# 3° Manuale dell'UE

## sull'approccio amministrativo nell'Unione europea

ENAA
TACKLING SERIOUS AND ORGANISED CRIME

# Ringraziamenti

**Citation**
ENAA (2020). 3rd EU Handbook on the administrative approach in the European Union. Brussels: ENAA.

**Legal notice**
The contents of this publication do not necessarily reflect the official opinion of any EU Member State or any agency or institution of the European Union or European Communities.

**Author**
Vincent Lauwers, Policy and Practice Officer, the ENAA Secretariat

Part of the project 'The further implementation of the MAS of the EUCPN and the Informal Network on the Administrative Approach' - ENAA Secretariat, March 2020, Brussels

With the financial support of the European Union's Internal Security Fund - Police

Questo terzo manuale dell'UE è stato sviluppato dal Segretariato in collaborazione con i punti di contatto nazionali.

Il Segretariato ringrazia la Presidenza rumena e il Gruppo di lavoro delle forze dell'ordine del Consiglio dell'Unione europea per aver inviato la richiesta di iniziative di approccio amministrativo.

La nostra gratitudine va anche ai punti di contatto nazionali dell'ENAA e ai sostituti che hanno contribuito alla stesura del presente manuale.

Il Segretariato ringrazia inoltre i partecipanti ai due incontri di esperti organizzati a Bruxelles:

- Sig. Geerlings Luud (EURIEC)
- Sig.ra Idzikowska Ilona (Ministero dell'Interno e dell'Amministrazione polacco)
- Prof. dott. Janssens Jelle (Università di Gand)
- Sig.ra Liagre Febe (EUCPN)
- Sig.ra Linmans Anna (Ministero olandese della giustizia e della sicurezza)
- Sig. Maassen Tobias (Commissione europea)
- Sig. Minten Dirk (Polizia federale belga)
- Sig.ra Mortelmans Nathalie (ARIEC Anversa)
- Sig. Pettigrew David (Polizia scozzese)
- Sig. Waldron Tony (Agenzia nazionale britannica per la criminalità)

Infine, siamo particolarmente grati agli esperti che hanno contribuito a sviluppare le diverse sezioni e hanno investito tempo e sforzi alla stesura di questo terzo manuale dell'UE:

- Sig.ra Hutten Lienke (Centro olandese per la prevenzione e la sicurezza della criminalità)
- Sig. Vig Joeri (Centro olandese per la prevenzione e la sicurezza della criminalità)
- Sig.ra Kok Stella (stagista ENAA/EUCPN)

# Sommario

**Ringraziamenti** 3

**Riassunto esecutivo** 6

**Premessa** 9

1

**Introduzione** 10

A. Minare le amministrazioni locali 11

B. Perché la criminalità organizzata e le forme gravi di criminalità dovrebbero essere affrontate con l'approccio amministrativo 12

2

**European Network on the Administrative Approach per la lotta contro la criminalità grave e organizzata** 14

# 3


## L'approccio amministrativo spiegato 18

A. Un labirinto di definizioni 19

B. Situazione attuale dell'approccio amministrativo nell'UE 21

C. Cinque pilastri per un approccio amministrativo di successo 27

Prevenzione e contrasto dell'uso improprio dell'infrastruttura legale da parte della criminalità grave e organizzata 27

Complementare 29

Cooperazione pluriagenzia 30

Condivisione di informazioni 31

Adozione di misure per creare barriere 33

D. Recenti sviluppi nell'UE 34

1. Il modello a barriere europeo 34

2. Studio ISEC - Approcci amministrativi al crimine. Misure amministrative basate sulla legislazione normativa per prevenire e combattere la criminalità (grave e organizzata). Possibilità legali e applicazioni pratiche in 10 Stati membri dell'UE 46

3. Confine 46

4. Centri di informazione e competenza 48


# 4


## Conclusioni e raccomandazioni 50

## Endnotes 52

## Bibliografia 53

# Riassunto esecutivo

I gruppi della criminalità organizzata sono attivi in tutto il mondo e le loro attività costituiscono una delle principali minacce alla sicurezza dei cittadini europei. Tali gruppi non si arrestano ai confini e hanno un impatto distruttivo sulle economie e sulle comunità di tutta l'UE. La criminalità organizzata è un fenomeno dirompente per la società in quanto ne mina l'infrastruttura legale. Secondo gli ultimi dati di Europol, più di 5.000 gruppi criminali organizzati sono attualmente sotto inchiesta nell'UE e il modus operandi della maggior parte di tali gruppi richiede l'uso di strutture legali. I governi, da parte loro, hanno interesse a impedire a questi gruppi di avvalersi dell'infrastruttura legale.

Le pubbliche amministrazioni non si affidano esclusivamente alle attività repressive delle forze dell'ordine per contrastare la criminalità grave e organizzata. Poiché il diritto penale da solo non è sempre sufficiente nella lotta ai professionisti del crimine, le misure amministrative possono rivelarsi efficaci. Un approccio amministrativo mira a integrare gli strumenti tradizionali del diritto penale e può essere un mezzo potenzialmente valido nella prevenzione e nella lotta contro la criminalità grave e organizzata. Questo nuovo approccio utilizza meccanismi amministrativi e normativi e adotta un approccio multidisciplinare coinvolgendo un'ampia gamma di attori. Nell'ambito dell'approccio amministrativo, le pubbliche amministrazioni, in particolare a livello locale, agiscono esercitando alcuni dei loro specifici poteri e responsabilità, in grado di ostacolare o sventare le attività della criminalità organizzata.

Nel 2010 è stata creata una rete informale di punti di contatto sull'approccio amministrativo per prevenire e contrastare la criminalità organizzata. La rete è costituita da punti di contatto nazionali (PCN), che fungono da interfacce per le forze dell'ordine, nonché dai dipartimenti governativi, dagli organi amministrativi e dal mondo accademico dei rispettivi paesi. In particolare, l'attenzione si concentra su quei team, unità e dipartimenti che si avvalgono regolarmente di poteri amministrativi o di modalità di lavoro non tradizionali a livello pratico, nell'ambito di un approccio multidisciplinare per prevenire e contrastare la criminalità organizzata. Nel 2018 si è deciso di formalizzare la rete e di cambiarne il nome in European Network on the Administrative Approach addressing serious and organised crime (Rete europea sull'approccio amministrativo per la lotta contro la criminalità grave e organizzata, ENAA). La missione dell'ENAA è quella di aumentare la comprensione, la consapevolezza e l'applicazione dell'approccio amministrativo nella lotta alla criminalità grave e organizzata in tutta l'UE.

