delle politiche dell'Unione in questo ambito in conformità dell'art. 70 TFUE; ed essendo associati al controllo politico di *Europol* e alla valutazione delle attività di *Eurojust*, in conformità degli articoli 88 e 85 TFUE.

A partire dai suoi rinnovati poteri il Parlamento europeo ha effettivamente svolto un ruolo di rilievo nell'ultimo decennio. In particolare, si segnalano: una serie di raccomandazioni di indirizzo volte a valutare l'efficacia degli atti adottati dall'Unione nonché a sollecitare l'azione delle istituzioni europee

---

<sup>31</sup> In argomento CARTA, *La cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale dopo il Trattato di Lisbona*, in *Democrazia e Sicurezza - Democracy and Security Review*, n. 2, 2012, pp. 12-22.

in materia di criminalità organizzata<sup>32</sup>; e l'istituzione di una Commissione *ad hoc* sulla criminalità organizzata nel 2012<sup>33</sup>.

#### 4.1.1 L'Assemblea dei rappresentanti regionali e locali dell'Unione europea (CdR)

Al livello dell'Unione europea le assemblee regionali e gli altri enti territoriali degli Stati membri sono rappresentati sul piano istituzionale in seno al Comitato europeo delle regioni (CdR)<sup>34</sup>, un organo politico che svolge funzioni di tipo consultivo. Vi partecipano 329 membri e 329 supplenti di tutti i paesi dell'UE (raggruppati per partito politico e presieduti dal presidente) eletti a livello locale o regionale (ad esempio sindaci o presidenti di regione).

Il CdR opera in stretta collaborazione con la Commissione europea, il Parlamento europeo, il Consiglio dell'Unione europea e gli Stati membri, e promuove il coinvolgimento degli enti regionali e locali nel processo decisionale europeo, al fine di favorire la partecipazione dei cittadini ed una migliore coesione europea. L'azione politica del CdR si fonda sul concetto di governance multilivello, ossia sulla stretta cooperazione tra i livelli europeo, nazionale, regionale e locale, considerata indispensabile per realizzare il progetto d'integrazione e la solidarietà tra i popoli europei, e per affrontare le sfide della globalizzazione.

Il CdR vota raccomandazioni politiche sulle strategie europee e partecipa all'elaborazione della legislazione comunitaria. La Commissione europea e il Consiglio dell'Unione devono consultare il CdR ogni volta che vengono formulate nuove proposte in settori che hanno ripercussioni a livello regionale o locale<sup>35</sup>. Al di fuori di questi settori, la Commissione, il Consiglio e il Parlamento europeo hanno la possibilità di consultare il CdR. Il CdR, richiamandosi ai principi di sussidiarietà e proporzionalità, adotta raccomandazioni sui progetti di legge dell'UE e propone anche nuove politiche sulla base dell'esperienza e delle competenze locali e regionali. Può anche proporre nuove leggi e inserire nuove

---

<sup>32</sup> Ad esempio, il Parlamento europeo nella Risoluzione n. 459 del 25 ottobre 2011 ha sottolineato criticamente l'impatto limitato della Decisione-quadro 2008/841/GAI del 24 ottobre 2008 (adottata in seguito al fallimento dell'Azione comune del 21 dicembre 1998 relativa alla punibilità della partecipazione ad un'organizzazione criminale negli Stati membri dell'UE; si veda nel paragrafo 1.6, *supra*) sull'armonizzazione delle legislazioni nazionali degli Stati membri per quanto concerne la nozione di organizzazione criminale ed in particolare il reato di partecipazione ad una organizzazione criminale; e ha invitato la Commissione a presentare entro il 2013 una proposta di direttiva sulla criminalità organizzata che prevedesse il superamento dell'approccio dualistico (associazione e *conspiracy*) nella definizione del reato di partecipazione ad un'organizzazione criminale e l'introduzione in Europa del reato di associazione mafiosa (previsto dall'ordinamento italiano – art. 416 bis codice penale). Tale invito è stato ribadito dal Parlamento europeo nella Risoluzione del 26 ottobre 2016 sulla lotta contro la corruzione, ai fini di una nuova iniziativa legislativa dell'Unione che possa contemplare anche il reato di associazione di tipo mafioso.

<sup>33</sup> P7\_TA(2012)0078, *Mandato della commissione speciale sulla criminalità organizzata, la corruzione e il riciclaggio di denaro, Decisione del Parlamento europeo del 14 marzo 2012 sulla costituzione, le attribuzioni, la composizione numerica e la durata del mandato della commissione speciale sulla criminalità organizzata, la corruzione e il riciclaggio di denaro.*

<sup>34</sup> <https://cor.europa.eu/it>

<sup>35</sup> Questi settori comprendono: coesione economica, sociale e territoriale, fondi strutturali, fondo europeo di sviluppo regionale, fondo sociale europeo, occupazione e affari sociali, istruzione, gioventù, formazione professionale, cultura e sport, ambiente, energia e cambiamento climatico, trasporti, reti trans-europee e salute pubblica.

questioni nell'agenda dell'UE. Il ruolo del CdR è stato riconosciuto e rafforzato dal Trattato di Lisbona del 2009. Il CdR deve essere consultato durante tutte le fasi del processo legislativo dell'UE e può portare la legislazione dell'UE dinanzi alla Corte di giustizia europea ogniqualvolta ritenga che i suoi diritti istituzionali o nazionali, regionali e le amministrazioni locali siano state trascurate.

Le attività del CdR si svolgono nell'ambito di sei commissioni composte da membri e raggruppate per aree di intervento, che analizzano i testi legislativi predisposti dalla Commissione europea ed elaborano pareri, che vengono poi discussi e adottati nelle sessioni plenarie del CdR. L'UE non è obbligata a tenere conto dei pareri del CdR, ma la prassi conferma l'importanza che essi rivestono ai fini del processo legislativo dell'Unione (si vedano in proposito le relazioni annuali della Commissione europea sul seguito dato ai pareri del CdR, insieme alle valutazioni d'impatto del CdR).

La Commissione CIVEX del CdR è competente, tra l'altro, per le materie che rientrano nell'ambito dello spazio LSG. Essa rappresenta dunque il forum dove regioni e altri enti territoriali possono contribuire a studi ed esprimere pareri in relazione alle politiche dell'Unione europea contro la criminalità organizzata, il terrorismo e altre forme gravi di criminalità<sup>36</sup>.

## 4.2 Il consolidamento strategico degli organismi operativi centralizzati dell'Unione nella lotta contro la criminalità organizzata

A partire dalla strada tracciata dal TFUE, i successivi piani e programmi d'azione contro la criminalità organizzata (Programma di Stoccolma (2010-2014); Agenda europea sulla sicurezza (2015-2020); Strategia dell'UE per l'Unione della sicurezza - 2020) consolidano, nel quadro delle politiche dell'Unione contro la criminalità organizzata, l'importanza strategica degli organismi istituzionali centralizzati dell'Unione preposti alla cooperazione operativa. Questi sviluppi trovano realizzazione secondo una triplice prospettiva. Primo, l'ulteriore rafforzamento di organismi già esistenti, quali *Eurojust* ed *Europol*, i quali vengono trasformati in agenzie dell'Unione. Secondo, la creazione di nuova struttura giudiziaria centralizzata come la *Procura europea*. Terzo, viene istituito in seno al Consiglio un Comitato permanente per la sicurezza interna (COSI), al fine di meglio chiarire il ruolo del Consiglio UE nella cooperazione operativa, distinguendo tra i suoi poteri legislativi ed esecutivi, nonché allo scopo di potenziare la sua funzione nell'attività di coordinamento e collaborazione operativa ad un elevato livello tecnico.

In considerazione dell'importanza di questi sviluppi può essere utile illustrare partitamente il contributo portato da ciascuno di essi negli anni più recenti alla lotta contro la criminalità organizzata nell'ambito dell'Unione.

### 4.2.1 La trasformazione di *Eurojust* in agenzia dell'Unione e la creazione della *Procura europea*.

---

<sup>36</sup> V. ad esempio CIVEX-VII/009, 146ª sessione plenaria del 12, 13 e 14 ottobre 2021, Parere del Comitato europeo delle regioni, "Un programma di lotta al terrorismo dell'UE: prevedere, prevenire, proteggere e reagire".

Il Trattato di Lisbona pone le basi per una nuova trasformazione di *Eurojust*. L'art. 85 TFUE stabilisce infatti che Consiglio e Parlamento possono dotare *Eurojust* di maggiori poteri operativi nel coordinamento e nella cooperazione in materia di criminalità grave transnazionale o in altro modo lesiva degli interessi dell'Unione.

L'art. 85 del TFUE fissa una nuova base giuridica e prevede tre compiti per *Eurojust*: i) l'avvio di indagini penali e la proposta di avvio di azioni penali da parte delle autorità nazionali competenti; ii) il coordinamento di tali indagini e azioni penali; iii) nonché il rafforzamento della cooperazione giudiziaria, anche per mezzo della soluzione dei conflitti di competenza e tramite una stretta collaborazione con la rete giudiziaria europea.

A partire da questa base giuridica il 14 novembre 2018 è stata realizzata, mediante l'adozione del Regolamento UE 2018/1727 la più recente riforma di *Eurojust*<sup>37</sup>, per effetto della quale *Eurojust*, da organo intergovernativo del terzo pilastro è stato trasformato in Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione giudiziaria penale (ossia un vero e proprio organo dell'Unione), con un ulteriore accrescimento del suo ruolo giudiziario. Il nuovo Regolamento di *Eurojust*, applicabile dal dicembre 2019, tuttavia realizza solo in parte le potenzialità tratteggiate nel TFUE. In particolare il nuovo Regolamento, pur riconoscendo la facoltà di *Eurojust* di avviare azioni operative anche in assenza di richieste nazionali, non attribuisce all'Agenzia poteri vincolanti nei confronti degli Stati membri riguardo all'avvio delle indagini e all'esercizio dell'azione penale.

Un aspetto importante concerne il fatto che la sezione II (artt. 48-51) del nuovo Regolamento contiene una disciplina molto dettagliata in merito ai rapporti inter-istituzionali tra *Eurojust* e tutti gli altri organi e organismi operativi dell'Unione (RGE, *Europol*, EPPO, OLAF) nonché per la cooperazione internazionale (sezione III- artt. 52-54) con le autorità nazionali di Stati terzi, organizzazioni internazionali e magistrati di collegamento distaccati presso Stati terzi.

Il Trattato di Lisbona non prevede espressamente l'istituzione di una Procura europea, di cui a lungo si era discusso nell'ambito dell'Unione<sup>38</sup> e in dottrina<sup>39</sup>. È però stabilito che a partire da *Eurojust*, il Consiglio, deliberando all'unanimità e previa approvazione del Parlamento europeo può, ai sensi dell'art. 86 TFUE creare, tramite regolamento, una Procura europea. L'articolo in esame prefigura dunque la possibilità che in futuro *Eurojust* e la Procura europea siano combinate in un'unica istituzione, o meglio che la prima sia trasformata nella seconda. Unanimità a parte, l'obiettivo di unificare le due istituzioni sulla carta non sembra di facile realizzazione<sup>40</sup>. Peraltro, la scelta compiuta in seno all'Unione sulla Procura europea sembra piuttosto andare verso una strada decisamente diversa.

---

<sup>37</sup> Regolamento (UE) 2018/1727 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 14 novembre 2018 che istituisce l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione giudiziaria penale (*Eurojust*) e che sostituisce e abroga la decisione 2002/187/GAI del Consiglio; in GUUE L 295/138 del 21/11/2018. Il Regolamento sostituisce e succede all'unità *Eurojust* istituita con decisione 2002/187/GAI.

<sup>38</sup> Si veda la Relazione finale del Gruppo di lavoro X "Spazio di libertà, sicurezza e giustizia", presentata alla Convenzione europea in seduta plenaria il 5 e 6 dicembre 2002.

<sup>39</sup> BARGIS, NOSENCO (a cura di), *Corpus Juris, Pubblico Ministero Europeo e cooperazione internazionale*, Atti del Convegno (Alessandria, 19-21 ottobre 2001), Milano, 2003; GRASSO, SICURELLA (a cura di), *Il Corpus Juris 2000. Un modello di tutela penale dei beni giuridici comunitari*, Milano, 2003.

<sup>40</sup> Cfr. VAN DEN WYNGAERT, *Eurojust and the European Public Prosecutor in the Corpus Juris Model: Water and Fire?*, in WALKER (ed.), *Europe's Area of Freedom, Security and Justice* cit. *Europe's Area of Freedom, Security and Justice*, cit., p. 201 ss.

