

Il sistema contiene, inoltre, elementi su individui sospettati di poter compiere reati che ricadano nell'ambito operativo di Europol o su persone che si ritengono affiliate ad organizzazioni criminali. Quando il procedimento contro l'interessato è definitivamente archiviato o se l'imputato viene assolto, i dati relativi a questo *file* devono essere cancellati.

Il diritto d'accesso ai dati è molto severo e le abilitazioni sono concesse solo alle unità nazionali, agli ufficiali di collegamento, al direttore, ai vicedirettori ed agli agenti Europol.

Secondo la Convenzione istitutiva, ogni nazione destina almeno un ufficiale di collegamento alla sede centrale, definendo anche il numero massimo di personale che può essere impiegato nella misura stabilita dal consiglio di amministrazione.

Per quanto riguarda le problematiche di tipo logistico-organizzativo, in generale, mentre i locali necessari all'espletamento delle attività degli ufficiali di collegamento sono messi a disposizione gratuitamente dall'Europol, le altre spese, comprese quelle per le attrezzature, sono a carico dei singoli Stati.

L'Europol risponde del proprio operato al Consiglio «Giustizia e Affari interni», ossia a tutti i Ministri riuniti della Giustizia e degli Affari interni degli Stati membri. Il consiglio di amministrazione è composto da un rappresentante per ciascuno Stato membro.

## 5.2 Eurojust

Il Consiglio dei Ministri della Giustizia e degli Affari interni dell'Unione europea ha formalmente adottato il 28 febbraio 2002 la Decisione che istituisce l'Eurojust, con sede all'Aja, per rafforzare la lotta contro le forme gravi di criminalità.

Già il Consiglio Europeo di Tampere nelle sue conclusioni contemplava iniziative dirette a potenziare il reciproco riconoscimento delle decisioni giudiziarie anche in materia penale e la cooperazione effettiva tra le autorità degli Stati membri. A tal fine, al punto 46 delle conclusioni, si prevedeva l'istituzione di un'unità composta di pubblici ministeri, magistrati o funzionari di polizia di pari competenza, distaccati da ogni Stato membro per rafforzare la lotta contro le forme gravi di criminalità. L'unità avrebbe avuto i compiti 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 delle analisi di Europol, e di cooperare strettamente con la Rete giudiziaria europea, in particolare allo scopo di semplificare l'esecuzione delle rogatorie.

L'accordo politico sul relativo progetto di Decisione è stato raggiunto all'esito del precedente Consiglio GAI svoltosi a Bruxelles il 6-7 dicembre 2001 e l'unità provvisoria di cooperazione giudiziaria (detta Pro-Eurojust), istituita con decisione del Consiglio del 14 dicembre 2000, ha cessato di esistere a decorrere dal 6 marzo 2002.

Eurojust, che sostituisce in via definitiva il precedente organismo provvisorio, è dotata di personalità giuridica ed è composta da quindici membri nazionali, aventi il titolo di magistrato del pubblico ministero, giudice o funzionario di polizia con pari prerogative, distaccati da ciascuno Stato membro in conformità del proprio ordinamento giuridico. I membri lavorano in condizioni di parità nell'ambito di una «tavola rotonda».

Mediante l'istituzione dell'Eurojust, il Consiglio dell'Unione Europea ha fornito una risposta alle difficoltà che incontra la cooperazione tra le autorità giudiziarie degli Stati membri dell'Unione Europea in relazione ai procedimenti penali riguardanti forme pericolose di criminalità, soprattutto organizzata, che trascendono la dimensione nazionale per interessare il territorio di più Stati membri.

La Commissione Europea, nella Comunicazione del 22 novembre 2000, si è dichiarata favorevole a che l'organismo eserciti una sfera di competenze che travalichi le forme gravi di crimine organizzato, in quanto l'esigenza di coordinamento dell'azione penale è un'esigenza di carattere generale non limitata a forme specifiche di criminalità.

L'ambito di competenza generale dell'Eurojust è particolarmente ampio e riguarda i reati per i quali è competente Europol a norma dell'art. 2 della Convenzione del 26 luglio 1995, vale a dire la prevenzione e la lotta contro il terrorismo; il traffico illecito di stupefacenti; la tratta di esseri umani; le reti d'immigrazione clandestina; il traffico illecito di materie radioattive e nucleari; il traffico illecito di autoveicoli; la lotta contro la falsificazione dell'euro; il riciclaggio dei proventi di attività criminali internazionali; specifiche forme di criminalità, quali la criminalità informatica, la frode, la corruzione, qualsiasi altro reato che colpisca gli interessi finanziari dell'Unione Europea; il riciclaggio dei proventi di reato; la criminalità ambientale; la partecipazione ad un'organizzazione criminale negli Stati membri dell'Unione Europea.

Eurojust può esercitare le sue funzioni sia tramite il collegio, sia attraverso i suoi membri nazionali. Il membro nazionale, in particolare, può chiedere di valutare se avviare un'indagine o esercitare un'azione penale in ordine a fatti determinati, esercitando quindi un'attività di impulso, porre in essere un coordinamento con le autorità competenti di altri Stati membri interessati e organizzare squadre investigative comuni. Queste ultime hanno particolare valenza, dal momento che la rogatoria viene svolta da un magistrato, che non conosce bene la documentazione e riceve impulso da altra autorità; non può pertanto mettere a disposizione dell'esecuzione dell'attività il bagaglio di esperienze e conoscenze indispensabile per ottenere i risultati migliori.

Il collegio interviene quando uno o più membri nazionali interessati al caso ne facciano richiesta ovvero quando il caso riguardi indagini ed azioni penali che abbiano un'incidenza sul piano dell'Unione Europea. La particolarità del metodo di lavoro adottato da Eurojust consiste nella rilevanza che assumono le riunioni di coordinamento organizzate dai membri per agevolare lo scambio di informazioni tra i magistrati inqui-

renti dei diversi Paesi e per analizzare (e possibilmente tentare di risolvere) gli eventuali ostacoli giuridici che esistono alla cooperazione comunitaria.