La terminologia dell'approccio amministrativo abbraccia molte definizioni, impostazioni e pratiche diverse in tutta l'UE. La prima (e unica) definizione dell'approccio amministrativo concordata da tutti gli Stati membri (SM) appare nelle conclusioni del Consiglio del 6 giugno 2016. L'approccio amministrativo combina i seguenti elementi, nel pieno rispetto del quadro amministrativo e giuridico degli SM:

1. impedire alle persone coinvolte in attività criminali di utilizzare l'infrastruttura amministrativa legale per scopi criminali, comprese, se del caso, le procedure per l'ottenimento di licenze, gare d'appalto e sovvenzioni;

2. applicare tutti i tipi di regolamenti amministrativi pertinenti per prevenire e combattere le attività illegali, laddove possibile in base alla legislazione nazionale, compreso il vaglio preventivo e il monitoraggio dei richiedenti (persone fisiche e giuridiche) di licenze, gare d'appalto e sovvenzioni, nonché la chiusura o l'espropriazione di locali in caso di turbamento dell'ordine pubblico all'interno o intorno a tali locali a seguito di attività criminali;

3. coordinare gli interventi, utilizzando strumenti amministrativi per integrare le azioni di diritto penale, per prevenire, contrastare, smantellare e reprimere la criminalità grave e organizzata.

L'8 novembre 2019, l'ENAA ha concordato una definizione più breve, semplice e facilmente traducibile dell'approccio amministrativo che si basa sulle Conclusioni del Consiglio del 2016:

"Un approccio amministrativo alla criminalità grave e organizzata è un modo complementare per prevenire e affrontare l'uso improprio dell'infrastruttura legale attraverso la cooperazione pluriagenzia, condividendo le informazioni e intraprendendo azioni per creare barriere".

Dalla definizione sono stati ricavati cinque pilastri per chiarire agli operatori in che cosa consistono esattamente le iniziative di approccio amministrativo. Sebbene non sia necessario che tutti e cinque i pilastri siano presenti in un'iniziativa concreta, essi costituiscono un buon indicatore per il successo dell'applicazione dell'approccio amministrativo.

## 1. Prevenire e affrontare l'uso improprio dell'infrastruttura giuridica da parte della criminalità grave e organizzata

Sia le amministrazioni nazionali che quelle locali devono essere dotate di strumenti per affrontare forme gravi di criminalità e gruppi criminali organizzati, poiché entrambi svolgono un ruolo importante. Le autorità hanno quindi un particolare interesse a impedire che i criminali utilizzino l'infrastruttura economica e legale per acquisire un reddito legale o che abusino delle imprese per facilitare

i reati e indirizzare i loro proventi illeciti verso il conseguimento di questo scopo. Esistono anche misure amministrative che si concentrano sul turbamento dell'ordine pubblico, ma nell'ambito dell'ENAA si adotta l'approccio amministrativo per contrastare la criminalità grave e organizzata.

## 2. Complementare

L'approccio amministrativo comporta l'utilizzo di meccanismi amministrativi e normativi e l'adozione di un approccio multidisciplinare, coinvolgendo un'ampia gamma di attori per integrare le misure tradizionali di giustizia penale con l'obiettivo di combattere la criminalità organizzata. Un approccio amministrativo applicato in coordinamento con gli strumenti tradizionali del diritto penale è uno strumento più efficace rispetto a una sua adozione quale semplice mezzo integrativo. Inoltre, le misure amministrative da sole non saranno in grado di contrastare i gruppi di criminalità organizzata. Pertanto, l'approccio amministrativo deve essere visto come complementare agli approcci tradizionali per la lotta alla criminalità organizzata.

## 3. Cooperazione pluriagenzia

Oltre agli ostacoli legali, molti SM si trovano purtroppo a dover affrontare problemi legati alle strutture organizzative. Spesso le agenzie hanno un loro back-office, che si concentra sulla tutela dei propri interessi, basato su aree di responsabilità, controllo e responsabilità politica che si escludono a vicenda. Ciò può causare problemi ai fini di un approccio amministrativo efficace. L'approccio amministrativo è spesso definito come "lavorare insieme separatamente", il che significa che le diverse autorità e amministrazioni si occupano di criminalità grave e organizzata nel proprio ambito di competenza. Pertanto, il successo dell'approccio amministrativo dipenderà dalla collaborazione con altri partner nel campo della sicurezza, come la polizia, il pubblico ministero e le autorità fiscali.

## 4. Condivisione di informazioni

La chiave per "lavorare insieme separatamente" è lo scambio di informazioni tra le agenzie amministrative, fiscali e di polizia all'interno di un singolo Stato o di una regione. Per le autorità locali, l'accesso alle informazioni e alle fonti di pubblico dominio è fondamentale per prendere decisioni motivate. Pertanto, sono necessarie motivazioni legali per tale accesso e per lo scambio di informazioni tra le parti interessate. I dati giudiziari devono essere accessibili alle autorità locali per confermare sospetti legami tra gruppi criminali organizzati, imprenditori, aziende e cittadini. L'amministrazione locale dipende fortemente dalle informazioni del pubblico ministero e della polizia. Purtroppo, in molti SM, la condivisione delle informazioni attualmente è solo unidirezionale, dalle autorità locali agli altri partner, ma non procede in senso inverso. Ciò è problematico e causato principalmente da barriere legali.

## 5. Intraprendere azioni per creare barriere

Le amministrazioni pubbliche, in particolare a livello locale, hanno il potere, nell'ambito delle loro responsabilità, di intraprendere azioni per sventare e ostacolare le azioni dei gruppi criminali organizzati. L'idea dell'approccio amministrativo è quella di dotare le amministrazioni locali degli strumenti necessari (ad esempio, la revoca delle licenze per motivi di salute) atti a evitare che l'infrastruttura legale sia utilizzata dai criminali. Esse possono trovare mezzi di intervento contro i fenomeni criminali nonché contro i gruppi criminali organizzati. Le autorità possono individuare le aree in cui la *malavita* tange la società legittima e, in seguito, coordinare gli interventi in questi settori con diversi partner o strumenti amministrativi in grado di integrare azioni di diritto penale per contrastare la criminalità grave e organizzata.

# Premessa

La Rete è lieta di presentare questa terza versione del manuale dell'UE sull'approccio amministrativo nell'UE. Questo manuale dell'UE è a beneficio dei responsabili politici, dei funzionari pubblici, delle forze dell'ordine e di altri soggetti chiave negli Stati membri dell'UE coinvolti nella prevenzione e nella lotta contro le forme gravi di criminalità organizzata.