Sulla base dell'art. 86 TFUE, il 12 ottobre 2017 il Consiglio UE, facendo ricorso alla procedura di cooperazione rafforzata (un'azione promossa da 20 Stati membri) ha adottato il regolamento sull'istituzione di una procura europea (EPPO)<sup>41</sup>. La circostanza che il TFUE rinviasse la definizione dei reati di competenza di EPPO al Regolamento istitutivo offriva, in realtà soltanto sul piano teorico, la possibilità di attribuire a tale organo un'ampia competenza *ratione materiae*. In realtà, la Procura europea è competente a ricercare, perseguire e rinviare a giudizio, anche in collaborazione con *Europol*, i responsabili di reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione. Sono esclusi dalle sue competenze i reati di criminalità organizzata (salvo naturalmente le ipotesi in cui la criminalità organizzata sia coinvolta in reati lesivi di interessi finanziari dell'Unione) e il terrorismo. La fase del giudizio relativa ai crimini di competenza della Procura europea deve in ogni caso essere svolta di fronte alle giurisdizioni nazionali (dunque EPPO svolge le indagini, esercita l'azione penale e le funzioni di pubblico ministero). EPPO si configura come organismo giudiziario "indipendente" e fondato sul principio di "responsabilità" (*accountability*) in base al quale il Procuratore europeo deve rendere conto delle proprie azioni davanti al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Commissione.

#### 4.2.2 La trasformazione di *Europol* in agenzia dell'Unione

Nell'ambito della cooperazione di polizia le maggiori novità del Trattato di Lisbona concernono, come già sottolineato, l'introduzione del voto a maggioranza qualificata quale regola generale di votazione, e la previsione di una nuova base giuridica per *Europol* (art. 88 TFUE).

Il conseguente Regolamento 2016/794/UE<sup>42</sup> adottato dal Consiglio e dal Parlamento europeo hanno segnato la trasformazione di *Europol*, che da ufficio europeo di polizia viene trasformato in agenzia dell'Unione per la cooperazione nell'attività di contrasto. La riforma di *Europol* ha avuto in particolare l'obiettivo di migliorare la sua *governance* e il rafforzamento dei sistemi utilizzati da *Europol* nel trattare le informazioni e proteggere i dati.

Inoltre, il già evidenziato ruolo di controllo esercitato dal Parlamento europeo e dai parlamenti nazionali (ex art. 88 TFUE) ha consentito di superare il deficit di controllo democratico che caratterizzava in precedenza le attività di *Europol*. La sua trasformazione in organo dell'Unione ha anche migliorato la sua dimensione operativa nell'ambito della cooperazione di polizia. Per effetto del nuovo Regolamento *Europol* può chiedere alle autorità nazionali di avviare, svolgere o coordinare un'indagine su un reato che rientri nella sua competenza materiale, ma rimane sprovvisto di poteri autoritativi nei confronti delle competenti autorità nazionali degli Stati membri. Di rilievo appare inoltre la possibilità attribuita dal Regolamento al personale di *Europol* di partecipare con funzioni di supporto alle squadre investigative comuni.

---

<sup>41</sup> Regolamento (UE) 2017/1939 del Consiglio del 12 ottobre 2017 relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata sull'istituzione della Procura europea («EPPO»); in *GUUE* n. L283/1 del 31/10/2017.

<sup>42</sup> Regolamento (Ue) 2016/794 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 maggio 2016 che istituisce l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione nell'attività di contrasto (*Europol*) e sostituisce e abroga le decisioni del Consiglio 2009/371/GAI, 2009/934/GAI, 2009/935/GAI, 2009/936/GAI e 2009/968/GAI, in *GUUE* n. L 135/53 del 24/5/2016.

### 4.2.3 Il Comitato Permanente per la Sicurezza Interna (COSI) e la creazione della Piattaforma multidisciplinare europea di lotta alle minacce della criminalità (European Multidisciplinary Platform Against Criminal Threats – EMPACT)

Ai fini della cooperazione operativa l'art. 71 TFUE ha istituito in seno al Consiglio "un comitato permanente al fine di assicurare all'interno dell'Unione la promozione e il rafforzamento della cooperazione in materia di sicurezza interna" (COSI). Il Trattato non specifica però nel dettaglio funzioni e competenze di tale comitato, limitandosi ad affermare che esso «favorisce il coordinamento dell'azione delle autorità degli Stati membri».

I compiti del comitato riguardano la valutazione dell'efficacia della cooperazione operativa nell'ambito dell'Unione e comprendono la presentazione periodica di una relazione sulle attività svolte al Consiglio, il quale ne informa il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali. Il COSI mantiene inoltre costanti rapporti di *partnership* con gli altri organismi dell'Unione che operano nell'ambito della cooperazione operativa, in particolare *Eurojust*, *Europol* e anche *Frontex* (in quanto il COSI coordina la cooperazione di polizia e doganale).

Nel quadro delle attività svolte da questo organismo è stata realizzata una Piattaforma multidisciplinare europea per la cooperazione operativa nella lotta alle minacce della criminalità (*European Multidisciplinary Platform Against Criminal Threats – EMPACT*).

Questa iniziativa si basa sull'*intelligence* e sui dati concreti, ed ha l'obiettivo di affrontare le principali minacce criminali con le quali si misura l'UE. L'iniziativa prevede un approccio integrato sul piano operativo per la sicurezza dell'Unione (controllo alle frontiere esterne, cooperazione doganale, di polizia e giudiziaria penale, ecc.). EMPACT è guidata dagli Stati membri e coinvolge numerosi soggetti che operano di concerto, fra cui servizi di contrasto, istituzioni e agenzie dell'UE, organizzazioni pubbliche e private, e paesi terzi e organizzazioni extra-UE rilevanti. EMPACT comporta misure sia preventive che repressive nonché azioni operative e strategiche nel contrasto di varie forme di criminalità grave, tra cui la criminalità organizzata.

L'iniziativa è stata attuata per la prima volta tra il 2012 e il 2013, e poi per due cicli di 4 anni nei periodi 2014-2017 e 2018-2021. Nel marzo 2021 il Consiglio ha adottato conclusioni sul proseguimento permanente dell'EMPACT quale strumento chiave per una cooperazione operativa volta a contrastare la criminalità organizzata e le forme gravi di criminalità internazionale.

EMPACT si basa su cicli quadriennali strutturati in quattro fasi: i) la prima inizia con la valutazione delle minacce criminali e la raccomandazione di una serie di priorità dell'UE in materia di lotta alla criminalità, sulla base dello *European Union Serious and Organised Crime Threat Assessment* (EU SOCTA), preparato da *Europol*<sup>43</sup>; ii) la seconda fase comporta la scelta delle priorità in materia di criminalità e l'adozione dei piani strategici pluriennali (MASP)<sup>44</sup>; iii) la terza fase comporta l'attuazione

<sup>43</sup> *Europol* elabora la SOCTA sulla base dei dati forniti dai servizi di contrasto degli Stati membri, delle sue proprie banche dati, e dei dati comunicati da altre agenzie dell'UE quali ad esempio *Frontex* ed *Eurojust*.

<sup>44</sup> "Il comitato permanente per la cooperazione operativa in materia di sicurezza interna (COSI) esamina le priorità raccomandate nella SOCTA. Su tale base i ministri della giustizia e degli affari interni (GAI) adottano in sede di Consiglio le priorità dell'UE in materia di criminalità per quel ciclo programmatico (ossia per i quattro anni successivi) tenendo conto delle osservazioni degli Stati membri, delle agenzie e della Commissione nonché di altre valutazioni e politiche pertinenti. Successivamente, la Commissione convoca una riunione dei

dei MASP tramite l'adozione e il monitoraggio successivo da parte del COSI dei Piani d'azione operativi annuali (OAP); iv) al termine del ciclo di 4 anni viene effettuata una valutazione indipendente al fine di valutare l'attuazione e i risultati dell'EMPACT e promuovere il ciclo successivo.

Per il periodo 22-25 il Consiglio europeo nelle conclusioni che definiscono le priorità dell'UE nella lotta contro le forme gravi di criminalità organizzata, ha identificato 10 priorità per il nuovo ciclo: Reti criminali ad alto rischio; attacchi informatici; tratta di esseri umani; sfruttamento sessuale minorile; traffico di migranti; traffico di droga; frode, reati economici e finanziari; criminalità organizzata contro il patrimonio; criminalità ambientale; traffico di armi da fuoco

---

rappresentanti degli Stati membri, delle agenzie GAI e delle istituzioni dell'UE per elaborare un piano strategico quadriennale (un MASP per ciascuna priorità e un MASP orizzontale generale per rafforzare la coerenza e facilitare l'elaborazione del MASP). Il MASP contiene un elenco di obiettivi generali («obiettivi strategici») che dovrebbero essere conseguiti durante il ciclo in questione. I MASP sono approvati dal COSI”; cfr. Consiglio dell'Unione europea, *Il ciclo programmatico dell'UE per contrastare la criminalità organizzata e le forme gravi di criminalità internazionale (EMPACT)* disponibile nel sito [www.consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu)

## Conclusioni

Le politiche adottate dall'Unione europea per prevenire e reprimere la criminalità organizzata a partire dall'inizio degli anni '90, e fino ai giorni nostri, hanno progressivamente accresciuto il ruolo degli organismi istituzionali centralizzati della cooperazione operativa nel contesto europeo. Questo percorso si è sviluppato coerentemente e in modo lineare, attraverso le varie riforme che hanno modificato nel corso degli anni l'assetto istituzionale (il ruolo del Consiglio, della Commissione e del Parlamento europeo) e la procedura per l'adozione degli atti in materia penale da parte dell'Unione.

L'entrata in vigore del Trattato di Lisbona ha segnato un punto di approdo e ha posto le basi giuridiche per un ulteriore salto di qualità del processo di rafforzamento degli organismi istituzionali dell'Unione che operano nel contrasto della criminalità organizzata e di altre forme gravi di criminalità. I due più recenti regolamenti che hanno riformato *Eurojust* ed *Europol*, trasformandoli in due agenzie dell'Unione, hanno accresciuto in maniera significativa i poteri e i sistemi di *governance* interni di queste due organizzazioni. Peraltro, il controllo democratico esercitato congiuntamente dal Parlamento europeo e dai parlamenti nazionali introdotto dalla riforma di Lisbona tende a conferire all'operato di queste istituzioni maggiore trasparenza e assunzione di responsabilità (*accountability*).

Un ulteriore profilo a cui guardare con interesse in futuro concerne il crescente ruolo che ricoprono i soggetti sub-nazionali (assemblee regionali e altri enti territoriali) nel concorrere alla formazione delle politiche europee per il contrasto della criminalità organizzata, in particolare grazie all'istituzione di organismi quali il Comitato europeo delle regioni.

Questi sviluppi nel complesso hanno sicuramente concorso a perfezionare il ruolo dell'Unione e a dare maggiore coordinamento, effettività ed efficacia all'azione operativa degli Stati membri nella lotta alla criminalità organizzata. A tale scopo peraltro concorrono positivamente anche il miglioramento realizzato a partire dal Trattato di Lisbona nella definizione dei rapporti inter-istituzionali tra *Eurojust* ed *Europol*, e tra questi ed altri organismi istituzionali dell'Unione europea (RGE, EPPO, OLAF). D'altro canto, il buon coordinamento assicurato dall'operato del COSI nell'ambito della cooperazione operativa conferma la maggiore efficacia dell'azione di contrasto nel contesto europeo, come dimostrano i risultati conseguiti tramite la piattaforma multidisciplinare EMPACT<sup>45</sup> e la sua trasformazione in strumento permanente dell'Unione.

Il sistema presenta però anche dei profili migliorabili. In particolare, non appaiono ancora pienamente sfruttate le potenzialità riformatrici dell'art. 85 TFUE riguardo ad *Eurojust*. È stato osservato che occorrerebbe valorizzare meglio il ruolo di *Eurojust* come agenzia di coordinamento<sup>46</sup>. A tal proposito sarebbe indispensabile che l'agenzia, per quanto riguarda le sue iniziative, potesse godere in futuro di prerogative vincolanti nei confronti degli Stati membri. Questa scelta sarebbe di grande importanza strategica, soprattutto se si considera la decisione politica dell'Unione di limitare la competenza materiale di EPPO ai reati lesivi degli interessi finanziari dell'Unione. È altresì fondamentale che nel futuro spazio giudiziario europeo vengano rafforzate le sinergie tra *Eurojust* ed

---

<sup>45</sup> Cfr. EMPACT, 2020 operational results (factsheets); disponibile nel sito: [https://www.consilium.europa.eu/media/50209/empact\\_factsheet\\_20.pdf](https://www.consilium.europa.eu/media/50209/empact_factsheet_20.pdf)

<sup>46</sup> Spiezia, *Attacco all'Europa. Un atlante del crimine per comprendere le minacce, le risposte, le prospettive*, Milano 2020, pp. 132-134.