Eurojust, con un atto motivato, può chiedere, tra l'altro, alle competenti autorità nazionali di valutare se:

- avviare un'indagine penale;
- porre in essere un'attività di coordinamento;
- istituire una squadra investigativa comune;
- comunicare le informazioni necessarie per svolgere le sue funzioni.

Inoltre, il nuovo organismo dovrà mantenere una stretta cooperazione con Europol, collaborare e consultarsi con la Rete giudiziaria europea. Gli elementi essenziali della cooperazione con Europol sono definiti in un accordo che disciplina lo scambio di informazioni operative, strategiche e tecniche e il coordinamento di attività fra l'Ufficio europeo di polizia e quello giudiziario con previsione, tra l'altro, di consultazioni regolari, trasmissione di informazioni, partecipazioni a riunioni di lavoro. Sono previsti rapporti di stretta cooperazione anche con l'OLAF, che può contribuire all'attività di coordinamento delle indagini e delle azioni penali concernenti la tutela degli interessi finanziari dell'Unione Europea svolta dall'Eurojust.

Questa complessità è uno dei punti negativi da sottolineare, in quanto Eurojust, ritenuta un punto di partenza per arrivare alla cosiddetta Procura europea, impatta con la presenza di altri istituti, quali i magistrati di collegamento, la rete giudiziaria europea e l'OLAF.

Questa pluralità di soggetti determina una farraginosità complessiva, che andrebbe semplificata eliminando dalla scena alcuni soggetti e sostituendoli soltanto con Eurojust, proprio in funzione della strutturazione finale unitaria degli istituti della cooperazione giudiziaria.

Vi è poi la problematica dell'informazione reciproca delle autorità giudiziarie, che deve sfociare nella sia pur difficile valutazione della maggiore competenza di altra autorità giudiziaria di altro Stato membro ai fini della istruzione del processo. Infatti, poiché i traffici illegali si articolano in modo transnazionale, può darsi che una determinata autorità possa essere la più adatta anche solo per un criterio di prevalenza di attività criminose sul territorio di un solo Stato. Per evitare le duplicazioni, è fondamentale che si svolga questa attività di coordinamento informativo di base.

Al fine di ottenere le informazioni necessarie, di particolare valenza è la possibilità di richiedere informazioni alle autorità giudiziarie che hanno procedimenti pendenti; tali notizie devono essere fornite al membro nazionale di Eurojust anche in deroga alla disciplina nazionale del segreto investigativo.

Analoghe prescrizioni valgono per accedere alle notizie contenute nel casellario giudiziario e dei carichi pendenti, nei vari *database* delle sanzioni amministrative e anche nei sistemi di informazione Schengen, oltre

che nei registri delle notizie di reato e negli altri registri istituiti presso gli uffici giudiziari.

Si ha, cioè, la possibilità di integrare un patrimonio di conoscenze, nella gran parte segrete, assolutamente indispensabile perché si possa coordinare compiutamente tra più autorità giudiziarie una indagine tale da illuminare la portata dell'attività illecita e le metodiche attraverso le quali i reati si attuano in territori diversi.

La Decisione istitutiva di Eurojust è entrata in vigore il giorno stesso della sua pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee (6 marzo 2002), ma, pur essendo vincolante per gli Stati membri, non ha sortito un'efficacia immediata, dovendo gli stessi recepire le complesse disposizioni normative in essa previste con gli opportuni provvedimenti di adattamento delle relative legislazioni nazionali.

Il governo italiano ha dato attuazione alla decisione del Consiglio dell'Unione Europea istitutiva di Eurojust con la legge n. 41 del 2005.

## 6.0 COOPERAZIONE DI POLIZIA

Anche nel campo della cooperazione di polizia il Consiglio Europeo di Tampere ha sancito misure operative, quali l'istituzione di una Task Force dei Capi della Polizia incaricata di collaborare con Europol nello scambio di informazioni e di esperienze nonché un coordinamento tra Europol ed Eurojust al fine di potenziare la cooperazione nella lotta alla criminalità.

La raccomandazione n. 44 stabilisce che *«il Consiglio europeo chiede l'istituzione di una Task Force operativa dei Capi della Polizia, incaricata di scambiare, in cooperazione con Europol, esperienze, migliori prassi e informazioni sulle tendenze attuali della criminalità transnazionale e di contribuire alla predisposizione di azioni operative»*.

La Task Force agisce lungo tre diverse direttrici di intervento:

- **verso l'alto**, fornendo ai responsabili politici, da cui i membri dell'organismo direttamente dipendono, tutti gli elementi conoscitivi utili a formulare proposte in sede di Consiglio dei Ministri;
- **verso il basso**, dando immediata attuazione alle decisioni assunte in sede politica o in sede tecnica attraverso le strutture di polizia che dipendono dai componenti della Task Force;
- **in senso orizzontale**, fornendo il massimo supporto agli organismi comunitari, primo fra tutti Europol.

*«L'attività della TFCP dovrà dunque assumere un sempre maggiore rilievo strategico, privilegiando il momento della valutazione delle nuove emergenze criminali e del loro impatto sulla situazione della sicurezza di tutti i partner europei allo scopo di determinare le grandi direttrici lungo le quali allineare i progetti operativi secondo priorità preventivamente individuate»*.

Nel nostro sistema nazionale, grazie alla legge di riforma n. 121 del 1981, è stata creata una Scuola di perfezionamento per le Forze di Polizia, con sede a Roma, presso la quale i quadri dirigenti delle forze di polizia vengono formati alla cultura del coordinamento. La Scuola, e segnatamente il suo Direttore, è referente nazionale in ambito comunitario per l'Accademia Europea di Polizia (AEP), istituita dal primo gennaio 2001 con la decisione del Consiglio del 22 dicembre 2000.

L'AEP, che ha sede a Bramshill, nel Regno Unito, è costituita in forma di *network* di competenze e riunisce gli istituti nazionali di formazione degli alti responsabili delle forze di polizia. L'Accademia è assistita da un segretariato permanente ed è diretta da un consiglio di amministrazione, formato dai direttori degli istituti nazionali di formazione. Ogni delegazione nazionale (costituita da uno o più direttori di istituti nazionali di formazione) dispone di un voto in seno al consiglio di amministrazione. Rappresentanti del segretariato generale del Consiglio, della Commissione e di Europol assistono alle riunioni del consiglio di amministrazione in qualità di osservatori, senza disporre del diritto di voto.