Il manuale contiene una breve storia dell'evoluzione della Rete e si concentra successivamente sulla definizione e sui cinque pilastri dell'approccio amministrativo, utilizzando come esempi le iniziative di approccio amministrativo. Nella parte finale viene fornita una panoramica delle azioni già intraprese nell'UE in tal senso.

Questo manuale integra la prima (2011) e la seconda (2014) versione del manuale dell'UE, che ha fornito una panoramica delle iniziative di approccio amministrativo applicate negli Stati membri e ha contribuito a una maggiore sensibilizzazione riguardo a tale fenomeno. La terza versione sarà tradotta in tutte le lingue dell'UE. Il manuale sarà disponibile al pubblico sul sito web www.administrativeapproach.eu. Le iniziative di approccio amministrativo saranno disponibili solo sul gruppo di approccio amministrativo della piattaforma Europol per esperti e sulla pagina riservata ai membri del sito web dell'ENAA. Se desiderate accedere a tali informazioni, potete sempre contattare il vostro punto di contatto nazionale.

Ci auspichiamo che questo manuale continui a essere una preziosa guida di riferimento per gli operatori e i responsabili politici, aumentando la comprensione dei vantaggi derivanti dall'utilizzo di un metodo non tradizionale per affrontare la criminalità grave e organizzata e stimolare una maggiore cooperazione e condivisione di esperienze e conoscenze in tutta l'UE.

Infine, ci auguriamo che questa terza pubblicazione del manuale dell'UE trovi un'ampia diffusione presso le principali parti interessate delle autorità amministrative nazionali competenti degli Stati membri. Qualsiasi feedback e nuovi contributi per le future edizioni sarà particolarmente gradito e potrà essere indirizzato alla rete attraverso i punti di contatto nazionali designati.

# 1

# Introduzione

La criminalità organizzata è un fenomeno dinamico e in continua evoluzione con una portata globale. Ha un impatto corrosivo sull'economia e sulle comunità di tutta l'UE. Secondo gli ultimi dati di Europol, oltre 5.000 gruppi criminali organizzati sono attualmente sotto inchiesta nell'UE[1]. Il numero di tali gruppi di criminalità organizzata che operano a livello internazionale evidenzia la portata sostanziale e il potenziale impatto della criminalità grave e organizzata sull'UE. Questi gruppi sono altamente versatili e mostrano una certa flessibilità nella velocità con cui cambiano il loro modus operandi. Sono anche molto resistenti e altamente qualificati nell'eludere la legge. Non limitati da confini geografici, i gruppi criminali organizzati sfruttano la libera circolazione degli esseri umani creata dallo spazio Schengen e sviluppano nuove rotte per facilitare il traffico di esseri umani, il riciclaggio di denaro, stupefacenti, armi e altre merci illecite. Queste attività criminali sono sempre più complesse e, per essere svolte, richiedono svariate competenze oltre a quelle tecniche. I gruppi criminali organizzati più minacciosi sono quelli in grado di investire i loro proventi nell'economia legittima, minando l'infrastruttura legale[2].

L'approccio amministrativo mira a integrare le tradizionali misure di giustizia penale perturbando e prevenendo la criminalità organizzata. Questo nuovo approccio utilizza meccanismi amministrativi e normativi e adotta un'impostazione multidisciplinare coinvolgendo un'ampia gamma di attori. La terminologia dell'approccio amministrativo abbraccia molte definizioni, impostazioni e pratiche diverse in tutta l'UE. Ciò a volte genera confusione rispetto a ciò in cui effettivamente consiste tale approccio. Uno degli obiettivi di questo manuale è quello di eliminare questa confusione e di fornire una chiara descrizione di ciò che si intende per approccio amministrativo e di quanto è necessario fare per utilizzare l'approccio amministrativo in modo efficace.

# A. Minare le amministrazioni locali

La criminalità organizzata è un fenomeno dirompente per la società in quanto ne mina l'infrastruttura legale. Quando parliamo di criminalità organizzata, ci riferiamo principalmente ai reati sistematici. Questi possono essere atti violenti commessi, ad esempio, nell'ambito delle operazioni dei mercati delle droghe illecite, quale parte del business dell'offerta, della distribuzione e del consumo di stupefacenti[3]. Tali reati generano proventi illegali e portano a posizioni economicamente dominanti, con corruzione e perturbazione del mercato e interdipendenza tra la *malavita* e la società legittima. Questo tipo di criminalità è spesso invisibile, ma può anche manifestarsi nello spazio pubblico attraverso l'intimidazione e la violenza.[4] I gruppi criminali organizzati si servono della violenza come strategia di controllo in diverse situazioni, tra cui le dispute territoriali, le punizioni per le frodi, il recupero crediti e gli scontri con la polizia.

Mentre i colpevoli operano spesso a livello sovraregionale o internazionale, la criminalità si esprime in molte forme e ha molti legami con il livello locale.[5]

Una delle caratteristiche principali di questo comportmento minatorio è che i criminali cercano di sostituire il potere dello Stato attuando delle regole proprie.

Per esempio: "I criminali vanno in giro in auto di lusso nei quartieri poveri. È chiaro che qualcosa non va. Vogliono solo dimostrare di essere i padroni delle strade". Non c'è dubbio che l'intimidazione è parte integrante dell'industria criminale: tutti coloro che non vogliono cooperare vengono minacciati o eliminati con la violenza o la corruzione. Ma l'intimidazione è qualcosa di più: è espressione di un desiderio di autonomia e di un'avversione nei confronti del progresso della società civile. È anche l'opposizione all'ordine costituito e allo Stato in quanto suo rappresentante[6].

# B. Perché la criminalità organizzata e le forme gravi di criminalità dovrebbero essere affrontate con l'approccio amministrativo

Le pubbliche amministrazioni non si affidano esclusivamente alle attività repressive delle forze dell'ordine per contrastare la criminalità grave e organizzata. Il diritto penale da solo non sempre si ripercuote su un criminale professionista. Una pena detentiva è generalmente vissuta come parte dei rischi d'impresa dai criminali. Mentre le misure amministrative potrebbero bloccare un'intera attività criminale e il suo processo penale e quindi possono essere più efficaci[7].