EPPO<sup>47</sup>. Analogamente, dovrebbero essere attribuiti poteri autoritativi ad *Europol* nei confronti delle autorità nazionali di polizia degli Stati membri dell'Unione.

Più in generale, le criticità indicate sono espressione del fatto che nel Trattato di Lisbona e nelle politiche dell'Unione successive alla sua adozione non appare ancora pienamente risolta la tensione tra le spinte sovranazionali verso l'integrazione da un lato (la costruzione di un'Europa di tipo federale in campo penale) e la volontà di tutelare pienamente la sovranità statale in materia penale dall'altro.

Questa circostanza sembra trovare conferma in altri aspetti che sono emersi da questo studio, ad esempio il mantenimento nella procedura decisionale del voto all'unanimità in seno al Consiglio per l'adozione di strumenti legislativi che fissano le condizioni e i limiti della cooperazione operativa transfrontaliera (squadre investigative comuni, consegne sorvegliate, ecc.) tra le autorità giudiziarie e di polizia degli Stati membri.

Così come del resto il fatto che il principio del mutuo riconoscimento (il quale non richiede un superamento delle differenze esistenti tra i diversi sistemi giuridici nazionali degli Stati membri) rappresenta oggi un pilastro delle politiche dell'Unione in campo penale, alla cui realizzazione concorrono anche gli organismi istituzionali centralizzati dell'Unione indagati in questo studio. Mentre al contrario, l'armonizzazione legislativa nella definizione dei reati e delle sanzioni in materia di criminalità organizzata (la quale richiederebbe una rinuncia alle prerogative sovrane nella direzione di una maggiore integrazione dei sistemi giuridici nazionali) è rimasta ferma ad una normativa europea del 2008<sup>48</sup> e sembra essere definitivamente uscita dall'agenda politica dell'Unione.

---

<sup>47</sup> *Ibidem*, p. 94.

<sup>48</sup> Si veda la nota n. 32, *supra*.

## L'indagine presso le regioni

La seguente parte costituisce il risultato di una ricognizione sugli organismi regionali di contrasto alla criminalità organizzata nelle regioni europee funzionale allo sviluppo di iniziative di cooperazione istituzionale tra la Commissione speciale antimafia del Consiglio regionale nell'ambito delle associazioni che federano le regioni europee allo scopo di migliorare la conoscenza e gli strumenti di contrasto alla criminalità organizzata e alla sua dimensione internazionale. Vista l'importanza che ricopre il tema a livello di politiche europee (si vedano in proposito le priorità fissate in materia di contrasto alla criminalità organizzata dai cicli programmatici UE, dalla rilevanza ricoperta nel diritto UE dalla cooperazione giudiziaria e di polizia su questo fenomeno, nonché dall'istituzione nel 2012 della Commissione CRIM presso il Parlamento europeo impegnata proprio su tale tema) e vista l'assenza di informazioni circa il ruolo delle regioni europee nel contrasto alla criminalità organizzata, è stato ritenuto opportuno indagare questo specifico aspetto.

Per raggiungere tale obiettivo, si è concordato di avviare una indagine diretta presso un gruppo di Regioni europee. A tale proposito nel mese di ottobre e novembre è stato somministrato un questionario ad hoc alle regioni non italiane appartenenti alla rete CALRE (la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee regionali europee con poteri legislativi). Il questionario, inviato dal Servizio comunicazione, relazioni istituzionali e stampa del Consiglio regionale ad una mailing list di 136 indirizzi, ha inteso verificare la presenza di organismi operanti in altre regioni europee sui temi della criminalità organizzata. Il questionario (cfr. *Allegato Questionario*), composto da ventinove domande, rielaborato a partire dal modello utilizzato dallo *European Crime Prevention Network*<sup>49</sup>, è stato predisposto per conoscere nel dettaglio la natura e il funzionamento di tali organismi, ponendo attenzione in particolare alle attività realizzate, agli obiettivi perseguiti, alla natura giuridica della struttura e al rapporto con le istituzioni regionali e alle forme di cooperazione con altri soggetti del territorio come università o forze dell'ordine. Il questionario è in lingua inglese, anche se le Regioni come da Statuto di CALRE possono rispondere utilizzando la loro lingua ufficiale<sup>50</sup>.

---

<sup>49</sup> European Crime Prevention Network (2018), Summary questionnaire Member States with and without National Crime Prevention Councils.

<sup>50</sup> La compagine di CALRE è composta da istituzioni espressione di: 9 enti territoriali austriaci, 5 belgi, 1 finlandese, 14 tedeschi, 22 italiani, 17 spagnoli, 2 portoghesi.

Dall'invio del questionario, sono pervenute tre risposte complete da parte di altrettante regioni<sup>51</sup>. Altre due<sup>52</sup> hanno dichiarato di non avere competenze in materia di criminalità organizzata e sono impossibilitate a rispondere.

In prima battuta l'indagine ha evidenziato come tra le regioni europee il tema delle politiche di prevenzione e contrasto alla criminalità organizzata non abbia contagiato le assemblee legislative, se non in misura marginale, e sicuramente non con la stessa pervasività che caratterizza le regioni italiane. A partire dalle risposte ricevute sono stati elaborati due paragrafi di approfondimento che individuano le tipologie di organismi attivi emersi dall'indagine: uno collegato alla sfera dell'anticorruzione, l'altro all'agenzia di contrasto alla criminalità organizzata, costituito dalle forze di polizia.

Per rispondere allo scopo della ricerca, si è cercato di approfondire il ruolo dello *European Forum for Urban Security*, una rete europea composta da rappresentanti di governi locali e regionali attiva nel miglioramento delle politiche di sicurezza urbana, all'interno delle quali viene preso in considerazione anche il fenomeno del crimine organizzato. Un approfondimento di tale rete, cui aderisce anche la Giunta di Regione Lombardia, costituisce il contenuto di uno specifico paragrafo.

## Il caso delle regioni delle Azzorre (Portogallo) e delle Isole Canarie (Spagna): l'antimafia ricondotta all'anticorruzione

Le regioni delle Azzorre e delle Isole Canarie presentano un modello simile di organizzazione dedicata al tema del contrasto alla criminalità organizzata. Tale funzione, infatti, viene assorbita dagli uffici che si occupano di lotta alla corruzione e di trasparenza amministrativa.

In entrambe le regioni il concetto giuridico di criminalità organizzata è rinvenuto nell'articolo del codice penale, spagnolo e portoghese, che punisce le organizzazioni criminali attraverso una fattispecie sul modello dell'associazione per delinquere. La competenza in merito a politiche di contrasto alla criminalità organizzata è detenuta preminentemente dal legislatore nazionale. Ciò non toglie che a livello di Assemblea legislativa, non vi sia consapevolezza dell'importanza di porre in essere politiche di contrasto alla criminalità organizzata che non possono essere solo confinate al momento repressivo. In tale prospettiva alcuni organismi che si occupano di anticorruzione e trasparenza amministrativa vengono identificati come potenziali soggetti deputati, seppur non specificamente, al contrasto della criminalità organizzata. Tali organismi sono due: l'Ufficio di prevenzione della corruzione e della trasparenza per le Azzorre e la Corte dei Conti delle Isole Canarie con funzioni di consulenza e informazione sulle buone pratiche amministrative, contabili e fiscali come mezzo per prevenire la corruzione nel settore pubblico della Comunità Autonoma.

Per quanto riguarda il primo, si tratta di un servizio integrato all'interno dell'Ispettorato regionale dell'amministrazione e della trasparenza, finanziato dalla Vicepresidenza del Governo regionale delle Azzorre, che ha compiti di vigilanza e controllo in ambito amministrativo e finanziario. In generale,

---

<sup>51</sup> Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores (Portogallo), Landtag Nordrhein-Westfalen (Germania), Parlamento de Canarias (Spagna).

<sup>52</sup> Asamblea Regional de Murcia (Spagna) e Parlament der Deutschsprachigen Gemeinschaft (Belgio).

L'Ufficio di prevenzione della corruzione e della trasparenza è impegnato nella promozione della trasparenza e dell'integrità nell'azione pubblica, nonché nella formulazione e nell'attuazione di politiche che prevengano la corruzione e le infrazioni nella pubblica amministrazione regionale e nel settore delle imprese pubbliche della Regione Autonoma delle Azzorre. Nello specifico, svolge diverse attività, di cui le principali sono:

- verificare il rispetto degli obblighi imposti dalla legge all'amministrazione regionale e ai suoi enti autonomi, nonché agli enti locali regionali ed enti assimilati;
- monitorare i fondi europei concessi agli enti pubblici e privati regionali;
- verificare la performance dei servizi regionali;
- svolgere ispezioni, verifiche, sopralluoghi, accertamenti, inchieste e procedimenti disciplinari nei confronti di associazioni e imprese pubbliche;
- elaborare e proporre misure finalizzate a ottenere una maggiore efficienza dei servizi oggetto del suo intervento;
- coordinare e monitorare l'esecuzione delle misure attuate, analizzarne i risultati, contribuendo con proposte alla definizione delle iniziative della Giunta Regionale relative alla prevenzione della corruzione;
- collaborare con altri servizi di vigilanza.

L'Ufficio di prevenzione della corruzione e della trasparenza trova non solo nell'autorità giudiziaria, nelle forze dell'ordine e nella Corte dei conti i naturali interlocutori per istaurare forme di cooperazione, ma anche in altre istituzioni nazionali e internazionali impegnate nel contrasto alla corruzione.

Si tratta di un modello organizzativo che risente probabilmente della definizione adottata per definire criminalità organizzata nella legislazione penale del Portogallo, equivalente all'art. 416 del codice penale italiano e quindi per certi versi più generalista come finalità rispetto agli organismi e alle commissioni speciali antimafia istituite operative presso le assemblee consiliari italiane che nascono in risposta alla pervasività del fenomeno mafioso che ha caratteristiche peculiari rispetto al crimine organizzato. Ciò non toglie che, anche sulla scorta delle competenze della Commissione istituita in Consiglio regionale, si possano avviare con organismi istituzionalmente preposti alla lotta alla corruzione e trasparenza, forme di collaborazione dedite alla realizzazione di interventi di prevenzione al crimine organizzato.

Per quanto riguarda il secondo modello, si tratta di un organismo costituito dal Parlamento delle Isole Canarie con l'obiettivo di fornire assistenza tecnica nell'esercizio di funzioni di controllo economico e finanziario del settore pubblico. Si precisa che, pur dipendendo dal Parlamento, Audiencia de Cuentas de Canarias gode di piena autonomia organizzativa, funzionale e di gestione del bilancio. Più nello specifico, le funzioni ad esso attribuite consistono, da un lato, nel controllo economico e finanziario del settore pubblico e, dall'altro, nella prevenzione della corruzione, con la finalità di garantire e raggiungere maggiore efficienza e trasparenza nella gestione pubblica. Tra le attività tipicamente svolte da questo organismo rientrano quelle di:

- consulenza e raccomandazione circa buone prassi amministrative, contabili e finanziarie, le quali vengono considerate il mezzo principale per prevenire la corruzione nel settore pubblico;
- controllo dell'attività economico-finanziaria degli enti pubblici, i quali devono conformarsi ai principi di legalità, efficacia, efficienza ed economicità;

- esprimere pareri sulla destinazione e sull'uso delle risorse pubbliche.

Tale organismo opera in una stretta collaborazione con le Agenzie antifrode della Catalogna, di Valencia, delle Isole Baleari, di Madrid e dell'area metropolitana di Barcellona e la Corte dei Conti della Galizia, nonché con altri organismi statali che hanno poteri in materia di prevenzione e/o contrasto alla corruzione. La collaborazione si limita alla condivisione di esperienze e conoscenze per migliorare lo svolgimento delle proprie funzioni e allo sviluppo di proposte per la realizzazione di un'efficace contrasto alla corruzione.

Questo caso sembra più simile all'esperienza degli uffici istituiti dalle Assemblee legislative per assicurare un supporto tecnico nel controllo degli andamenti di finanza pubblica indipendente e terza rispetto all'operato del Governo regionale o all'operato degli organi di controllo come la Corte dei Conti.