Lo scopo dell'Accademia è di contribuire alla formazione degli alti funzionari degli Stati membri sviluppando una metodologia di approccio comune ai diversi settori della lotta contro la criminalità, della prevenzione della delinquenza e del mantenimento dell'ordine pubblico e della sicurezza; specie a livello transfrontaliero. L'AEP elaborerà anche programmi di formazione specializzata per i funzionari di livello intermedio ed il personale che opera sul campo, per i formatori stessi e per gli agenti impegnati nella lotta contro la criminalità organizzata o nella gestione non militare delle crisi nei paesi terzi.

### 6.1 Gendarmeria Europea

Nel corso della riunione informale dei Ministri della Difesa dell'UE, tenutasi a Roma l'8 ottobre 2003, il Ministro francese Alliot Marie e il Ministro Antonio Martino convennero sulla necessità di costituire una Forza di Gendarmeria Europea (EGF) al fine di valorizzare le peculiari capacità che le forze di polizia ad ordinamento militare (*gendarmerie*) potevano esprimere nelle operazioni di *peace keeping*. Per dare corso alla volontà politica fu decisa l'istituzione di un tavolo tecnico, la cui direzione, su disposizione dello Stato Maggiore della Difesa, è stata poi affidata all'Arma dei Carabinieri attesa la specifica esperienza vantata in materia con la formula originale della *Multinational Specialized Unit* (MSU), forza specializzata dello strumento militare in possesso di capacità di polizia, che si è imposta all'attenzione della comunità internazionale come particolarmente efficace per rispondere alle più moderne esigenze delle operazioni in aree di crisi.

Le esperienze maturate dai reggimenti MSU nei Balcani hanno influito anche sulla riflessione operativa europea per la costituzione della «capacità di polizia» in operazioni per la gestione delle crisi internazionali.

L'iniziativa è stata raccolta da Spagna, Portogallo e Olanda, in modo tale che al tavolo tecnico hanno partecipato anche la *Guardia Civil* spagnola, la *Guarda Nacional Republicana* portoghese e la *Marechaussée* olandese.

Nel corso dei lavori che si sono svolti a Parigi il 14 novembre 2003, a Roma il 19 dicembre 2003 e il 05 febbraio 2004, all'Aja il 18 maggio 2004 e a Madrid il 23 e 24 giugno 2004, sono state affrontate le problematiche concernenti la costituzione di una Forza - capace di assolvere l'intero spettro dei compiti di polizia nell'ambito della gestione delle crisi - da rendere disponibile principalmente all'Unione Europea ma anche ad altre Organizzazioni Internazionali (ONU, OSCE, NATO etc).

L'EGF, pertanto, dovrà essere in grado di schierare fino a 800 unità in trenta giorni ed operare dalla fase iniziale dell'operazione, schierandosi in Teatro con le forze militari per svolgere i propri compiti di polizia, alla fase di transizione; la medesima struttura potrebbe continuare a svolgere la propria missione, sia in proprio che in sinergia con altra forza militare, facilitando il coordinamento e la cooperazione con le unità di Polizia locale o internazionale.

Infine, durante la fase di disimpegno, essa potrebbe facilitare, qualora necessario, il passaggio di responsabilità alle autorità ed agli enti civili che prendono parte agli sforzi di cooperazione.

Nel rispetto del mandato di ogni operazione, l'EGF condurrà un ampio spettro di attività, correlate alle proprie caratteristiche, come:

- svolgere missioni inerenti la pubblica sicurezza e l'ordine pubblico, nonché la raccolta informativa e l'*intelligence* criminale;
- monitorare e fornire consulenza alla Polizia Locale nell'adempimento dei servizi di *routine*, incluse le investigazioni criminali.

Il tavolo tecnico ha inoltre predisposto una Dichiarazione Comune, avendo a riferimento il testo firmato nel 1995 a Lisbona per la costituzione di EUROFOR. Tale dichiarazione, firmata in Olanda, sarà immediatamente esecutiva e verrà poi recepita in un trattato internazionale.

In ragione della sua natura di «accordo in forma semplificata», la Dichiarazione sarà immediatamente vincolante, per cui saranno predisposti degli Accordi Tecnici necessari al funzionamento della costituenda struttura che potrà essere operativa già nel 2005.

Il progetto è stato illustrato all'Unione Europea con due presentazioni tenute il giorno 8 settembre 2004 dinanzi al Comitato Militare (*MC-Military Committee*) e al Comitato per la gestione degli aspetti civili delle crisi (CIVCOM). In particolare, un rappresentante dell'Arma dei Carabinieri ha illustrato il progetto al Comitato Militare, mentre un rappresentante della Gendarmeria Nazionale Francese lo ha rappresentato al CIVCOM.

La firma del documento è avvenuta a margine della riunione informale dei Ministri della Difesa dell'UE, che la Presidenza olandese ha organizzato per il 16 e 17 settembre 2004 all'Aja.

La Commissione rileva che la nuova Forza di Gendarmeria Europea nelle aree di crisi rappresenta certamente un positivo ed utile strumento

per la lotta al crimine e ritiene che un tale sforzo di cooperazione, operativamente ed economicamente oneroso, debba trovare una costante e virtuosa ottimizzazione funzionale anche per quanto attiene il contrasto alle consorterie mafiose transnazionali.

Infatti, la criminalità organizzata ha saputo sempre trarre profitto non solo dalle situazioni di crisi post-belliche ma anche dalle difficoltà che la comunità internazionale ha manifestato nella strutturazione di efficaci strumenti di polizia nelle aree di crisi, sia a causa della necessità di mediare approcci metodologici diversificati, sia a fronte dell'impiego di risorse umane non adeguatamente *skilled* e, in ultimo, in ragione di trapassi non sempre bene pianificati della c.d. *police primacy* tra le forze militari e quelle civili.