I criminali coinvolti in gravi forme di criminalità organizzata spesso non limitano le loro attività a quelle puramente illegali, come lo spaccio di stupefacenti, le frodi o i reati contro la proprietà. Investono anche in attività e imprese legali destinate, ad esempio, a sfruttare i proventi dei loro reati o a generare un reddito legale. I criminali possono costituire o rilevare un'impresa di costruzioni per poi partecipare a gare per l'assegnazione di appalti pubblici. I "processi aziendali" della maggior parte dei tipi di criminalità organizzata richiedono anche strutture legali. Le autorità hanno quindi un particolare interesse a impedire che i criminali utilizzino l'infrastruttura economica per acquisire un reddito legale o che abusino delle imprese per facilitare i reati e indirizzare i loro proventi illeciti verso il conseguimento di questo scopo.

Ad esempio: in alcuni paesi, le autorità locali o le relative ispezioni possono, con la legge amministrativa in vigore, decidere di chiudere l'edificio di una serra per la coltivazione della cannabis per un certo periodo. Le autorità fiscali e i servizi sociali possono imporre ulteriori reclami e multe. Il perseguimento dei proprietari della serra di coltivazione rientra nel dominio del diritto penale.

L'approccio amministrativo può comprendere anche misure amministrative quali l'esame o il vaglio delle imprese che partecipano ad appalti pubblici e/o il rifiuto o la revoca di licenze a quelle imprese che hanno rapporti con la criminalità organizzata. Nell'ambito dell'approccio amministrativo, le pubbliche amministrazioni, in particolare a livello locale, agiscono esercitando alcuni dei loro specifici poteri e responsabilità, che ostacolano o sventano le attività dei gruppi criminali organizzati. L'idea è di dotare l'amministrazione degli strumenti necessari per evitare che l'infrastruttura legale sia utilizzata a fini criminali e per combattere i fenomeni criminali e i mezzi d'azione dei gruppi criminali.

Un approccio amministrativo applicato o coordinato con gli strumenti tradizionali del diritto penale è un mezzo potenzialmente valido nella prevenzione e nella lotta contro la criminalità grave e organizzata.

Il principio centrale di questo approccio è che gli organi amministrativi nazionali e locali (cioè i comuni e i ministeri dell'interno, delle finanze, del lavoro e degli affari sociali) svolgono un ruolo importante nella prevenzione e nella lotta alla criminalità organizzata.

Non solo gli enti amministrativi nazionali e locali possono trarre vantaggio dal "lavorare insieme separatamente", ma ciò può recare dei benefici anche a livello internazionale. Ad esempio, a causa dell'aumento delle azioni repressive nei confronti delle bande di motociclisti fuorilegge in Germania e nei Paesi Bassi, la parte belga dell'Euregio Mosa-Reno rischia di trovarsi ad affrontare un incremento delle attività di tali bande. Nel Limburgo belga, per esempio, sono state istituite sempre più club house, il territorio è stato rivendicato e marcato, e gli scontri fra bande sono sfociati in omicidi[8]. Pertanto, i governi devono tenere conto di un effetto di spostamento. I gruppi criminali organizzati cercheranno la via della minor resistenza e sposteranno quindi le loro attività in città/regioni dove saranno meno contrastati. Si parla anche di spostamento o dell'*effetto del letto ad acqua*[9]. Nel **capitolo 3.D.1**. troverete i primi modelli a barriere dell'UE. Questi modelli a barriere sono importanti nel contrasto di un fenomeno criminale a livello europeo per prevenire un effetto di spostamento in altri Stati membri.

Il successo dell'approccio amministrativo dipende dalla collaborazione con altri partner nel campo della sicurezza, come la polizia e il pubblico ministero.

In questo contesto, la condivisione delle informazioni tra le varie organizzazioni, non solo a livello nazionale, è uno dei prerequisiti più importanti.

# 2

# European Network on the Administrative Approach per la lotta contro la criminalità grave e organizzata

Nel Trattato di Lisbona[10] è stato stabilito che il Parlamento europeo e il Consiglio dell'Unione europea (di seguito "il Consiglio"), deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, possono stabilire misure volte a promuovere e sostenere l'azione degli Stati membri nel campo della prevenzione della criminalità, ad esclusione di qualsiasi armonizzazione delle leggi e dei regolamenti degli Stati membri.

Nel 2009, il Programma di Stoccolma ha illustrato per la prima volta[11] la possibilità di utilizzare un approccio multidisciplinare come misura efficace tesa a ridurre il livello di criminalità. Le misure amministrative possono essere adottate nel quadro di una risposta globale alla criminalità organizzata. Gli organi amministrativi (cioè i comuni e i ministeri dell'interno, delle finanze, del lavoro e degli affari sociali) sono spesso responsabili della supervisione della conformità e della regolamentazione (ad es. permessi e sistemi di licenze) in relazione a particolari settori commerciali utilizzati dai criminali negli Stati membri dell'UE.

In risposta, **è stata creata la Rete informale dei punti di contatto sull'approccio amministrativo per la prevenzione e il contrasto della criminalità organizzata** (di seguito "Rete informale") sotto la presidenza belga (2010) nelle conclusioni del Consiglio del 5 novembre 2010[12]. È stato deciso che tale rete sarebbe stata costuita da punti di contatto nazionali (PCN) che sarebbero funti da interfacce per le forze dell'ordine, i dipartimenti governativi, gli organi amministrativi e il mondo accademico dei rispettivi paesi. In particolare, l'attenzione si concentra su quei team, unità e dipartimenti che si avvalgono regolarmente di poteri amministrativi o di modalità di lavoro non tradizionali a livello pratico, nell'ambito di un approccio multidisciplinare per prevenire e contrastare la criminalità organizzata.

È stato deciso che gli obiettivi della Rete informale erano quelli di stimolare e facilitare una rete di punti di contatto, competenti nel campo delle misure amministrative per affrontare il fenomeno della criminalità organizzata e, se necessario, occuparsi anche di altri settori criminali pertinenti, tenendo conto delle esigenze nazionali e delle circostanze particolari.

Durante la presidenza ungherese (2011) è stato pubblicato il primo manuale dell'UE intitolato "EU Handbook - Complementary Approaches and Actions to Prevent and Combat Organised Crime" (Approcci e azioni complementari per prevenire e combattere la criminalità organizzata)[13] comprendente una raccolta di esempi di buone pratiche degli Stati membri dell'UE.