In tal senso sembra meno idoneo a rappresentare un partner di una rete tra regioni che si occupa di temi connessi alla prevenzione e al contrasto della criminalità organizzata.

Si segnalano alcuni elementi in comune tra i casi analizzati. Il personale che compone i due organismi delle Canarie e delle Azzorre possiede un background prevalentemente di tipo economico-finanziario: sembrano mancare del tutto figure professionali dedicate specificamente al contrasto della criminalità organizzata e non sono state segnalate collaborazioni con il mondo dell'associazionismo, dell'università e con le forze dell'ordine e della magistratura.

Dai questionari emerge comunque una disponibilità a valutare potenziali forme di cooperazione/collaborazione con altri organismi, quali ad esempio la Commissione speciale antimafia della Regione Lombardia, specie per condividere conoscenze e buone prassi.

## Il caso della regione del Nordrhein-Westfalen (Germania): prevenzione e recupero dei giovani criminali

Molto diverso è il caso del *Land* di Nordrhein-Westfalen (d'ora in avanti Westfalia). In questo caso, anche in forza delle competenze esercitate in materia di sicurezza pubblica, non viene individuato un organismo consultivo o di indirizzo e controllo all'attività di Governo, quanto piuttosto una organizzazione operativa formata dalle forze di polizia.

Premesso che la Regione adotta la definizione di criminalità organizzata presente nella Decisione quadro 2008/841/GAI del Consiglio, che ricalca il modello della fattispecie di reato dell'associazione per delinquere, la strategia di contrasto si focalizza su alcune manifestazioni del fenomeno e specificamente:

- 1) clan-based criminality;
- 2) cybercrime;
- 3) criminalità finanziaria e riciclaggio del denaro sporco.

Si tratta come si vede di ambiti collegati al contrasto alla criminalità organizzata, funzione normalmente attribuita alla competenza statale, che trova nel modello federale tedesco una sua specificità, alquanto diversa dai casi visti in precedenza.

L'organismo istituzionale rappresentato dalla "Cooperazione Speciale Ruhr" ("StiKo Ruhr"), costituito dall'organo esecutivo della Regione, consiste in un servizio inter-agenzia, in forza presso la città di

Essen, composto da rappresentanti della polizia di Stato e di quella federale, dei comuni della Ruhr e dell'autorità doganale. Le funzioni principali di questa inter-agenzia sono quelle di:

- a) collezionare e rielaborare informazioni sulla criminalità organizzata;
- b) sviluppare strategie di azione congiunte;
- c) elaborare raccomandazioni destinate al legislatore regionale.

Tra le priorità nel contrasto alla criminalità organizzata assume grande rilievo quello della clan-based criminality, che viene perseguito dalla "Cooperazione Speciale Ruhr" non solo attraverso attività di tipo repressivo, ma anche attraverso politiche di prevenzione (educazione alla legalità, cultura etc).

Una iniziativa meritoria che rientra in questo ambito è il programma "Kurve kriegen", che si pone l'obiettivo di portare fuori dalla malavita giovani che appartengono a clan criminali. Il programma ha come target i bambini e i giovani (principalmente nella fascia di età dagli 8 ai 15 anni) che rischiano di intraprendere un percorso criminale. Dei bambini o giovani considerati a rischio viene presa in considerazione non solo la tipologia e la rilevanza dei precedenti penali, ma anche del contesto socioeconomico e culturale in cui vivono. Il programma presenta una forte propensione multidisciplinare, prevedendo al suo interno l'intervento di specialisti operanti in diversi campi: forze dell'ordine, mediatori culturali ed educatori e pedagoghi, spesso appartenenti al mondo associativo impegnato nell'assistenza ai giovani in difficoltà. Una volta identificate le cause che hanno condotto il bambino o il giovane ad attuare comportamenti delinquenti, viene elaborato un programma mirato in base alle esigenze e alle peculiarità del singolo caso trattato. Vengono proposti percorsi, di natura volontaria, a lungo termine, sostenuti eventualmente anche da finanziamenti pubblici, che mirano a illustrare tutti gli svantaggi di una carriera criminale e a indicare percorsi di uscita da tale mondo. Questi percorsi prevedono anche il coinvolgimento delle famiglie, ritenute un tassello fondamentale per raggiungere l'obiettivo prefissato.

Le statistiche fornite da tale programma riportano che il 40% dei soggetti che hanno terminato con successo il percorso rieducativo escono definitivamente dal circuito criminale.

La peculiarità di questa iniziativa di contrasto al crimine organizzato nella regione della Westfalia, basata sul recupero sociale dei giovani contigui ad ambienti criminali, vista la presenza di programmi simili anche nel contesto italiano<sup>53</sup>, potrebbe potenzialmente costituire un aggancio per esplorare la specifica realtà tedesca e creare un collegamento con essa per scambi di conoscenze e buone prassi.

## European Forum for Urban Security: un possibile approdo di una rete regionale dedicata al contrasto della criminalità organizzata<sup>54</sup>

Lo European Forum for Urban Security è un network di enti territoriali che potrebbe rappresentare un potenziale approdo per la Commissione regionale antimafia e soddisfare così l'esigenza di individuare

---

<sup>53</sup> Si fa riferimento al progetto sperimentale Liberi di scegliere, finalizzato alla rieducazione ed al reinserimento di minori e giovani provenienti da contesti di criminalità organizzata attraverso la realizzazione di percorsi personalizzati di sostegno ed inclusione sociale.

<sup>54</sup> Si ringrazia il dott. Gian Guido Nobili (Regione Emilia Romagna) per il materiale fornito.

una realtà europea all'interno della quale sia possibile cooperare e confrontarsi sui temi del contrasto alla criminalità organizzata.

Fondato nel 1987, lo European Forum for Urban Security (EFUS), un'associazione senza scopo di lucro, costituisce l'unico network a livello europeo impegnato nella promozione della discussione e della cooperazione tra autorità locali e regionali nel settore della prevenzione del crimine e della sicurezza urbana. Si tratta di una rete gratuita e indipendente che raccoglie l'adesione di quasi 250 città e regioni da 15 paesi europei, indipendentemente dalla collocazione politica delle singole amministrazioni. Essa è gestita da un'assemblea generale che si riunisce ogni anno, la quale elegge un comitato esecutivo formato da circa trenta autorità locali elette da loro pari (un terzo di queste sono rinnovate ogni anno). Al fine di rappresentare la diversità (geografica) interna alla rete, non più di 5 città o regioni dallo stesso Paese possono essere elette nel comitato esecutivo.

Il Forum nasce per provare a dare risposte al crescente e diffuso senso di insicurezza causato dalla criminalità, stimolando una riflessione permanente tra realtà geograficamente differenti su quali politiche siano le più efficaci da mettere in campo. In questo senso, viene riconosciuto un ruolo preminente alle amministrazioni locali e regionali, ritenute le autorità che si trovano in prima linea ad affrontare tali problematiche. Il Forum in tal senso si fa portavoce di una istanza pressante per molte realtà locali: quella di un maggiore riconoscimento e coinvolgimento, formale e sostanziale, nei meccanismi decisionali sulle politiche di sicurezza sia a livello dei rispettivi stati membri, sia a livello europeo.

Il forum si basa sulla convinzione che la sicurezza costituisca un diritto umano fondamentale, un bene comune, e, al tempo stesso, la condicio sine qua non per uno sviluppo sostenibile, in grado di consentire alle generazioni future di mantenere livelli apprezzabili di qualità della vita nei contesti urbani.

La via maestra individuata per garantire la sicurezza a livello locale è rappresentata dalla prevenzione, considerata la scelta più razionale per uno sviluppo sostenibile delle città. Essa, è bene puntualizzare, non viene intesa nella sua accezione di mero insieme di politiche repressive di tipo penalistico. La autorità locali e regionali, infatti, vengono incoraggiate ad adottare in sinergia misure sociali, economiche ed amministrative assieme a quelle di tipo propriamente repressivo.

Ad esempio, rispetto al tema della criminalità organizzata, il Forum incoraggia le iniziative volte a promuovere l'educazione alla legalità e il riutilizzo sociale dei beni confiscati. In questa prospettiva, il Forum individua nelle disuguaglianze sociali ed economiche prioritarie aree di intervento della prevenzione, in quanto sono in grado di alimentare nella popolazione rabbia e frustrazione che può degenerare in violenza e criminalità.

La rete EFUS persegue l'obiettivo del progressivo ampliamento della platea di soggetti coinvolti nelle politiche di sicurezza anche al settore privato; in particolare guarda con attenzione alle compagnie impegnate nel settore della sicurezza privata e al mondo associativo. Questi attori infatti vengono considerati nella rete EFUS come interlocutori privilegiati non solo nella fase di attuazione delle politiche di sicurezza, ma anche nella loro elaborazione. Lo sforzo di questi ultimi anni della rete EFUS è quello di coinvolgere le fasce di popolazione più a rischio di vittimizzazione, come donne, anziani e giovani, nell'ottica di renderli partecipi delle politiche di sicurezza, attuando i principi della giustizia riparativa sanciti a livello comunitario.

Per quanto riguarda il contrasto della criminalità organizzata, l'EFUS promuove il dialogo con la società civile e il settore privato nell'elaborazione e attuazione delle politiche di contrasto. Rispetto a

quest'ultimo tema, l'EFUS ha stretto una partnership con la *Global initiative against organized crime*, una rete internazionale di esperti impegnata nell'analisi e nel contrasto alla criminalità organizzata. Tale iniziativa si basa sull'evidenza che per rendere le città e i territori più sicuri, l'azione di tipo repressivo posta in essere dalle forze di polizia e dalla magistratura è solo l'ultimo tassello di una politica integrata di sicurezza urbana che fa leva soprattutto sulla prevenzione attiva e passiva per ridurre i rischi di comportamenti criminali, ambiti nei quali si pensi alla sfera dell'educazione il ruolo del mondo associativo, della società e di altre istituzioni pubbliche è rilevante.

Sulla base di tali fondamenta il Forum nasce come spazio in cui sviluppare una riflessione e uno scambio di buone prassi tra amministrazioni locali e regionali a livello europeo, in modo da creare una piattaforma in cui "città aiutano altre città". Nel corso degli anni è stata accumulata e messa in comune la conoscenza e l'esperienza che ha portato a sviluppare approcci innovativi, a esplorare nuove tematiche, a individuare nel campo della prevenzione e della sicurezza nuove figure professionali. L'accumulo di tale bagaglio è stato possibile grazie non solo al coinvolgimento di amministratori locali, ma anche di forze di polizia, magistratura, esponenti della società civile (dal mondo dell'istruzione a quello della sanità ecc.).

L'EFUS ormai funge da vero e proprio supporto alle autorità locali e regionali, in quanto, pur non operando come organo consultivo, offre assistenza tecnica ai suoi membri nell'ideare, attuare e valutare le politiche sul tema della sicurezza urbana. Nello specifico, i membri della rete EFUS possono accedere a una serie di benefici/opportunità:

- la partecipazione a una rete europea e internazionale di autorità locali e regionali, partners ed esperti;
- la partecipazione a gruppi di lavoro, progetti di cooperazione, l'accesso a pubblicazioni tematiche e proposte politiche;
- il supporto all'ideazione, attuazione e valutazione delle politiche di sicurezza a livello locale;
- l'aver rappresentanza presso le autorità nazionali ed europee tramite la promozione in tali sedi delle istanze portate avanti dalla rete: la coproduzione delle politiche di sicurezza con il coinvolgimento della società nella sua interezza e l'essenziale bilanciamento tra sicurezza e diritti fondamentali nelle politiche di sicurezza;
- la partecipazione a seminari online e conferenze tematiche aventi una dimensione europea e internazionale;
- la partecipazione a formazioni tematiche, visite sul campo e tour di studio per promuovere esperienze locali;
- l'accesso alla piattaforma web di EFUS, riservata esclusivamente ai partecipanti alla rete, dove è possibile reperire informazioni e materiali di cui si è trattato nei punti precedenti. Ad esempio, sul portale online sono presenti circa cinquanta relazioni sui diversi progetti di cooperazione attuati tra città della rete, contenenti anche i pareri degli esperti nello specifico campo oggetto del singolo progetto.

Inoltre, l'EFUS organizza ogni 3-5 anni la Security, Democracy & Cities Conference, una conferenza internazionale e interdisciplinare in cui sono coinvolti tutti gli attori che si occupano di sicurezza urbana: amministratori locali, funzionari, magistrati, amministrazioni nazionali, forze di polizia, assistenti sociali, ricercatori, rappresentanti del settore privato e della società civile.