Ne è un esempio l'attuale situazione delle consorterie criminali in Kosovo, la cui attività si proietta in Europa con l'addestramento di guerriglieri, il traffico di stupefacenti e di esseri umani; non sono ultimamente mancate ragionate critiche all'azione di contrasto esperita dalla polizia ONU (*UNMIK Police*) e dalle strutture militari della KFOR, pur nel riconoscimento unanime degli sforzi compiuti dalle unità MSU dei Carabinieri. La lettura di questi fatti depone per la necessità di fornire la massima qualificazione alla neonata EGF.

La Commissione raccomanda che le funzioni investigative e di analisi criminale siano adeguatamente supportate nei nuovi reparti in istituzione, non solo attraverso il dispiegamento di adeguate risorse umane e strumentali ma anche con la predisposizione e la ratifica di una metodologia aggressiva del processo di *intelligence*, che negozi ed abiliti funzioni effettive di penetrazione informativa sul territorio da parte di *team* specialistici e non si racchiuda nella semplice ulteriore elaborazione di quanto ricavato dalle attività di normale raccolta informativa da parte delle unità nel corso dell'attività di pattugliamento delle aree sensibili, pur essendo questo patrimonio informativo la base essenziale per comprendere le dinamiche principali dell'ordine e della sicurezza pubblici.

Si ritiene che il crimine organizzato e quello terroristico richiedano un approccio di *intelligence* assai più mirato e specialistico, con la necessità di correlativi strumenti più sofisticati di penetrazione.

Ne segue anche l'opportunità di stabilire un'adeguata circolarità informativa dei dati di *intelligence* inerenti situazioni transnazionali che, inevitabilmente, debordano dalle aree di crisi. In sostanza, le unità EGF dovrebbero poter espletare reali e non nominalistiche attività info-investigative, onde creare specifici presupposti conoscitivi per la pianificazione nelle sedi responsabili di efficaci azioni di contrasto.

Per quanto attiene alle investigazioni, la situazione, come da dottrina consolidata, varia in ragione dell'esistenza e del grado di efficienza delle polizie locali; in situazioni come la Bosnia il compito delle EGF graviterà su azioni di supporto per monitorare lo scenario e fornire consulenza alla Polizia Locale nell'adempimento dei propri servizi quotidiani, incluse le investigazioni criminali, mentre in altre aree, a minore livello di struttura-

zione della sicurezza, tali attività dovranno essere supportate in proprio, in ragione dello stato di *police primacy* esistente.

Ne consegue che l'investigazione si pone come un fattore ad intensità variabile nello scenario operativo delle gendarmerie, mentre l'*intelligence* criminale risulta essere un presupposto operativo ineliminabile, stante anche il rapporto che esiste tra le attività del crimine organizzato e la protezione stessa della forza militare operante in teatro; da questa continuità nel tempo della specifica attribuzione funzionale promana la raccomandazione della Commissione affinché essa venga progettata e dispiegata in Teatro nella forma più proattiva ed efficace possibile.

## 7.0 I LAVORI DELLA COMMISSIONE IN OLANDA

Nell'ambito della promozione della cultura antimafia a livello europeo una delegazione della Commissione si è recata dal 22 al 24 settembre 2003, in Olanda, all'Aja, per una serie di incontri con esponenti del Parlamento e del Governo olandese, con dirigenti di Europol e delle strutture di controllo e sicurezza nazionali olandesi.

Gli incontri hanno avuto lo scopo di approfondire e condividere le esperienze maturate dall'Italia e dall'Olanda nel campo della lotta al crimine organizzato, con un'attenzione particolare alle questioni legate ai crimini transnazionali ed ai traffici internazionali di droga, armi ed esseri umani. Questi aspetti sono stati approfonditi ulteriormente nella visita della Commissione al quartier generale di Europol.

### 7.1 Incontro con il Ministro della Giustizia olandese

Nell'incontro con il Ministro della Giustizia olandese, Piet Hein Donner, è stato auspicato un rafforzamento della cooperazione tra gli Stati dell'Unione sul versante investigativo e di indagine, in vista di un processo che sfoci in norme europee contro la criminalità organizzata e i suoi traffici più pericolosi, presupposto per l'eventuale istituzione di una magistratura europea specializzata al riguardo.

L'attenzione è stata posta sul riciclaggio, sulla tratta degli esseri umani e sul traffico di stupefacenti. Su quest'ultimo argomento la Commissione si è soffermata con una delegazione del ministero guidata dal direttore per gli affari penali internazionali e la politica sulla droga, Arje Ijzerman, che ha illustrato l'atteggiamento del governo.

Nella politica e nella legislazione olandese le droghe pesanti vengono distinte dalle droghe leggere sulla base dei rischi che gli stupefacenti comportano per la salute del consumatore. In base a ciò il possesso di droghe leggere per uso personale (fino alla quantità di 30 grammi) non viene considerato un reato ma un'infrazione.

La vendita di droghe leggere nei *coffeeshop* non viene perseguita se avviene in condizioni severamente controllate. L'obiettivo dichiarato di questa politica è quello di evitare che i consumatori di droghe leggere vengano emarginati o vengano a contatto con altre droghe più pesanti.



Nei Paesi Bassi, quindi, la distinzione tra le tabelle di droghe pesanti e droghe leggere è basata su una valutazione dei rischi per la salute legati all'uso:

- le droghe pesanti, quali l'eroina, la cocaina e le droghe di sintesi come l'ecstasy, sono sostanze che comportano rischi inaccettabili per la salute;
- le droghe leggere sono sostanze che causano minori disturbi alla salute. Si tratta dei prodotti della canapa (derivati dalla canapa indiana), quali marijuana e hashish<sup>10</sup>.

La legge olandese sulle sostanze stupefacenti e psicotrope (*Opiumwet*) esprime questa distinzione anche nella severità delle pene imposte per vari reati e nella scala di priorità adottata nel campo delle indagini. La *ratio* delle norme è nel ritenere che il passo verso la richiesta di assistenza diventi più facile, se i consumatori di stupefacenti non devono temere di essere perseguiti nel caso che la droga sia esclusivamente per consumo personale.