Sotto la presidenza polacca (2011) è stato convenuto che la rete informale avrebbe dovuto allargare la sua attenzione a tutti i settori della criminalità organizzata, poiché è stato riconosciuto che le misure amministrative potrebbero essere utilmente applicate contro un'ampia gamma di minacce criminali, non solo contro i gruppi criminali mobili. Inoltre, è stato proposto che la rete informale si impegnasse a:

- promuovere il concetto di misure amministrative;
- valutare le possibilità di rafforzare lo scambio di informazioni tra gli organi amministrativi e le organizzazioni tradizionali delle forze dell'ordine;
- incoraggiare la condivisione delle migliori pratiche;
- proporre nuove iniziative per lo sviluppo di misure amministrative;
- riferire, tramite la Presidenza del Consiglio, sulle conclusioni della riunione al gruppo di lavoro competente del Consiglio; e
- riunirsi almeno ogni 6 mesi.

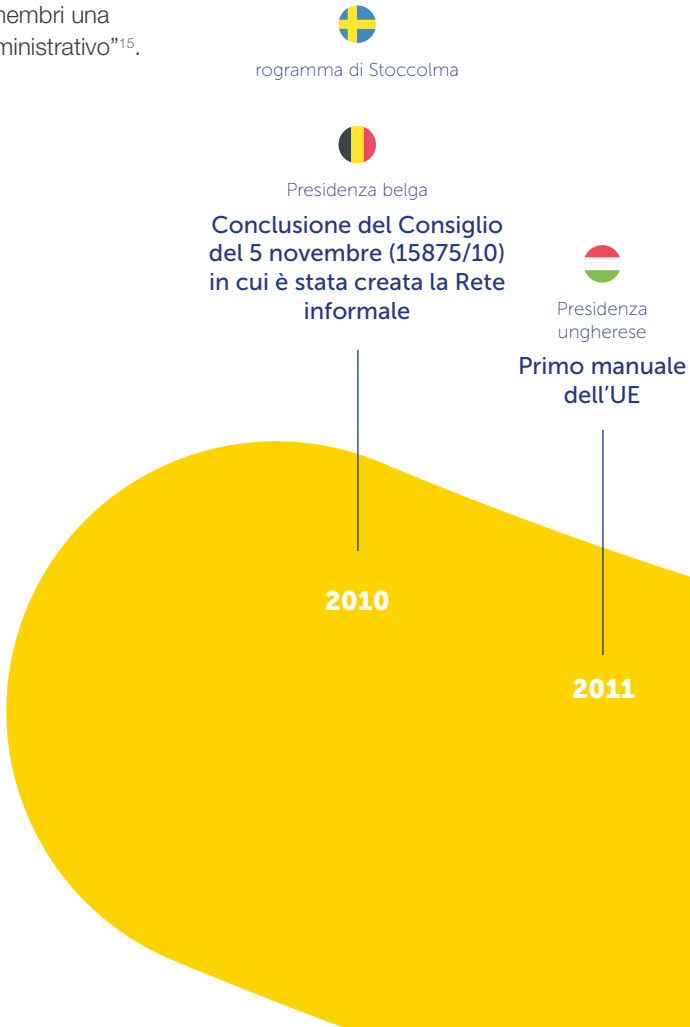
Durante le seguenti presidenze del Consiglio dell'Unione europea, un gruppo ristretto di Stati membri e istituzioni dell'UE ha contribuito a realizzare queste proposte e a sviluppare e rafforzare il ruolo della rete informale. Questo lavoro ha compreso lo sviluppo della Piattaforma Europol per esperti (Europol Platform for Experts, EPE), sull'approccio amministrativo, nonché la redazione e la pubblicazione del secondo manuale dell'UE intitolato "Complementary approaches and actions to prevent and disrupt organised crime" (Approcci e azioni complementari per prevenire e contrastare la criminalità organizzata). Il secondo manuale è stato pubblicato durante la presidenza lituana nel 2013.[14]

Sotto la presidenza olandese (2016) si è giunti alla conclusione che è necessario sviluppare e migliorare ulteriormente l'approccio amministrativo per prevenire e combattere la criminalità, in particolare quella grave e organizzata. A tal fine, e per la prima volta, nelle conclusioni del Consiglio del 6 giugno 2016 è stata concordata da tutti gli Stati membri una definizione di "approccio amministrativo"[15].

L'approccio amministrativo combina i seguenti elementi, nel pieno rispetto del quadro amministrativo e giuridico degli SM:

- impedire alle persone coinvolte in attività criminali di utilizzare l'infrastruttura amministrativa legale per scopi criminali, comprese, se del caso, le procedure per l'ottenimento di licenze, gare d'appalto e sovvenzioni;
- applicare tutti i tipi di regolamenti amministrativi pertinenti per prevenire e combattere le attività illegali, laddove possibile in base alla legislazione nazionale, compreso il vaglio preventivo e il monitoraggio dei richiedenti (persone fisiche e giuridiche) di licenze, gare d'appalto e sovvenzioni, nonché la chiusura o l'espropriazione di locali in caso di turbamento dell'ordine pubblico all'interno o intorno a tali locali a seguito di attività criminali;