I temi presi in considerazione all'interno dell'EFUS sono individuati sulla base delle priorità delle autorità regionali e locali relative a istanze di sicurezza urbana. Per oltre 30 anni l'EFUS ha lavorato sulle seguenti tematiche:

- controlli e metodologie;
- gestione delle crisi;
- violenza discriminatoria;
- droghe;
- innovazione e tecnologia;
- mediazione – professioni dedicate alla sicurezza;
- criminalità organizzata;
- forze di polizia e magistratura;
- spazi pubblici;
- polarizzazione e radicalizzazione;
- gruppi di persone più vulnerabili alla vittimizzazione: in particolare donne, anziani, bambini, immigrati di prima generazione, senza tetto;
- le città durante la notte;
- la violenza contro le donne.

Questi temi vengono affrontati tendenzialmente attraverso la predisposizione di progetti di cooperazione che possono avere portata locale, nazionale o europea. In generale, l'EFUS guida e coordina questi progetti che permettono l'attuazione di metodologie per il miglioramento delle politiche locali sul tema della sicurezza urbana e al termine di tale lavoro vengono redatte policy recommendations. I progetti di cooperazione consistono spesso scambio tra pari (exchange among peers), attraverso:

- l'organizzazione di conferenze online che permettono ai membri di discutere di temi prioritari relativi alla sicurezza urbana;
- la creazione di working groups finalizzati a rafforzare la conoscenza delle comunità su argomenti specifici attraverso lo scambio di buone prassi, la riflessione comune e il contributo di esperti;
- la redazione e messa a disposizione di Practice Sheets and Fact Sheets, ossia di documenti contenenti relazioni in forma riassuntiva delle azioni messe in campo dalle comunità locali in tutta Europa;
- l'organizzazione di viaggi studio tematici in Europa, i quali possono essere utili per far conoscere, attraverso un'esperienza sul campo, il successo di determinate politiche di sicurezza urbana. Allo stesso tempo è anche possibile ospitare una delegazione da un'altra città europea al fine di promuovere le politiche messe in atto a livello locale e discutere di esse con altri amministratori.

In tema di criminalità organizzata all'interno di EFUS si è formato un working group denominato "Local roots and impacts of organized crime" che ha iniziato i lavori nel dicembre 2019 ed è tuttora guidato dalle città di Amsterdam e Rotterdam. L'obiettivo di tale gruppo è quello di adattare le politiche di prevenzione locale alle caratteristiche del crimine organizzato. In particolare, viene posta l'attenzione sulla natura transnazionale del fenomeno, sul riciclaggio del denaro sporco e del suo impatto sull'ordine pubblico locale, sulla vulnerabilità delle città portuali, sulle opportunità che la pandemia offre alla criminalità organizzata e, in ultimo, sulla tratta di esseri umani.

Le riflessioni del working group sono orientate alla modernizzazione e al miglioramento delle politiche in tale settore, attraverso lo sviluppo di approcci innovativi, come, ad esempio, la creazione di partnership con il settore privato, la società civile e il mondo dell'università, la predisposizione di strumenti di monitoraggio e di valutazione delle misure adottate a livello locale, la facilitazione dello scambio delle buone prassi tra città. Il working group è attivo, inoltre, nell'interlocuzione con le istituzioni europee<sup>55</sup>.

A titolo esemplificativo delle attività realizzate dal working group, si segnala la sessione di lavoro organizzata nel 2020 sul contrasto alla criminalità organizzata a livello locale, che ha preso in esame tre temi: la presenza del crimine organizzato nelle città portuali, la tratta di essere umani e l'impatto del crimine organizzato sull'economia legale. Il meeting ha visto la partecipazione anche di rappresentanti della regione Piemonte, dell'Emilia-Romagna, di Lisbona, di Stoccarda e di Vilvoorde. In merito al terzo tema, proprio a partire dall'esperienza delle regioni italiane, sono stati portati all'attenzione dei partecipanti le iniziative di riutilizzo sociale di beni confiscati alla criminalità organizzata, le azioni di educazione e sensibilizzazione della cittadinanza rispetto alle possibili infiltrazioni criminali nell'economia lecita, predisponendo e incentivando l'accesso a canali di denuncia; la formazione sul tema dell'antiriciclaggio.

In sintesi, la rete EFUS, tramite momenti di confronto e presentazione di buone pratiche, si candida ad essere un interlocutore per molte realtà territoriali europee sul tema della criminalità organizzata.

## Conclusioni

Le regioni italiane sono quelle più propositive in fatto di iniziative di prevenzione della criminalità organizzata sul territorio soprattutto sul fronte dell'educazione alla legalità e al recupero dei beni confiscati, attivismo che riguarda sia le assemblee legislative sia le Giunte regionali, che si sono dotate di organismi consultivi e tecnici ad hoc. Lo stesso non si può dire per le altre regioni europee aderenti a CALRE, l'associazione che riunisce le regioni con assemblee legislative, a cui è stata inviata un questionario sulla presenza di organismi istituzionali dedicati a formulare iniziative di prevenzione e contrasto alla criminalità organizzata. L'indagine ha infatti avuto un basso tasso di adesione che riflette la distanza culturale di molti di questi paesi dall'emergenza economica e sociale rappresentata dalle minacce della presenza delle organizzazioni criminali, che solo in parte può trovare giustificazione nel diverso assetto istituzionale di ciascun Paese. Dalle risposte emerge anche una sostanziale assenza di organismi in seno all'Assemblea specificamente dedicati a trattare il tema del contrasto alla criminalità organizzata. C'è chi potrebbe far ricorso all'Autorità anticorruzione, chi indica nella struttura dei controlli sulla spesa pubblica un possibile referente per queste attività, chi ancora cita l'istituzione di un coordinamento tra organi di polizia: modelli che non sono quelli ormai consueti in alcune assemblee legislative italiane e anche in molti Comuni. Nonostante i risultati dell'indagine non siano lusinghieri (altre due regioni si sono limitate a comunicare che il contrasto alla criminalità organizzata esula dalle loro competenze), a parere di chi scrive vi sono buoni margini per esplorare delle fruttuose

---

<sup>55</sup> Si segnala in proposito il seminario organizzato da EFUS intitolato "Il ruolo chiave degli enti locali e regionali nella politica di sicurezza dell'UE e nelle iniziative correlate" cui hanno preso parte rappresentanti delle DG della Commissione europea e del Comitato europeo delle regioni.

collaborazioni, sia con le regioni autonome spagnole, sia con i Lander della Germania, sia sulle iniziative di prevenzione dell'infiltrazione della criminalità organizzata, sia per scambiare esperienze e buone pratiche ad esempio nella gestione dei beni confiscati alla criminalità organizzata, sia per aumentare la capacità di incidere sulla fase ascendente delle politiche europee sui temi collegati alla sicurezza. A livello di network europeo, l'esperienza più interessante è quella del Forum europeo per la sicurezza urbana che ha dato vita da qualche anno ad un gruppo di lavoro sul contrasto alla criminalità organizzata, che vede tra i partecipanti alcune regioni italiane tra cui l'Emilia-Romagna. Come emerso nell'ultima edizione del workshop organizzato sui temi del contrasto alla criminalità organizzata<sup>56</sup> è emerso come all'interno del Forum le Regioni italiane siano quelle più propositive. A questo network aderisce anche Regione Lombardia - DG Sicurezza tramite il Forum italiano sulla sicurezza urbana.

## Indicazioni di policy

Il contrasto alla criminalità organizzata ha guadagnato attenzione nelle politiche di cooperazione tra Stati come dimostra anche il rafforzamento degli organismi istituzionali centralizzati in seno all'Unione europea. L'azione di contrasto, preventiva e repressiva, come sottolineato nella prima parte del rapporto potrebbe essere ancora più incisiva a livello comunitario a patto che i singoli Stati siano disposti a cedere una parte della loro sovranità all'UE, tema questo non nuovo nel dibattito sul futuro dell'UE. Non solo, per aumentare l'efficacia delle politiche di contrasto alla criminalità organizzata, sarebbe opportuno una omogeneizzazione della legislazione soprattutto penale per evitare il fenomeno del forum shopping. Buoni progressi sono stati fatti soprattutto sul fronte dell'istituzione delle agenzie specializzate come *Eurojust* e *Europol* che fanno da coordinamento rispettivamente per la magistratura e le forze di polizia impegnate nel contrasto alla criminalità organizzata.

Nella strategia europea di contrasto alla criminalità organizzata, le regioni non sono menzionate. È del tutto evidente che l'impostazione delle politiche comunitarie si basa innanzitutto sulla repressione del fenomeno, mentre dimentica quasi del tutto le politiche di prevenzione e di educazione alla legalità nelle quali gli enti territoriali possono dare un rilevante contributo propositivo e attuativo. Da questo punto di vista gli enti territoriali dovrebbero trovare nel Comitato europeo delle Regioni, un interlocutore a cui porre le istanze rispetto alla necessità di allargare il perimetro delle politiche europee in materia di sicurezza.

Le Regioni europee, come dimostra l'indagine condotta presso i membri non italiani aderenti a CALRE, non hanno lo stesso livello di maturità e consapevolezza del loro ruolo. Le poche adesioni raccolte sembrano suggerire una certa "distanza" delle Assemblee legislative dalle politiche di contrasto alla criminalità organizzata, anche di tipo preventivo, motivata sia da ragioni di tipo istituzionale (in particolare l'assenza di competenze a legiferare), e forse dalla minor consapevolezza della minaccia che rappresentano le organizzazioni criminali per i rispettivi territori.

---

<sup>56</sup> Si veda il seminario intitolato "Local roots and impacts of organised crime" organizzato nell'ambito della conferenza EFUS del 20-22 ottobre 2021.

L'indagine non permette di confrontare le scelte organizzative adottate nei diversi contesti territoriali, nei quali sembra mancare, come avviene invece nell'esperienza italiana, l'istituzione di un organismo dedicato, sia esso una commissione in seno all'Assemblea o un comitato tecnico con funzioni di consulenza e supporto conoscitivo: c'è infatti chi fa ricorso all'Autorità anticorruzione, chi indica nella struttura dei controlli sulla spesa pubblica un possibile referente per queste attività, chi ancora cita l'istituzione di un coordinamento tra organi di polizia. I risultati non soddisfacenti di questa ricognizione potrebbero in parte dipendere anche dalla difficoltà di intercettare i referenti delle iniziative in materia di sicurezza che non è detto siano collocati presso gli organi assembleari.

L'esperienza delle Regioni italiane, documentata dal dossier della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome<sup>57</sup>, rappresenta un unicum nel panorama europeo: infatti presso quasi tutte le assemblee legislative è istituita una commissione consigliere o un osservatorio che supporta l'attività di iniziativa legislativa, di supporto documentale e stimolo alla realizzazione di iniziative di sensibilizzazione e educazione alla legalità.

A livello di network europeo, l'esperienza più interessante è quella del Forum europeo per la sicurezza urbana che ha dato vita da qualche anno ad un gruppo di lavoro sul contrasto alla criminalità organizzata, che vede tra i partecipanti alcune regioni italiane, tra cui l'Emilia-Romagna. All'interno di EFUS, le Regioni italiane sono quelle più propositive nelle iniziative di prevenzione della criminalità organizzata sul territorio soprattutto sul fronte dell'educazione alla legalità e al recupero dei beni confiscati.

Ci sono margini affinché le regioni europee possano collaborare sul tema delle iniziative collegate al contrasto della criminalità organizzata. Di seguito proviamo a individuarne alcune:

- Sensibilizzare il Comitato europeo delle Regioni. Il Comitato europeo delle Regioni è un organo consultivo che rappresenta le istanze dei territori rispetto alle iniziative della Commissione e del Parlamento europeo. È organizzato in commissioni. Regione Lombardia potrebbe farsi portatrice di una istanza di sensibilizzazione del CdR sul tema delle politiche di sicurezza integrata, dal momento che il tema della sicurezza non è tra quelli per cui Commissione e Parlamento devono consultare il CdR;
- Istituzione di un gruppo di lavoro in CALRE: nell'ambito della CALRE il Consiglio regionale potrebbe richiedere l'attivazione di un gruppo di lavoro (working group), laddove ne ricorressero le condizioni (numero minimo di adesioni), dedicato alle politiche di sicurezza integrate, coinvolgendo in prima battuta le Assemblee legislative delle Regioni italiane oltre a quelle che hanno risposto al questionario;
- Partecipazione al gruppo di lavoro interno di EFUS dedicato alla criminalità organizzata: Regione Lombardia potrebbe farsi parte attiva della rete EFUS sul tema della criminalità organizzata e partecipare al gruppo di lavoro sul tema della criminalità organizzata per lo scambio di buone pratiche ed esperienze. Regione Lombardia è già membro attivo di FISU (Forum italiano per la sicurezza urbana che rappresenta la sezione nazionale di EFUS) e stando allo Statuto, previa verifica con la FISU, la Commissione speciale antimafia del Consiglio regionale potrebbe partecipare alle attività come membro associato.