La finalità principale della politica olandese in materia di stupefacenti è, dunque, far diminuire la domanda e l'offerta di droga e ridurre i rischi associati all'uso di stupefacenti per gli assuntori, per l'ambiente in cui si muovono e per la società. In questa ottica, si ritiene, per la verità su basi scientifiche e criminologiche non universalmente condivise<sup>11</sup>, che le droghe leggere richiedano un diverso approccio delle droghe pesanti.

Sarebbe comunque scorretto sostenere che nei Paesi Bassi la droga sia legalizzata, in quanto sono punibili, sia per le droghe leggere che per quelle pesanti, il commercio (importazione/esportazione), la vendita, la produzione e la detenzione.

Sotto il profilo dell'applicazione della legge penale è d'importanza fondamentale il *principio dell'opportunità*, un principio generale del diritto penale dei Paesi Bassi, secondo il quale, per motivi riguardanti l'interesse della collettività, è possibile, per la legge olandese, desistere dal perseguire un reato. La massima priorità per le indagini e il procedimento penale è data al traffico su grande scala, sia di droghe pesanti che di droghe leggere. Anche la vendita di droghe pesanti è combattuta energicamente. Alle indagini sulla vendita ed il possesso di droghe leggere per uso personale è assegnato un gradino molto inferiore nella scala delle priorità.

Le indagini e il procedimento penale per la vendita di droghe pesanti, indipendentemente dalla quantità, hanno la massima priorità e il reato viene punito con pene severe. Per le droghe leggere è invece importante la quantità. Non viene attivamente indagata la vendita di una quantità massima di 5 grammi in *coffee shop* autorizzati, mentre la vendita di quantità maggiori viene colpita duramente. La vendita in bar, caffè e ri-

<sup>10</sup> Vedi la pubblicazione al sito ufficiale <http://www.minbuza.nl/>

<sup>11</sup> Sui danni da Delta-9-Tetraidrocannabinolo vedasi ad esempio <http://www.nida.nih.gov/>

storanti e altri locali simili, per strada o in abitazioni viene indagata attivamente.

Se un soggetto è dipendente da droghe pesanti ed è fermato per possesso di sostanze stupefacenti o per attività criminali motivate dalla necessità di procurarsi la droga, la polizia si mette in contatto con i servizi di assistenza. La collaborazione tra polizia e organi giudiziari, da un lato, e servizi di assistenza dall'altro è un fattore distintivo della politica olandese.

Le sostanze stupefacenti sintetiche sono ritenute droghe pesanti ed hanno quindi una alta priorità per le indagini e il procedimento penale. Si tratta spesso di attività inerenti la criminalità organizzata, contro cui, secondo il diritto penale olandese, si può richiedere una pena più severa di quella massima contemplata per il reato in questione.

Nei Paesi Bassi la coltivazione di canapa indiana è proibita. La normativa in questo campo è diventata più severa nel 1999. La pena massima per la coltivazione professionale o industriale di canapa indiana è stata portata da due anni di reclusione o NLG 25.000 di multa a quattro anni di reclusione o NLG 100.000 di multa<sup>12</sup>. Lo svolgimento di indagini e la promozione di azioni legali contro la coltivazione professionale o industriale ha un'alta priorità. La coltivazione di canapa indiana è permessa solamente all'aria aperta ed a pieno campo per la produzione di fibre.

Per quanto riguarda i tossicodipendenti che si trovano nei Paesi Bassi illegalmente e che commettono reati, si segue un'attiva politica che porta alla loro espulsione: indagini mirate, imputazioni e processi, con eventuale trasmissione della sentenza in un altro paese.

Per combattere l'esportazione delle droghe leggere da parte dei cosiddetti «turisti della droga», la quantità di sostanze «leggere» che è permesso vendere nei *coffee shop* senza incorrere in sanzioni penali è limitata ad appena 5 grammi.

L'esportazione di tutte le droghe, anche di piccole quantità di droghe leggere, è sempre punibile. Sono stati rilevati alcuni tentativi di penetrazione del crimine organizzato nei *coffee shop* nonché un aumento del turismo diretto verso questi luoghi e un aumento della coltivazione di cannabis, dalla quale derivano l'hashish e la marijuana.

I Ministeri olandesi della Sanità, Interni e Giustizia hanno lanciato più di un allarme in materia, suggerendo di procedere ad una maggiore regolamentazione dei *coffee shop* poiché l'abbassamento della soglia di età dei consumatori e il libero accesso di giovanissimi desta preoccupazione. Il fenomeno del consumo di cannabis si è dimostrato poi in costante aumento nel tempo. Su ciò comunque le autorità non si sono mostrate preoccupate, anche se tale elemento contrasta chiaramente con il dichiarato obiettivo di stabilizzazione del fenomeno.

Negli anni '90 si sono progressivamente sviluppate nei Paesi Bassi particolari forme di coltivazione al coperto di cannabis, cosiddette *indoor*,

<sup>12</sup> 1 NLG = 0.45 Euro

tecnica che consente quattro raccolti l'anno, con tassi di principio attivo (THC tetraidrocannabinolo), compresi tra il 20% e il 30%, il triplo rispetto alla percentuale di principio attivo solitamente riscontrato nelle piante a coltivazione tradizionale. Il prodotto stupefacente olandese assume il nome di *nederwiet* ed è destinato soprattutto alla vendita nei *coffee shop*.

Per rendere l'idea della mole complessiva della produzione di derivati della cannabis in l'Olanda, si segnala che nel 1999 i sequestri di marijuana attestano il paese all'ottavo posto della graduatoria mondiale (primo in Europa), mentre i sequestri di hashish lo pongono al quarto posto della graduatoria mondiale (terzo in Europa, preceduto da Spagna e Francia, questi ultimi territori di transito delle rotte dell'hashish marocchino).