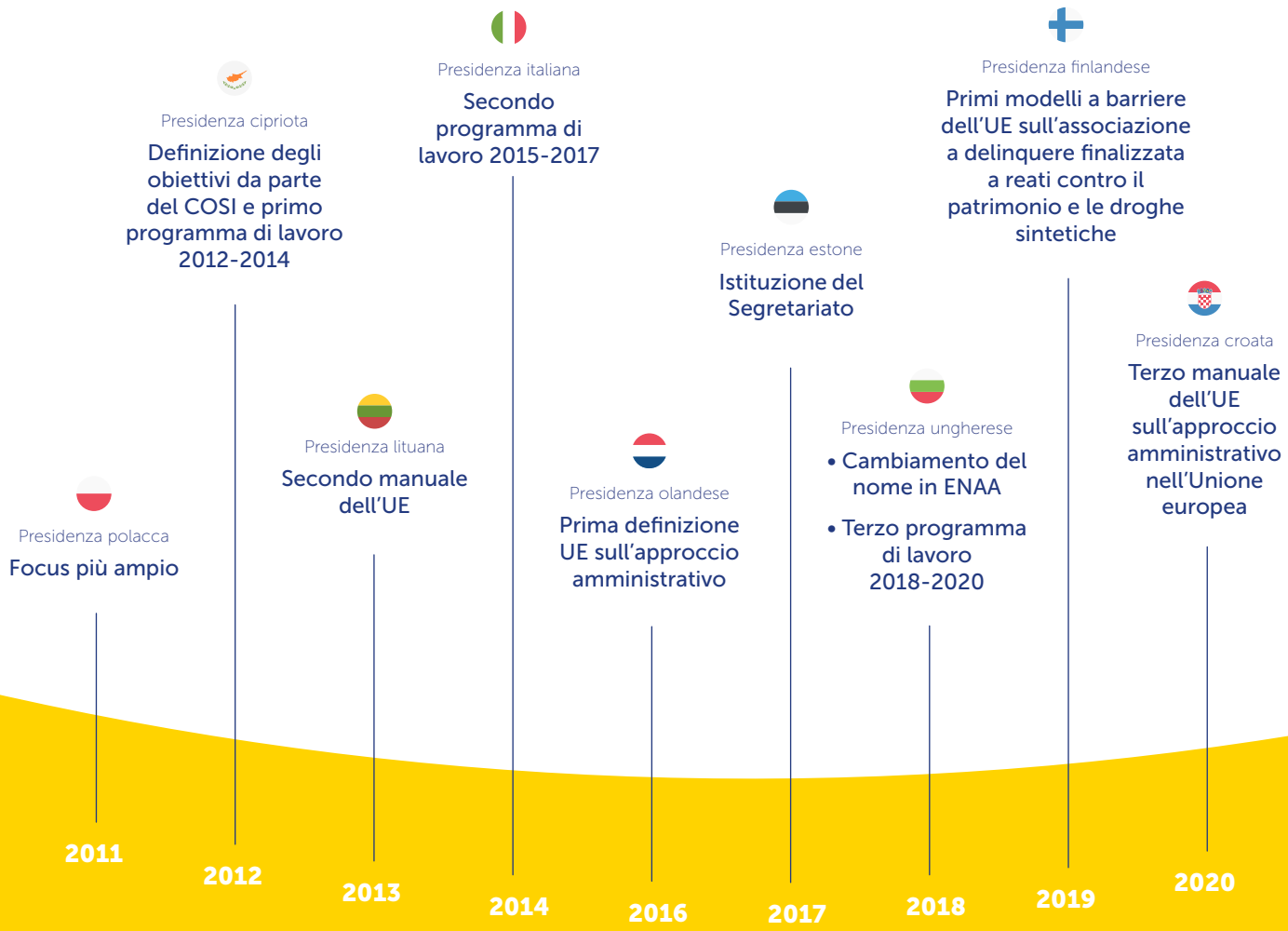
## CRONOLOGIA DELLA STORIA DELL'ENAA



› coordinare gli interventi, utilizzando strumenti amministrativi per integrare le azioni di diritto penale, per prevenire, contrastare, smantellare e reprimere la criminalità grave e organizzata.

Nell'agosto 2017 è stato istituito il Segretariato dell'ENAA all'interno del Segretariato della Rete europea di prevenzione della criminalità (ECPN). La logica era quella di ridurre gli oneri dei PCN e di disporre di un Segretariato pienamente operativo che si occupasse del lavoro quotidiano della Rete e lo gestisse.

Nella riunione plenaria della Rete del 1° febbraio 2018 è stato adottato dagli Stati membri il terzo programma di lavoro pluriennale per il periodo 2018-2020. Esso si propone di basarsi sui risultati ottenuti nell'ambito del Programma precedente. Nel marzo 2018 è stata presentata una relazione finale del programma di lavoro 2015-2017 nel gruppo di lavoro delle forze dell'ordine (LEWP). Durante questo incontro è stato anche proposto di associare la Rete informale al LEWP e di cambiare il nome da Rete informale in *European Network on the Administrative Approach addressing serious and organised crime (rete europea sull'approccio amministrativo per la lotta contro la criminalità grave e organizzata,* ENAA). Il 30 ottobre 2018, è stato creato un nuovo regolamento interno per conferire alla Rete un carattere più formale.



# 3

# L'approccio amministrativo spiegato

# A. Un labirinto di definizioni

La terminologia relativa all'"approccio amministrativo" abbraccia molte definizioni, impostazioni e pratiche diverse in tutta l'UE. Ciò a volte può generare confusione rispetto a ciò in cui effettivamente consiste tale approccio. Oltre a tutte le diverse interpretazioni e definizioni nazionali, esistono attualmente tre definizioni aventi una dimensione europea.

In primo luogo, la seguente definizione si concentra principalmente sulla prevenzione della criminalità. Questa definizione è utilizzata nel libro pubblicato dall'Università di Tilburg e Leuven nel 2015. Nel corso della ricerca è emerso chiaramente che un approccio amministrativo è rilevante sia per la repressione che per il contrasto della criminalità, inducendo pertanto a modificare la definizione come segue:

"Un approccio amministrativo (alla criminalità grave e organizzata) comprende la prevenzione dell'agevolazione delle attività illegali negando ai criminali il ricorso all'infrastruttura amministrativa legale e gli interventi coordinati ("lavorare insieme separatamente") per contrastare e reprimere la criminalità (grave e organizzata) e i problemi di ordine pubblico".[16]

In secondo luogo, e punto più importante, rinveniamo la definizione concordata durante la Presidenza olandese del 2016. La prima (e unica) definizione dell'approccio amministrativo concordata da tutti gli SM riportata nelle conclusioni del Consiglio del 6 giugno 2016[17].

L'approccio amministrativo combina i seguenti elementi, nel pieno rispetto del quadro amministrativo e giuridico degli SM:

1. impedire alle persone coinvolte in attività criminali di utilizzare l'infrastruttura amministrativa legale per scopi criminali, comprese, se del caso, le procedure per l'ottenimento di licenze, gare d'appalto e sovvenzioni;

2. applicare tutti i tipi di regolamenti amministrativi pertinenti per prevenire e combattere le attività illegali, laddove possibile in base alla legislazione nazionale, compreso il vaglio preventivo e il monitoraggio dei richiedenti (persone fisiche e giuridiche) di licenze, gare d'appalto e sovvenzioni, nonché la chiusura o l'espropriazione di locali in caso di turbamento dell'ordine pubblico all'interno o intorno a tali locali a seguito di attività criminali;

3. coordinare gli interventi, utilizzando strumenti amministrativi per integrare le azioni di diritto penale, per prevenire, contrastare, smantellare e reprimere la criminalità grave e organizzata.