---

<sup>57</sup> Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome. Mappatura organi regionali antimafia; disponibile su <https://www.avvisopubblico.it/>



## Bibliografia

ADAM, R. (1994), *La cooperazione nel settore degli affari interni nel Trattato di Maastricht sull'Unione Europea*, in *Rivista di diritto europeo*, p. 225 ss.

BARGIS, M., NOSENGO, S. (a cura di) (2003), *Corpus Juris, Pubblico Ministero Europeo e cooperazione internazionale*, Atti del Convegno (Alessandria, 19-21 ottobre 2001), Milano.

CARTA, M. (2012), *La cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale dopo il Trattato di Lisbona*, in *Democrazia e Sicurezza - Democracy and Security Review*, n. 2, pp. 1-44.

DE AMICIS, G. (2001), *La costruzione di Eurojust nell'ambito del "terzo pilastro" dell'Unione europea*, in *Cass. pen.*, pp. 1964-1985.

DE AMICIS, G. (2017), *La cooperazione giudiziaria e di polizia*, in KOSTORIS, R. E. (a cura di), *Manuale di procedura penale europea*, Terza edizione, Giuffrè, Milano.

EUROPEAN CRIME PREVENTION NETWORK (2018), *Summary questionnaire Member States with and without National Crime Prevention Councils* disponibile su <https://eucpn.org/>

FIJNAUT, C. (2004), *Police Co-operation and the Area of Freedom, Security and Justice*, in WALKER, N. (ed.), *Europe's Area of Freedom, Security and Justice*, New York, pp. 241-282.

GRASSO, G., SICURELLA, R. (a cura di) (2003), *Il Corpus Juris 2000. Un modello di tutela penale dei beni giuridici comunitari*, Giuffrè, Milano.

LABAYLE, H. (1997), *La coopération européenne en matière de justice et d'affaires intérieures et la Conférence intergouvernementale*, in *Rev. Dr. Pén. Crim.*, pp. 1-35.

MICELI, A. (1995), *La cooperazione nel settore degli affari interni nel Trattato di Maastricht sull'Unione Europea*, in *Rivista di polizia*, p. 709 ss.

NORMANDO, R. (2001), *La problematica di un sistema processuale penale europeo*, in BARTONE, N. (a cura di) *Diritto penale europeo, spazio giuridico e rete giudiziaria*, Cedam, Padova.

PIATTOLI, B. (2002), *Cooperazione giudiziaria e pubblico ministero europeo*, Giuffrè, Milano.

PONTI, C. (2006), *La cooperazione giudiziaria in materia penale e di polizia*, in ADINOLFI, G., LANG, A. (a cura di), *Il Trattato che adotta una costituzione per l'Europa: quali limitazioni all'esercizio dei poteri sovrani degli Stati?*, Giuffrè, Milano.

RIONDATO, S. (2002), *Diritto dell'Unione Europea e criminalità organizzata*, in FORNASARI, G. (a cura di), *Le strategie di contrasto alla criminalità organizzata nella prospettiva di diritto comparato*, Cedam, Padova.

SALAZAR, L. (1996), *La cooperazione giudiziaria in materia penale*, in PARISI, N., RINOLDI, D. (a cura di), *Giustizia e affari interni nell'Unione Europea. Il "terzo pilastro" del Trattato di Maastricht*, Giappichelli, Torino.

Il contrasto alla criminalità organizzata nelle regioni europee

SALAZAR, L. (2000), *Eurojust: una prima realizzazione della decisione del Consiglio europeo di Tampere*, in *Documenti Giustizia*, p. 1339 ss.

SALAZAR, L. (2003), *Le fonti tipiche dell'Unione europea*, in LA GRECA, G., MARCHETTI, M. R. (a cura di), *Rogatorie penali e cooperazione giudiziaria internazionale*, Giappichelli, Torino.

SPIEZIA, F. (2020), *Attacco all'Europa. Un atlante del crimine per comprendere le minacce, le risposte, le prospettive*, Piemme, Milano.

VAN DEN WYNGAERT, C. (2004), *Eurojust and the European Public Prosecutor in the Corpus Juris Model: Water and Fire?*, in WALKER, N. (ed.), *Europe's Area of Freedom, Security and Justice* cit. *Europe's Area of Freedom, Security and Justice*, pp. 201-239.

## Sitografia

- <https://efus.eu/>
- <https://www.kurvekriegen.nrw.de/>
- <https://portal.azores.gov.pt/en/web/irat>
- <http://acuentascanarias.org/>
- [www.consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu)

## Allegato: Questionario

In recent years the EU and its member states have increased awareness and efforts focused on organized crime. The EMPACT (European Multidisciplinary Platform Against Criminal Threats) Policy Cycle has been adopted as a permanent tool and highlights that cooperation between EU member states is a key component of EU policies. Although many studies have focused on cooperation within the EU to combat organized crime, further research is required particularly in the role of EU member states at the regional level. Through the attached survey, the Special Commission on anti-mafia, anti-corruption, transparency, and legality of the Regional Council of the Lombardia Region aims to investigate the presence of advisory bodies on organized crime that work for/within regional legislative bodies or government bodies of EU countries. This survey will help identify counterparts to the Special Commission in other EU countries with whom to establish projects of cooperation and thus strengthen the cooperative effort against organized crime at the European level.

The Special Commission on anti-mafia, anti-corruption, transparency, and legality of the Regional Council of the Lombardia Region performs different tasks within the regional legislative body, primarily providing policy direction to the Regional Government regarding organized crime and corruption. Additionally, the Special Commission monitors the embeddedness of organized crime in the region, analyzes its socio-economic impact, and assesses the effectiveness of the policies and measures adopted against organized crime.

### 1. What is the legal definition of organized crime used at the regional level?

The definition of organized crime adopted in the Council Framework Decision 2008/841/JHA (art. 1: “1. ‘criminal organization’ means a structured association, established over a period of time, of more than two persons acting in concert with a view to committing offences which are punishable by deprivation of liberty or a detention order of a maximum of at least four years or a more serious penalty, to obtain, directly or indirectly, a financial or other material benefit; 2. ‘structured association’ means an association that is not randomly formed for the immediate commission of an offence, nor does it need to have formally defined roles for its members, continuity of its membership, or a developed structure”).

If a different definition from the one adopted in the Council Framework Decision 2008/841/JHA is used, please write the full text of the definition currently used:

2. Which policies aimed at countering organized crime has the region adopted in recent years in the light of the EU's priorities for the fight against serious and organized crime for EMPACT 2018-2021?

3. Is there an advisory body on organized crime working for/within the regional legislative body or the government body?

If yes, please provide (if possible) the institutional contacts of the advisory body (if there is more than one, please provide the contacts of all of them):

No

4. If the answer to question n. 3 is affirmative, please answer to the following questions (from 4.1 to 4.10.2):

*N.B. If there is more than one advisory body, use the space available for each question to give information about all the advisory bodies*

4.1. What is the advisory body's legal status (ex. scientific committee, board, commission, etc.)?

4.2. How does the advisory body operate in relation to the regional authorities (ex. dependent, semi-independent, independent etc.)?

4.3. *How is the advisory body organized?*

--

4.4. *What are the professional backgrounds of the advisory body's members and how does the recruitment process work?*

--

4.5. *Does the advisory body cooperate with other subjects that deal with the topic of organized crime (ex. universities, law enforcement agencies, NGO, research centers etc.)?*

If yes, please give details on which subjects the regional advisory body cooperates with, and on the formal and the operational aspects of the cooperation:

No

4.6. *What are the aims and tasks of the advisory body?*

--

4.7. *Did the advisory body play any role or have any influence in the making of the regional policies aimed at countering organized crime (see question n. 2)?*

--

--

*4.8. How is the advisory body funded?*

--

*4.9. Are there any forms of cooperation or coordination between the regional advisory body and other advisory bodies that operate in a similar way in other regions and/or at the national level?*

<input type="checkbox"/> If yes, please give details on which entities the regional advisory body cooperates or is in coordination with and the type of cooperation/coordination:
<input type="checkbox"/> No

*4.10. Are there any forms of cooperation between the regional advisory body and other entities that operate in a similar way abroad?*

<input type="checkbox"/> If yes, please give details on which foreign entities the regional advisory body cooperates with and the type of cooperation:
<input type="checkbox"/> No

*4.10.1. If one or both of the answers to questions n. 4.9 and n. 4.10 are affirmative, how do you evaluate the cooperation/coordination, in terms of the effectiveness of the fight against organized crime?*

--

4.10.2. *If the answer to question 4.10 is negative, would you positively evaluate potential cooperation with other foreign entities that operate similarly to the regional advisory body?*

If yes, why and how would you carry it out?

If no, why not?

5. If the answer to the question n. 3 is negative, please answer to the following question:

5.1. *Is there an advisory body at the regional level that, even if it is not primarily focused on organized crime, deals with that topic operating within a greater area of competence (ex. crime prevention, serious crimes, etc.)?*

If yes, please provide (if possible) the institutional contacts of the advisory body (if there is more than one, please provide the contacts of all of them):

No

5.2. *If the answer to the question n. 5.1 is affirmative, please answer to the following questions (from 5.2.1 to 5.2.12.2):*

*N.B. If there is more than one advisory body, use the space available for each question to give information about all the advisory bodies*

5.2.1. *What is the advisory body's legal status (ex. scientific committee, board, commission, etc.)?*

5.2.2. *How does the advisory body operate in relation to the regional authorities (ex. dependent, semi-independent, independent, etc.)?*

5.2.3. *How is the advisory body organized?*

5.2.4. *What are the professional backgrounds of the advisory body's members and how does the recruitment process work?*

5.2.5. *Does a division of the advisory body or part of its staff deal specifically with the topic of organized crime?*

5.2.6. *Does the advisory body cooperate with other subjects that deal with the topic of organized crime (ex. universities, law enforcement agencies, NGO, research centers etc.)?*

If yes, please give details on which subjects the regional advisory body cooperates with, and on the formal and the operational aspects of the cooperation:

No

5.2.7. *What are the aims and tasks of the advisory body?*

--

5.2.8. *Did the advisory body play any role or have any influence in the making of the regional policies aimed at countering organized crime (see question n. 2)?*

--

5.2.9. *How is the advisory body funded?*

--

5.2.10. *Are there any forms of cooperation or coordination between the regional advisory body and other advisory bodies that operate in a similar way in other regions and/or at the national level?*

If yes, please give details on which entities the regional advisory body cooperates or is in coordination with and the type of cooperation/coordination:

No

5.2.11. *Are there any forms of cooperation between the regional advisory body and other entities that operate in a similar way abroad?*

If yes, please give details on which foreign entities the regional advisory body cooperates with and the type of cooperation:

--

No

*5.2.12.1. If one or both of the answers to questions n. 5.2.10 and n. 5.2.11 are affirmative, how do you evaluate the cooperation/coordination, in terms of the effectiveness of the fight against organized crime?*

*5.2.12.2. If the answer to question 5.2.11 is negative, would you positively evaluate potential cooperation with other foreign entities that operate similarly to the regional advisory body?*

If yes, why and how would you carry it out?

If no, why not?



## Assembleia Legislativa da R.A. Açores

In recent years the EU and its member states have increased awareness and efforts focused on organized crime. The EMPACT (European Multidisciplinary Platform Against Criminal Threats) Policy Cycle has been adopted as a permanent tool and highlights that cooperation between EU member states is a key component of EU policies. Although many studies have focused on cooperation within the EU to combat organized crime, further research is required particularly in the role of EU member states at the regional level. Through the attached survey, the Special Commission on anti-mafia, anti-corruption, transparency, and legality of the Regional Council of the Lombardia Region aims to investigate the presence of advisory bodies on organized crime that work for/within regional legislative bodies or government bodies of EU countries. This survey will help identify counterparts to the Special Commission in other EU countries with whom to establish projects of cooperation and thus strengthen the cooperative effort against organized crime at the European level. The Special Commission on anti-mafia, anti-corruption, transparency, and legality of the Regional Council of the Lombardia Region performs different tasks within the regional legislative body, primarily providing policy direction to the Regional Government regarding organized crime and corruption. Additionally, the Special Commission monitors the embeddedness of organized crime in the region, analyzes its socio-economic impact, and assesses the effectiveness of the policies and measures adopted against organized crime.