I gestori dei *coffee shop* si approvvigionano in parte da grossisti e in parte da persone che in ogni caso hanno rapporti con il traffico di cannabis e dei prodotti da essa derivata. Con il successo del *nederwiet* alcuni gestori di *coffee shop* coltivano per proprio conto o intrattengono dei contatti con differenti piccoli coltivatori a domicilio, dai quali essi acquistano la raccolta. In questo modo tutta la catena di produzione e di vendita può essere infiltrata dalle organizzazioni criminali. Le inchieste giudiziarie rivelano regolarmente l'esistenza di organizzazioni criminali che si dedicano all'importazione, al commercio all'ingrosso e alla vendita al dettaglio della cannabis ai gestori sia dei *coffee shop* sia di altri stabilimenti quali hotel, ristoranti e bar.

Sono allo studio progetti per affrontare i problemi emergenti. In particolare è iniziato il trasferimento di numerosi *coffee shop* nelle zone periferiche delle città e sono aumentati i controlli per scoraggiare le nuove coltivazioni. Aumenta, infatti, il numero dei centri di coltivazione individuati e chiusi, così come aumenta la loro estensione.

Il governo olandese considera prioritaria la lotta alla criminalità organizzata transnazionale e al traffico della droga. I problemi maggiori vengono dalla vicinanza alle colonie di paesi di coltivazione o di transito, come la Colombia e il Venezuela; si tenta di ridurre il transito dall'area dei Caraibi agli altri paesi dell'Unione Europea, che avviene tramite l'aeroporto di Schipol, presso Amsterdam. A questo scopo sono adottate nell'aeroporto le stesse misure utilizzate nel porto di Amsterdam, basate soprattutto sull'uso di scanner fissi e mobili, che avrebbero dato buoni risultati nei confronti del traffico di droga e del contrabbando.

Ci sono iniziative, a partire dal 2002, per rafforzare le norme penali, aumentare il numero delle carceri, procedere a nuove assunzioni nella magistratura e incrementare la cooperazione con le isole caraibiche nonché celebrare i giudizi per direttissima in aeroporto per procedere all'espulsione immediata.

In Olanda, tuttavia, non ci sono strutture di polizia, o nella magistratura, specializzate nella lotta al traffico di stupefacenti, salvo un'unità d'indagine e cinque squadre di polizia deputate al contrasto della produzione e del commercio dell'ecstasy e, più in generale, delle droghe sintetiche.

Di questo bisogna tenere conto quando si legge nelle dichiarazioni ufficiali che i traffici sono *attivamente* indagati.

Il vero problema che va sottoposto all'esame e alla riflessione anche politica di tutti i Gruppi è un altro ed è quello che la Commissione riscontra ed ha riscontrato nei suoi rapporti con i Paesi esteri. Il vero problema non è costituito tanto dal recepimento nel nostro ordinamento di istituti che come ho detto spesso già esistevano anche se possono comunque essere migliorati, ma è dato dal fatto che nella stragrande maggioranza dei Paesi esteri non esiste una legislazione così avanzata come quella italiana. Tuttavia, questo potrebbe rappresentare ancora un problema relativo se esso dipendesse soltanto da un ritardo nella modernizzazione – in virtù delle transnazionalità delle organizzazioni criminali – della legislazione, giacché si tratterebbe di un aspetto al quale con buona volontà si potrebbe immediatamente ovviare anche prendendo spunto da chi questi problemi li ha già trattati. Quello che si riscontra e che è ancora più pericoloso è invece una ritrosia culturale e giuridica ad accogliere determinati istituti nel proprio ordinamento. Ciò a partire dalle ipotesi associative, giacché in molti ordinamenti si continua a battere sulla problematica del concorso, e del suo eventuale aggravamento in talune occasioni, ma anche dall'approccio nei confronti di quella che è la questione della coltivazione di piante destinate alla produzione di sostanze stupefacenti. Nel corso della visita in Olanda si è disquisito sull'opportunità di punire o meno una coltivazione di cannabis, anche abbastanza estesa, magari realizzata nell'ambito di appartamenti, a cui eventualmente applicare imposizioni tributarie, rendendo in tal modo per certi versi legittima la coltivazione stessa. Allora, il vero problema non è solo quello del ritardo degli altri, ma quello di una ritrosia culturale e politica che deriva dalla necessità di evitare che molti Paesi non siano più il circuito economico privilegiato per il riciclaggio di denaro sporco. Ciò vale anche per alcuni Paesi dell'Unione Europea che non hanno normative antiriciclaggio e spesso nemmeno sensibilità antiriciclaggio elevate come quella italiana.

## 7.2 *Incontro con le Forze di Polizia olandesi*

Anche dall'incontro con il Direttore della Polizia Goed, il suo Vice ed altri esperti del Ministero dell'Interno nonché con i responsabili del Servizio di Polizia Nazionale si è avuto conferma che l'interesse preminente di tutti i gruppi criminali è il traffico della droga.

Si ritiene, tuttavia, dalle autorità locali che il crimine organizzato nei Paesi Bassi sia di natura transitoria e riguardi principalmente il traffico transfrontaliero di esseri umani, denaro e beni. Non sembrerebbe esistere una tendenza a creare un dominio criminale territoriale come in Italia o negli Stati Uniti: i profitti criminali sono un «*cross-border illegal trade*». Sono queste le conclusioni anche del *Research and Documentation Centre* (WODC) e della *Free University* (VU) di Amsterdam, contenute in un rapporto inviato al Parlamento olandese, dal titolo *Organised crime in*

*the Netherlands*. I circuiti criminali esaminati apparirebbero assai poco strutturati e privi di una chiara divisione di compiti, senza evidenti codici comportamentali mafiosi. Si tratterebbe di circuiti con organizzazione interna piatta, paritaria, ove i capi sono tali per capacità organizzative, finanziarie e di relazione. Questi *leader* sarebbero facili da sostituire e non indispensabili per le organizzazioni. La corruzione di funzionari di polizia, autorità di giustizia e doganieri da parte di trafficanti di cocaina, sarebbe limitata a casi sporadici, specialmente a traffici che implicano il vettore aereo. Il riciclaggio di denaro utilizza i mezzi noti, quali corrieri, istituzioni bancarie e *money transfer*: molte transazioni illecite avrebbero luogo attraverso canali ufficiali. I proventi di reato vengono poi reinvestiti in immobili, imprese da utilizzare come facciata e strutture di *catering*.