Nell'UE, soprattutto nei Paesi Bassi e in Belgio, si stanno compiendo maggiori progressi nell'approccio amministrativo di quanto stimato in precedenza. Pertanto, all'inizio del progetto CONFINE **(vedi capitolo 3.D.3.)**, i due paesi hanno elaborato una chiara definizione comune per evidenziare il fatto che questo concetto può significare molto di più di quanto ci si aspettasse inizialmente:

"Un approccio amministrativo alla criminalità organizzata e/o sovversiva significa che le organizzazioni con poteri amministrativi impediscono e/o combattono l'agevolazione di attività illegali impedendo l'uso improprio delle strutture amministrative legali per attività criminali".[18]

Durante le due riunioni di esperti organizzate in preparazione di questo terzo manuale dell'UE, diversi esperti, responsabili politici e accademici hanno convenuto che le definizioni di cui sopra sono state formulate in modo eccessivamente complesso. Attualmente, la definizione concordata nelle conclusioni del Consiglio del 2016 è l'unica accettata da tutti gli Stati membri dell'UE ed è, quindi, la sola definizione ufficiale di "approccio amministrativo". La definizione e la portata delle attività adottate dalle conclusioni del Consiglio sono state un processo piuttosto complicato. Era evidente la necessità di una presentazione semplice e pratica dell'idea di un approccio amministrativo. A seguito delle riunioni di esperti e dopo il voto da parte dell'intera Rete, è stata concordata una definizione dell'approccio amministrativo semplice e facilmente traducibile, che si basa sulle Conclusioni del Consiglio del 2016:

L'8 novembre 2019, l'ENAA ha concordato una definizione più breve, semplice e facilmente traducibile dell'approccio amministrativo che si basa sulle Conclusioni del Consiglio del 2016:

"Un approccio amministrativo alla criminalità grave e organizzata è un modo complementare per prevenire e affrontare l'uso improprio dell'infrastruttura legale attraverso la cooperazione pluriagenzia, condividendo le informazioni e intraprendendo azioni per creare barriere".

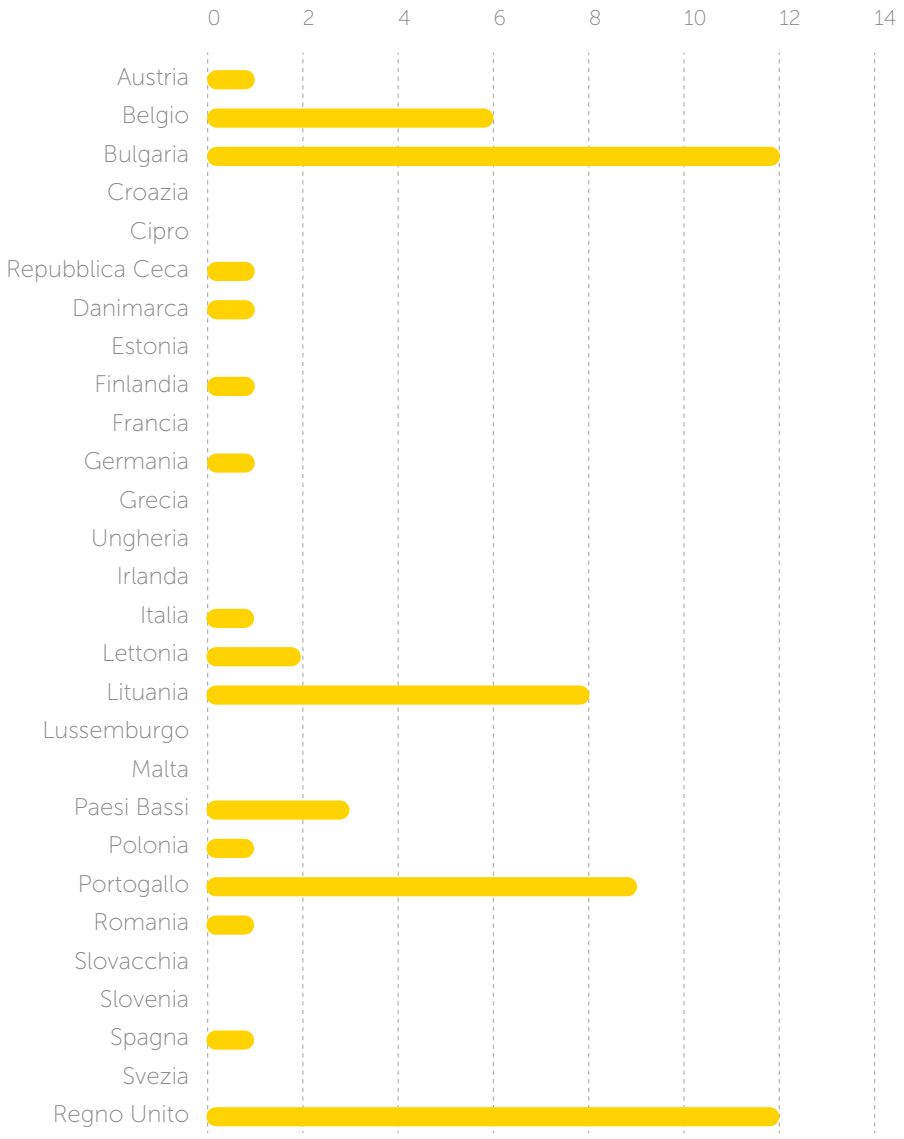
# B. Situazione attuale dell'approccio amministrativo nell'UE