Please return the completed questionnaire as an e-mail attachment to:  
[ufficio.studianalisileggi@consiglio.regione.lombardia.it](mailto:ufficio.studianalisileggi@consiglio.regione.lombardia.it)

### 1. What is the legal definition of organized crime used at the regional level?

The definition of organized crime adopted in the Council Framework Decision 2008/841/JHA (art. 1: “1. ‘criminal organization’ means a structured association, established over a period of time, of more than two persons acting in concert with a view to committing offences which are punishable by deprivation of liberty or a detention order of a maximum of at least four years or a more serious penalty, to obtain, directly or indirectly, a financial or other material benefit; 2. ‘structured association’ means an association that is not randomly formed for the immediate commission of an offence, nor does it need to have formally defined roles for its members, continuity of its membership, or a developed structure”).

If a different definition from the one adopted in the Council Framework Decision 2008/841/JHA is used, please write the full text of the definition currently used:

The definition of 'criminal association' is in the art. 299.<sup>o</sup> of the Portuguese Penal Code. According to this article there is criminal association crime "when there is at least a group of three people involved, acting in concert during a certain period of time", "which aim or activity is directed to the practice of one or more crimes."

**2. Which policies aimed at countering organized crime has the region adopted in recent years in the light of the EU's priorities for the fight against serious and organized crime for EMPACT 2018-2021?**

In the Autonomous Region of the Azores there isn't any reference to the adoption of specific policies. But at a national level there is, for example, the National Anti-Corruption Strategy.

(<https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=%3D%3DBQAAAB%2BLCAAAAAAABAAzNDaxMQAAnRDZFAUAAAA%3D> )

**3. Is there an advisory body on organized crime working for/within the regional legislative body or the government body?**

If yes, please provide (if possible) the institutional contacts of the advisory body (if there is more than one, please provide the contacts of all of them):

Gabinete de Prevenção da Corrupção e da Transparência (GPCT) – Prevention Office of Corruption and Transparency

Phone: (+351) 295 402 300

[Início - Gabinete de Prevenção da Corrupção e da Transparência - Portal \(azores.gov.pt\)](#)

No

**4. If the answer to question n. 3 is affirmative, please answer to the following questions (from 4.1 to 4.10.2):**

*N.B. If there is more than one advisory body, use the space available for each question to give information about all the advisory bodies*

***4.1. What is the advisory body's legal status (ex. scientific committee, board, commission, etc.)?***

Is an integrated service in the Regional Administrative and Transparency Inspectorate, that depends from the regional inspector.

***4.2. How does the advisory body operate in relation to the regional authorities (ex. dependent, semi-independent, independent etc.)?***

Dependent of the Azorean Regional Government

***4.3. How is the advisory body organized?***

It is composed by a president and an executive council.

***4.4. What are the professional backgrounds of the advisory body's members and how does the recruitment process work?***

The president of the GPCT is the regional inspector of the Regional Administrative and Transparency Inspectorate.

The executive council is composed by, at least, two inspectors from this service, for two years, which can be renovated, appointed by the regional inspector.

**4.5. Does the advisory body cooperate with other subjects that deal with the topic of organized crime (ex. universities, law enforcement agencies, NGO, research centers etc.)?**

If yes, please give details on which subjects the regional advisory body cooperates with, and on the formal and the operational aspects of the cooperation:

The GPCT can cooperate with the Public Ministry, the Court of Auditors', the Criminal Police, with other national and international similar institutions in what concerns to the prevention of corruption and infractions and with other public or private institutions according to their competences.

All the institutions of the public regional administration and from the public business sector have the duty to inform the GPCT about their obligations.

No

**4.6. What are the aims and tasks of the advisory body?**

The GPCT should promote the transparency and the integrity in the public action, as well as the formulation and implementation of policies that prevent corruption and infractions in the public regional administration and in the public business sector of the Autonomous Region of the Azores.

**4.7. Did the advisory body play any role or have any influence in the making of the regional policies aimed at countering organized crime (see question n. 2)?**

The GPCT coordinates and follows the execution of the implemented measures, analyses the results, contributing with proposals to the definition of the Regional Government initiatives related to the prevention of corruption and infractions.

**4.8. How is the advisory body funded?**

It is funded by the Vice-Presidency of the Regional Government of the Azores.

--

***4.9. Are there any forms of cooperation or coordination between the regional advisory body and other advisory bodies that operate in a similar way in other regions and/or at the national level?***

If yes, please give details on which entities the regional advisory body cooperates or is in coordination with and the type of cooperation/coordination:

According to answer 4.5.

No

***4.10. Are there any forms of cooperation between the regional advisory body and other entities that operate in a similar way abroad?***

If yes, please give details on which foreign entities the regional advisory body cooperates with and the type of cooperation:

No

***4.10.1. If one or both of the answers to questions n. 4.9 and n. 4.10 are affirmative, how do you evaluate the cooperation/coordination, in terms of the effectiveness of the fight against organized crime?***

There isn't yet information enough about the cooperation between the GPCT and the institutions mentioned on answer 4.5, because this office was created a few time ago.

***4.10.2. If the answer to question 4.10 is negative, would you positively evaluate potential cooperation with other foreign entities that operate similarly to the regional advisory body?***

If yes, why and how would you carry it out?

The cooperation with foreign entities would be positive, because to share specialize knowledge based in different experiences that these entities have would turn more efficient the work of each regional entity.

If no, why not?

5. If the answer to the question n. 3 is negative, please answer to the following question:

*5.1. Is there an advisory body at the regional level that, even if it is not primarily focused on organized crime, deals with that topic operating within a greater area of competence (ex. crime prevention, serious crimes, etc.)?*

If yes, please provide (if possible) the institutional contacts of the advisory body (if there is more than one, please provide the contacts of all of them):

No

*5.2. If the answer to the question n. 5.1 is affirmative, please answer to the following questions (from 5.2.1 to 5.2.12.2):*

*N.B. If there is more than one advisory body, use the space available for each question to give information about all the advisory bodies*

*5.2.1. What is the advisory body's legal status (ex. scientific committee, board, commission, etc.)?*

*5.2.2. How does the advisory body operate in relation to the regional authorities (ex. dependent, semi-independent, independent, etc.)?*

*5.2.3. How is the advisory body organized?*

*5.2.4. What are the professional backgrounds of the advisory body's members and how does the recruitment process work?*

*5.2.5. Does a division of the advisory body or part of its staff deal specifically with the topic of organized crime?*

*5.2.6. Does the advisory body cooperate with other subjects that deal with the topic of organized crime (ex. universities, law enforcement agencies, NGO, research centers etc.)?*

If yes, please give details on which subjects the regional advisory body cooperates with, and on the formal and the operational aspects of the cooperation:

No

***5.2.7. What are the aims and tasks of the advisory body?***

***5.2.8. Did the advisory body play any role or have any influence in the making of the regional policies aimed at countering organized crime (see question n. 2)?***

***5.2.9. How is the advisory body funded?***

***5.2.10. Are there any forms of cooperation or coordination between the regional advisory body and other advisory bodies that operate in a similar way in other regions and/or at the national level?***

If yes, please give details on which entities the regional advisory body cooperates or is in coordination with and the type of cooperation/coordination:

No

***5.2.11. Are there any forms of cooperation between the regional advisory body and other entities that operate in a similar way abroad?***

If yes, please give details on which foreign entities the regional advisory body cooperates with and the type of cooperation:

No

***5.2.12.1. If one or both of the answers to questions n. 5.2.10 and n. 5.2.11 are affirmative, how do you evaluate the cooperation/coordination, in terms of the effectiveness of the fight against organized crime?***

***5.2.12.2. If the answer to question 5.2.11 is negative, would you positively evaluate potential cooperation with other foreign entities that operate similarly to the regional advisory body?***

If yes, why and how would you carry it out?

If no, why not?



## Landtag Nordrhein-Westfalen

In recent years the EU and its member states have increased awareness and efforts focused on organized crime. The EMPACT (European Multidisciplinary Platform Against Criminal Threats) Policy Cycle has been adopted as a permanent tool and highlights that cooperation between EU member states is a key component of EU policies. Although many studies have focused on cooperation within the EU to combat organized crime, further research is required particularly in the role of EU member states at the regional level. Through the attached survey, the Special Commission on anti-mafia, anti-corruption, transparency, and legality of the Regional Council of the Lombardia Region aims to investigate the presence of advisory bodies on organized crime that work for/within regional legislative bodies or government bodies of EU countries. This survey will help identify counterparts to the Special Commission in other EU countries with whom to establish projects of cooperation and thus strengthen the cooperative effort against organized crime at the European level. The Special Commission on anti-mafia, anti-corruption, transparency, and legality of the Regional Council of the Lombardia Region performs different tasks within the regional legislative body, primarily providing policy direction to the Regional Government regarding organized crime and corruption. Additionally, the Special Commission monitors the embeddedness of organized crime in the region, analyzes its socio-economic impact, and assesses the effectiveness of the policies and measures adopted against organized crime.

Please return the completed questionnaire as an e-mail attachment to:

[ufficio.studianalisileggi@consiglio.regione.lombardia.it](mailto:ufficio.studianalisileggi@consiglio.regione.lombardia.it)

### 1. What is the legal definition of organized crime used at the regional level?

The definition of organized crime adopted in the Council Framework Decision 2008/841/JHA (art. 1: “1. ‘criminal organization’ means a structured association, established over a period of time, of more than two persons acting in concert with a view to committing offences which are punishable by deprivation of liberty or a detention order of a maximum of at least four years or a more serious penalty, to obtain, directly or indirectly, a financial or other material benefit; 2. ‘structured association’ means an association that is not randomly formed for the immediate commission of an offence, nor does it need to have formally defined roles for its members, continuity of its membership, or a developed structure”).

If a different definition from the one adopted in the Council Framework Decision 2008/841/JHA is used, please write the full text of the definition currently used:

**2. Which policies aimed at countering organized crime has the region adopted in recent years in the light of the EU's priorities for the fight against serious and organized crime for EMPACT 2018-2021?**

1. Stronger focus on organised clan criminality
2. Cybercrime
3. Criminal finances and money laundering

**3. Is there an advisory body on organized crime working for/within the regional legislative body or the government body?**

If yes, please provide (if possible) the institutional contacts of the advisory body (if there is more than one, please provide the contacts of all of them):

In addition to standing parliamentary committees such as the Legal Affairs Committee, there are no advisory bodies on the parliament's side.

The executive branch has recently set up a "Special Cooperation Ruhr" ("StiKo Ruhr") on fighting organised clan crime. Rather than an advisory body, it is a new inter-agency service based in the city of Essen and is made up of representatives from the state police, the Ruhr municipalities, the customs authority and the federal police. It collects and bundles information, develops recommendations and joint strategies. The fight against clan crime has become one of the focal points of the North Rhine-Westphalian police.

The service also takes preventive action. Together with educators, social workers and scientists, dropout programmes and models are to be developed that show children and youths ways out of the clan milieu. A first promising approach is the preventive programme "Kurve kriegen". Here, access to children from criminal clan families has been found in some locations in the Ruhr area. Social workers and language mediators work together with the police here.

No

4. If the answer to question n. 3 is affirmative, please answer to the following questions (from 4.1 to 4.10.2):

*N.B. If there is more than one advisory body, use the space available for each question to give information about all the advisory bodies*

*4.1. What is the advisory body's legal status (ex. scientific committee, board, commission, etc.)?*

-

*4.2. How does the advisory body operate in relation to the regional authorities (ex. dependent, semi-independent, independent etc.)?*

-

*4.3. How is the advisory body organized?*

-

*4.4. What are the professional backgrounds of the advisory body's members and how does the recruitment process work?*

-

*4.5. Does the advisory body cooperate with other subjects that deal with the topic of organized crime (ex. universities, law enforcement agencies, NGO, research centers etc.)?*

If yes, please give details on which subjects the regional advisory body cooperates with, and on the formal and the operational aspects of the cooperation:

See answer 3

No

***4.6. What are the aims and tasks of the advisory body?***

***4.7. Did the advisory body play any role or have any influence in the making of the regional policies aimed at countering organized crime (see question n. 2)?***

***4.8. How is the advisory body funded?***

***4.9. Are there any forms of cooperation or coordination between the regional advisory body and other advisory bodies that operate in a similar way in other regions and/or at the national level?***

If yes, please give details on which entities the regional advisory body cooperates or is in coordination with and the type of cooperation/coordination:

See answer 3

No

***4.10. Are there any forms of cooperation between the regional advisory body and other entities that operate in a similar way abroad?***

If yes, please give details on which foreign entities the regional advisory body cooperates with and the type of cooperation:

No

***4.10.1. If one or both of the answers to questions n. 4.9 and n. 4.10 are affirmative, how do you evaluate the cooperation/coordination, in terms of the effectiveness of the fight against organized crime?***

-

***4.10.2. If the answer to question 4.10 is negative, would you positively evaluate potential cooperation with other foreign entities that operate similarly to the regional advisory body?***

If yes, why and how would you carry it out?