Le autorità ritengono necessario modificare il sistema sanzionatorio, dal momento che la popolazione carceraria è aumentata dal 1987 al 2001 del 182%, specialmente per l'arresto dei corrieri della droga. Non potendo pensare di incrementare l'edilizia carceraria, il Ministro punta alla coabitazione dei detenuti, alla modifica delle sanzioni e alla sorveglianza elettronica di detenuti in libertà condizionata. Viene lanciato l'allarme sulla crescita del crimine giovanile, che necessita di un approccio fermo e pianificato per la risocializzazione e la rieducazione. L'obiettivo è quello di abbattere nei prossimi 5 anni le recidive.

Sotto l'aspetto preventivo si dà grande importanza al progetto, che vede la sinergia dei privati con gli enti pubblici (il Ministero della Giustizia e quello dell'Interno) per la realizzazione di un centro per la prevenzione del crimine e per la sicurezza. Si punta più alla prevenzione che alla repressione, stimolando le amministrazioni locali a impegnarsi contro la criminalità organizzata per assicurare la vivibilità dei quartieri.

La criminalità crea reti temporanee sulla base delle «competenze» specifiche. Non vi sono capi storici da colpire, perché la maggior parte dei responsabili delle organizzazioni criminali straniere risiedono fuori del paese e ne utilizzano le infrastrutture. I flussi commerciali facilitano l'accesso dei criminali, che si appoggiano a società che operano nel settore portuale e danno supporto logistico, senza conoscere il contenuto illegale eventuale dei *container*.

Nel porto di Rotterdam sbarcano ogni anno sei milioni di *container*, di cui il 70 per cento è in transito, e controlli accurati vengono effettuati solo dietro segnalazione specifica. Agisce, infatti, un sistema di *intelligence* presso la dogana, che entra in azione di fronte a operazioni inusuali o merci provenienti da società sospette e fa scattare i controlli, eseguiti mediante uso di scanner, raggi X, cani ed eventualmente l'apertura dei contenitori. Le società coinvolte in operazioni criminali vengono private dei diritti di atterraggio o di ormeggio.

Viene compiuto un monitoraggio anche sulle società che effettuano traffici da zone sospette, come il Sud America, cercando di far eseguire i controlli sulle persone già nei paesi di provenienza, ma queste misure incontrano un limite quando toccano interessi commerciali internazionali

o comunque rilevanti, perché le lunghe soste causate dai controlli recano danni, anche significativi, alle merci e alle compagnie.

### 7.3 *Incontro con Europol*

In occasione della visita al quartier generale di Europol e dell'incontro con il direttore Jurgen Storbeck la Commissione non ha nascosto la propria preoccupazione per il volume di affari che il crimine organizzato gestisce in tutti gli Stati europei senza eccezione alcuna e con possibili intersezioni con il terrorismo e il traffico di armi. Nel corso della riunione, al comune apprezzamento nei confronti dell'attività delle forze dell'ordine italiane, anche nella capacità di collegamento con Europol e le altre polizie europee, si è aggiunto un forte auspicio per il rafforzamento dei meccanismi di trasmissione delle informazioni dai singoli Stati dell'Unione.

La caratteristica dell'Europol, ha ribadito Storbeck, è proprio nella capacità di combinare le informazioni provenienti da più paesi: l'analisi informativa differenzia questo organismo da Interpol, che svolge anche indagini e operazioni di polizia.

È stata ribadita la necessità di creare meccanismi di trasmissione automatica delle informazioni sul modello interno italiano della Direzione nazionale antimafia e di rilanciare e sviluppare Europol come terzo pilastro dell'Unione Europea. Soprattutto per il riciclaggio, il contrasto dei singoli Stati può risultare inadeguato senza il supporto strategico e di insieme che solo una struttura comunitaria può garantire.

La scelta del canale Europol, ritiene la Commissione, non dovrebbe più essere una opzione discrezionale totalmente libera. Si devono sostenere gli sforzi per individuare in esso il soggetto al quale dare obbligatoriamente e dal quale ricevere le informative su tutte le operazioni del crimine organizzato. Senza questa visione di insieme la comprensione frammentata delle attività criminali rischia di precludere un'azione di contrasto efficace e, in assenza di un coordinamento nei controlli, anche l'individuazione dei criminali appare difficile.

Gli incontri di lavoro presso l'Europol (con Kevin Philip O'Connell, vice direttore, e Dick Heimans, sui problemi derivanti dall'allargamento dell'Unione Europea, il capitano Roberto Di Legami sulla criminalità organizzata, il Col. CC Antonio Saccone sull'analisi criminale, Richard Weijenburg sul traffico di stupefacenti e Christian Jacquier su riciclaggio e crimini finanziari) hanno messo in evidenza gli interessi principali dell'Ufficio: il contrasto alla criminalità organizzata, soprattutto dell'Europa orientale; il traffico di stupefacenti (cocaina, eroina e droghe sintetiche); il riciclaggio e i crimini finanziari nonché problematiche diverse come la contraffazione dell'euro e la proliferazione in alcuni Paesi di bande criminali di motociclisti<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> Questo problema, ritenuto molto grave in Europa, si è manifestato marginalmente anche in Italia, come dimostrano le indagini condotte nel 2003 dalla Squadra Mobile di Bolzano. Nel settembre 2003 una persona è morta ed un'altra rimase ferita in Alto Adige,

L'impegno maggiore di Europol è rivolto a contrastare il traffico della droga, di cui sono state illustrate alla Commissione le rotte principali nonché le aree di produzione e trasformazione in base alle diverse sostanze stupefacenti.

Le aree geografiche con le maggiori coltivazioni di papavero da oppio, sostanza naturale per la produzione dell'eroina, si identificano con il Sud-Ovest Asiatico (area della Mezzaluna d'oro), il Sud-Est Asiatico (area del Triangolo d'oro), il Centro e Sud America.

Nell'area del Sud-Ovest asiatico primeggia l'Afghanistan, dove nel 2003 è stato prodotto il 77% dell'oppio a livello mondiale, con un incremento del 6% rispetto alla produzione dell'anno 2002. Il picco culminante di produzione di oppio in Afghanistan è rappresentato dalle 4.600 tonnellate prodotte nel 1999, durante il regime talebano.

La crescente produzione di oppio ed eroina in Afghanistan trova i principali mercati di destinazione in Europa Occidentale e Russia. Oltre alle tradizionali rotte di transito attraverso l'Iran ed il Pakistan, Paesi che hanno intensificato l'azione di contrasto ai narcotrafficienti, da tempo va acquisendo crescente importanza la cosiddetta «rotta settentrionale», attraverso i confini delle Repubbliche *ex* sovietiche dell'Asia Centrale (Tajikistan, Turkmenistan, Kirgizistan, Uzbekistan, Kazakistan).

Nel continente americano, Messico e Colombia sono le aree di produzione degli oppiacei. Dalla Colombia proviene, in prevalenza, eroina di alta qualità, contraddistinta dal colore bianco, tipico di un livello di purezza dell'80-90%, mentre dal Messico proviene stupefacente di bassa qualità, caratterizzato dal classico colore nero catrame o marrone scuro. Il tradizionale polo geografico di coltivazione della foglia di coca, sostanza naturale per la produzione della cocaina, rimane il Sud America. In particolare, il Brasile ed il Venezuela sono utilizzati dai cartelli colombiani come ponte per l'invio di grosse quantità di cocaina in USA ed Europa agevolati dall'assenza, sotto il profilo finanziario, di idonei meccanismi di contrasto. La cocaina prodotta in Colombia raggiunge l'Europa e gli U.S.A. attraverso il Venezuela, mentre la maggior parte dell'hashish introdotto in Europa proviene dal Marocco.

Per quanto riguarda il fenomeno del traffico e dell'uso di sostanze sintetiche, in particolare ecstasy e amfetamine (dettagliatamente analizzato dall'Agenzia delle Nazioni Unite per la lotta al crimine organizzato e al traffico internazionale di droga, che ha prodotto, al riguardo, un articolato rapporto<sup>14</sup>) desta allarme l'aumento in numero e dimensione dei luoghi di produzione, principalmente in Europa e Nord-America. Si stima che ven-

---

in una sparatoria tra due bande di motociclisti, avvenuta nei pressi di un albergo alla periferia di Lana, in una stretta gola dove corre una passeggiata panoramica. Si trattava di una resa dei conti tra due bande rivali - i *Bandidos* e gli *Hell's Angels* - di *bikers* che la precedente primavera, sempre nella zona di Merano, avevano dato vita ad una violenta rissa.

<sup>14</sup> United Nations. Office on Drugs and Crime, *Ecstasy and Amphetamines. Global Survey 2003*. Il rapporto completo in formato PDF è disponibile sul sito dell'UNODC all'indirizzo [http://www.unodc.org/unodc/world\\_drug\\_report.html](http://www.unodc.org/unodc/world_drug_report.html).

gano prodotte oltre 500 tonnellate di stimolanti di tipo amfetaminico (STA) all'anno; nell'ultimo decennio i sequestri di questi stimolanti sono decuplicati, passando dalle 4 tonnellate del 1990/1991 alle quasi 40 tonnellate del 2000/2001.

Bassi costi, alti ricavi, laboratori facilmente mimetizzabili e vicini ai punti di smercio rendono il commercio di STA estremamente attraente per la criminalità organizzata. Meno di un chilo di droga illegale può consentire di ricavare un profitto tale da ammortizzare i costi di installazione di un piccolo laboratorio. A differenza delle droghe di origine naturale (eroina, cocaina, cannabis), per le quali è possibile individuare aree di produzione e di trasformazione, per le droghe sintetiche una siffatta indicazione è pressoché impossibile perché si possono produrre ovunque.

L'Europa riveste un ruolo di primo piano nella produzione di droghe di sintesi, prima tra tutte la metilendiossianfetamina (MDMA), e da questo continente si dirama la maggior parte del traffico destinato al mercato globale. In Europa Orientale sono attivi gruppi del crimine organizzato ai fini della produzione illecita di droghe sintetiche. Relativamente alla produzione, alcuni Paesi, in particolare Olanda e Belgio, sono noti quali centri di eccellenza nella produzione di MDMA.

I sequestri di laboratori, attrezzature, precursori e prodotti finiti, così come i dati sul consumo, indicano che il mercato degli STA è in radicale cambiamento. Il rapporto dell'ONU documenta l'allarmante aumento in numero e dimensione dei luoghi di produzione in sempre più paesi, principalmente in Europa e Nord America. Le forze di polizia hanno smantellato un numero record di laboratori domestici, ma sono anche emerse manifatture clandestine con capacità produttive di 100 chili alla settimana, l'equivalente di un milione di pasticche di ecstasy e il 4% del consumo mondiale settimanale. Nel 2001 sono stati sequestrati quasi 8000 laboratori di metanfetamina, per lo più negli Stati Uniti, mentre il numero di sequestri di laboratori di ecstasy tra il 1991-2001 è sestuplicato.

Sempre più i produttori clandestini si avvalgono della diffusione di tecnologie, compreso l'uso di Internet, per attrezzare laboratori dove esistono condizioni favorevoli quali l'accesso ai precursori chimici, la corruzione, le scarse capacità di contrasto da parte delle forze di polizia, la mancanza di accordi di estradizione e pene poco severe. Questi aspetti hanno favorito un sempre maggiore coinvolgimento dei gruppi criminali, che adottano forme violente di commercio.

I Paesi europei sono assediati da un flusso continuo, agevolato dall'insediamento all'estero delle proiezioni di alcune organizzazioni criminali originarie degli Stati europei<sup>15</sup>. Si registrano vere e proprie alleanze su scala planetaria che sfuggono al controllo degli Stati e minano gli assetti democratici. All'interno dell'Unione ciascuno deve dare il proprio contributo, perché non vi è Paese di transito, come l'Olanda, che nel tempo non si trasformi fatalmente in Paese di consumo. I luoghi a rischio

<sup>15</sup> Si pensi *in primis* alla 'ndrangheta calabrese.