If no, why not?

**5. If the answer to the question n. 3 is negative, please answer to the following question:**

**5.1. Is there an advisory body at the regional level that, even if it is not primarily focused on organized crime, deals with that topic operating within a greater area of competence (ex. crime prevention, serious crimes, etc.)?**

If yes, please provide (if possible) the institutional contacts of the advisory body (if there is more than one, please provide the contacts of all of them):

No

**5.2. If the answer to the question n. 5.1 is affirmative, please answer to the following questions (from 5.2.1 to 5.2.12.2):**

***N.B. If there is more than one advisory body, use the space available for each question to give information about all the advisory bodies***

**5.2.1. What is the advisory body's legal status (ex. scientific committee, board, commission, etc.)?**

**5.2.2. How does the advisory body operate in relation to the regional authorities (ex. dependent, semi-independent, independent, etc.)?**

**5.2.3. How is the advisory body organized?**

***5.2.4. What are the professional backgrounds of the advisory body's members and how does the recruitment process work?***

***5.2.5. Does a division of the advisory body or part of its staff deal specifically with the topic of organized crime?***

***5.2.6. Does the advisory body cooperate with other subjects that deal with the topic of organized crime (ex. universities, law enforcement agencies, NGO, research centers etc.)?***

If yes, please give details on which subjects the regional advisory body cooperates with, and on the formal and the operational aspects of the cooperation:

No

***5.2.7. What are the aims and tasks of the advisory body?***

***5.2.8. Did the advisory body play any role or have any influence in the making of the regional policies aimed at countering organized crime (see question n. 2)?***

--

***5.2.9. How is the advisory body funded?***

--

***5.2.10. Are there any forms of cooperation or coordination between the regional advisory body and other advisory bodies that operate in a similar way in other regions and/or at the national level?***

If yes, please give details on which entities the regional advisory body cooperates or is in coordination with and the type of cooperation/coordination:

No

***5.2.11. Are there any forms of cooperation between the regional advisory body and other entities that operate in a similar way abroad?***

If yes, please give details on which foreign entities the regional advisory body cooperates with and the type of cooperation:

No

***5.2.12.1. If one or both of the answers to questions n. 5.2.10 and n. 5.2.11 are affirmative, how do you evaluate the cooperation/coordination, in terms of the effectiveness of the fight against organized crime?***

--

***5.2.12.2. If the answer to question 5.2.11 is negative, would you positively evaluate potential cooperation with other foreign entities that operate similarly to the regional advisory body?***

<input type="checkbox"/> If yes, why and how would you carry it out?
--

<input type="checkbox"/> If no, why not?
--



## Comunidad Autonoma de Canarias

In recent years the EU and its member states have increased awareness and efforts focused on organized crime. The EMPACT (European Multidisciplinary Platform Against Criminal Threats) Policy Cycle has been adopted as a permanent tool and highlights that cooperation between EU member states is a key component of EU policies. Although many studies have focused on cooperation within the EU to combat organized crime, further research is required particularly in the role of EU member states at the regional level. Through the attached survey, the Special Commission on anti-mafia, anti-corruption, transparency, and legality of the Regional Council of the Lombardia Region aims to investigate the presence of advisory bodies on organized crime that work for/within regional legislative bodies or government bodies of EU countries. This survey will help identify counterparts to the Special Commission in other EU countries with whom to establish projects of cooperation and thus strengthen the cooperative effort against organized crime at the European level. The Special Commission on anti-mafia, anti-corruption, transparency, and legality of the Regional Council of the Lombardia Region performs different tasks within the regional legislative body, primarily providing policy direction to the Regional Government regarding organized crime and corruption. Additionally, the Special Commission monitors the embeddedness of organized crime in the region, analyzes its socio-economic impact, and assesses the effectiveness of the policies and measures adopted against organized crime.

Please return the completed questionnaire as an e-mail attachment to:

[ufficio.studianalisileggi@consiglio.regione.lombardia.it](mailto:ufficio.studianalisileggi@consiglio.regione.lombardia.it)

### 1. What is the legal definition of organized crime used at the regional level?

The definition of organized crime adopted in the Council Framework Decision 2008/841/JHA (art. 1: “1. ‘criminal organization’ means a structured association, established over a period of time, of more than two persons acting in concert with a view to committing offences which are punishable by deprivation of liberty or a detention order of a maximum of at least four years or a more serious penalty, to obtain, directly or indirectly, a financial or other material benefit; 2. ‘structured association’ means an association that is not randomly formed for the immediate commission of an offence, nor does it need to have formally defined roles for its members, continuity of its membership, or a developed structure”).

If a different definition from the one adopted in the Council Framework Decision 2008/841/JHA is used, please write the full text of the definition currently used:

No existe una definición legal a nivel de la Comunidad Autónoma. En el ámbito de España la definición de los delitos se realiza en el Código Penal.

**2. Which policies aimed at countering organized crime has the region adopted in recent years in the light of the EU's priorities for the fight against serious and organized crime for EMPACT 2018-2021?**

No se adoptan políticas específicas por las autoridades regionales al ser una competencia estatal.

**3. Is there an advisory body on organized crime working for/within the regional legislative body or the government body?**

If yes, please provide (if possible) the institutional contacts of the advisory body (if there is more than one, please provide the contacts of all of them):

No

**4. If the answer to question n. 3 is affirmative, please answer to the following questions (from 4.1 to 4.10.2):**

*N.B. If there is more than one advisory body, use the space available for each question to give information about all the advisory bodies*

**4.1. What is the advisory body's legal status (ex. scientific committee, board, commission, etc.)?**

*4.2. How does the advisory body operate in relation to the regional authorities (ex. dependent, semi-independent, independent etc.)?*

*4.3. How is the advisory body organized?*

*4.4. What are the professional backgrounds of the advisory body's members and how does the recruitment process work?*

*4.5. Does the advisory body cooperate with other subjects that deal with the topic of organized crime (ex. universities, law enforcement agencies, NGO, research centers etc.)?*

If yes, please give details on which subjects the regional advisory body cooperates with, and on the formal and the operational aspects of the cooperation:

No

*4.6. What are the aims and tasks of the advisory body?*

***4.7. Did the advisory body play any role or have any influence in the making of the regional policies aimed at countering organized crime (see question n. 2)?***

***4.8. How is the advisory body funded?***

***4.9. Are there any forms of cooperation or coordination between the regional advisory body and other advisory bodies that operate in a similar way in other regions and/or at the national level?***

If yes, please give details on which entities the regional advisory body cooperates or is in coordination with and the type of cooperation/coordination:

No

***4.10. Are there any forms of cooperation between the regional advisory body and other entities that operate in a similar way abroad?***

If yes, please give details on which foreign entities the regional advisory body cooperates with and the type of cooperation:

No

***4.10.1. If one or both of the answers to questions n. 4.9 and n. 4.10 are affirmative, how do you evaluate the cooperation/coordination, in terms of the effectiveness of the fight against organized crime?***

***4.10.2. If the answer to question 4.10 is negative, would you positively evaluate potential cooperation with other foreign entities that operate similarly to the regional advisory body?***

If yes, why and how would you carry it out?

If no, why not?

**5. If the answer to the question n. 3 is negative, please answer to the following question:**

***5.1. Is there an advisory body at the regional level that, even if it is not primarily focused on organized crime, deals with that topic operating within a greater area of competence (ex. crime prevention, serious crimes, etc.)?***

If yes, please provide (if possible) the institutional contacts of the advisory body (if there is more than one, please provide the contacts of all of them):

Audiencia de Cuentas de Canarias con funciones en asesoramiento e información de buenas practicas administrativas , contables y fiscales como medio de prevención de la corrupción en el ámbito del sector público de la Comunidad Autónoma

Tel. 922 280 066

acuentascanarias.org  
C/ Suárez Guerra nº 18. 38003. Santa Cruz de Tenerife.  
C/ León y Castillo nº 57, 6ª planta. 35003. Las Palmas de Gran Canaria

No

**5.2. If the answer to the question n. 5.1 is affirmative, please answer to the following questions (from 5.2.1 to 5.2.12.2):**

***N.B. If there is more than one advisory body, use the space available for each question to give information about all the advisory bodies***

**5.2.1. What is the advisory body's legal status (ex. scientific committee, board, commission, etc.)?**

Es un organismo adscrito al Parlamento de Canarias que tiene como función por una parte el control económico Financiero y por otra las de prevención de la corrupción en el sector público de la Comunidad Autónoma

**5.2.2. How does the advisory body operate in relation to the regional authorities (ex. dependent, semi-independent, independent, etc.)?**

En las actuaciones de control atribuidas a la entidad examina la parte económico financiera de la Comunidad y le asesora en materia de prevención de corrupción no penal.  
Si encuentra hechos susceptibles de ser calificados como indicios penales los traslada al Ministerio Fiscal o a la fiscalía del Tribunal de Cuentas español para su examen (entidades supra regionales con nivel estatal)

**5.2.3. How is the advisory body organized?**

El servicio de prevención de la corrupción es un servicio dentro de la organización interna de la Audiencia de Cuentas de Canarias.

**5.2.4. What are the professional backgrounds of the advisory body's members and how does the recruitment process work?**

Perfil de funcionario del cuerpo propio de la Audiencia de Cuentas de Canarias o con especialización económica financiera

**5.2.5. Does a division of the advisory body or part of its staff deal specifically with the topic of organized crime?**

No

**5.2.6. Does the advisory body cooperate with other subjects that deal with the topic of organized crime (ex. universities, law enforcement agencies, NGO, research centers etc.)?**

If yes, please give details on which subjects the regional advisory body cooperates with, and on the formal and the operational aspects of the cooperation:

No

**5.2.7. What are the aims and tasks of the advisory body?**

Son funciones de asesoramiento y de información y recomendación de buenas prácticas administrativas, contables y financieras como medio de prevención de la corrupción en el ámbito del sector público de la Comunidad Autónoma de Canarias.

**5.2.8. Did the advisory body play any role or have any influence in the making of the regional policies aimed at countering organized crime (see question n. 2)?**

Sólo en la medida en que se traslada a la fiscalía los hechos que pueden tener relevancia penal

**5.2.9. How is the advisory body funded?**

Mediante la modificación de la ley de regulación de la Audiencia de Cuentas de Canarias que le atribuyó la nueva función de prevención de la corrupción y con un servicio específico creado en la estructura interna de la Audiencia de Cuetnas de Canarias.

**5.2.10. Are there any forms of cooperation or coordination between the regional advisory body and other advisory bodies that operate in a similar way in other regions and/or at the national level?**

If yes, please give details on which entities the regional advisory body cooperates or is in coordination with and the type of cooperation/coordination:

Se establece una estrecha colaboración con las Agencias Antifraude de Cataluña, Valencia, Baleares y las locales de Barcelona, Madrid y área metropolitana de Barcelona y el consello de contas de Galicia así como otros entes con ámbito estatal que tienen competencias en prevención y/o lucha contra la corrupción.

No

**5.2.11. Are there any forms of cooperation between the regional advisory body and other entities that operate in a similar way abroad?**

If yes, please give details on which foreign entities the regional advisory body cooperates with and the type of cooperation:

No pero algunas de las agencias con las que se colabora están integradas en la red NEIWA

***5.2.12.1. If one or both of the answers to questions n. 5.2.10 and n. 5.2.11 are affirmative, how do you evaluate the cooperation/coordination, in terms of the effectiveness of the fight against organized crime?***

La cooperación/coordinación se limita a compartir experiencias y conocimientos para mejorar el desarrollo de sus funciones y el desarrollo de propuestas para la realización de una lucha contra la corrupción efectiva. En este marco consideramos positiva esta cooperación/coordinación.

***5.2.12.2. If the answer to question 5.2.11 is negative, would you positively evaluate potential cooperation with other foreign entities that operate similarly to the regional advisory body?***

If yes, why and how would you carry it out? **Por necesidad de arbitrar más medios humanos y económicos al área**

If no, why not?