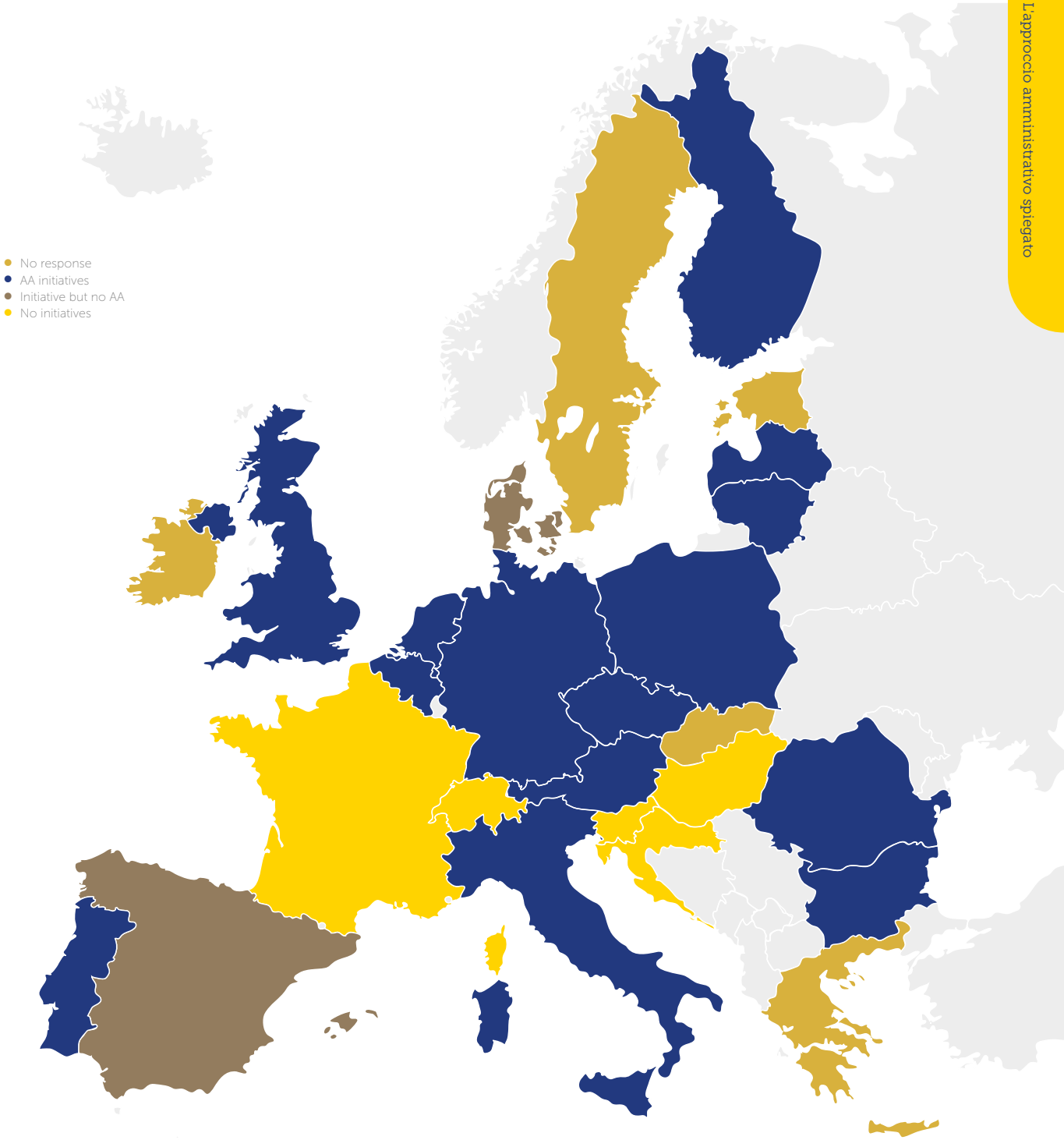
Nota: uno degli obiettivi di questo manuale è quello di condividere le iniziative di approccio amministrativo. È possibile consultare queste iniziative di approccio amministrativo in un allegato pubblicato sulla Piattaforma Europol per esperti (Europol Platform for Experts, EPE) nell'ambito del gruppo "Approccio amministrativo di lotta contro la criminalità organizzata".[19] I PCN hanno deciso di non divulgare pubblicamente le iniziative di approccio amministrativo, motivati dalla volontà di mantenere tali informazioni al sicuro da possibili malintenzionati. L'allegato sarà pubblicato anche sulla pagina dei membri sul sito web dell'ENAA. Per ulteriori informazioni potete sempre contattare il punto di contatto nazionale dell'ENAA indicato sul sito web www.administrativeapproach.eu.

Le iniziative di approccio amministrativo sono state raccolte attraverso una richiesta inviata dal gruppo di lavoro delle forze dell'ordine del Consiglio dell'Unione europea (LEWP) e dall'ENAA. Queste migliori pratiche sono state poi analizzate durante una riunione di esperti. In totale l'ENAA ha ricevuto 61 iniziative da 16 SM[20]. Cinque SM[21] hanno replicato affermando che attualmente non hanno iniziative di approccio amministrativo in corso e sette SM[22] non hanno risposto alla richiesta.

Delle 61 iniziative di approccio amministrativo presentate, 29 sono state accolte come ammissibili quali iniziative di approccio amministrativo. Il motivo principale per cui 32 iniziative sono state rifiutate è che nella maggior parte dei casi mancava la condivisione di informazioni tra le diverse agenzie. Questo aspetto è tuttavia cruciale per un approccio amministrativo efficace.

## Iniziative ricevute dagli SM




No response
AA initiatives
Initiative but no AA
No initiatives

## Iniziative ricevute dagli SM

| Country | Initiative | Organised crime | Complementary | Multi-Agency | Sharing of information | Actions | Additional comments |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Austria | 1. EMPACT EnviCrime OA 2.7 | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | *AA* |
| Belgium | 1. Written scenario to tackle domicile fraud | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | *AA* |
| | 2. Written scenario for integrated 'Flex'-actions | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | *AA* |
| | 3. Written scenario: admin. approach of OMG | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | *AA* |
| | 4. Protocols | ✓ | ? | × | × | ? | *Not AA, but guideline/ toolbox material.* |
| | 5. Roadshows | ✓ | × | × | ✓ | × | *Not AA, but guideline/ toolbox material.* |
| | 6. SPOC's | ✓ | × | × | ✓ | × | *Not AA, but guideline/ toolbox material.* |
| Bulgaria | 1. National Strategy for Prevention and Fight against Irregularities and frauds affecting the EU financial interests | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | *AA* |
| | 2. Interdepartmental Coordination Centre for Counteracting the Contraband/ the Smuggling and Control of the Movement of Goods and Goods at Risk | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | *AA* |
| | 3. National Council on Crime Prevention | ✓ | × | × | × | × | *Not AA* |
| | 4. Spasi dete (Save a Child) | ✓ | × | × | × | ? | *Not AA* |
| | 5. Signed a Memorandum of Understanding between the General Directorate Combating Organized Crime – Ministry of Interior and the Association of Banks in Bulgaria | ✓ | × | × | × | × | *Not AA* |
| | 6. Control of the Narcotic Substances and the Precursors/Countering the trafficking and the trade with narcotics | ✓ | × | ? | × | ? | *Not AA* |
| | 7. Interdepartmental Commission on Control of Precursors | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | *AA* |
| | 8. Mechanism for the identification of victims of telephone fraud and prevention | ✓ | × | × | × | × | *Not AA* |
| | 9. Programme proposed by the General Directorate National Police to the local authorities for triggering an informative preventive campaign against the phone frauds | ✓ | × | × | × | × | *Not AA* |
| | 10. Specialized Interdepartmental Unit for Support the Investigation of Organized Crime Related to Tax Offenses | ✓ | ✓ | ✓ | ? | ✓ | *AA* |
| | 11. Collaboration between the General Directorate Combating Organized Crime of Ministry of Interior and National Customs Agency of the Republic of Bulgaria | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ? | *AA* |
| | 12. National Referral Mechanism for Support of Trafficked Persons | ✓ | × | × | × | × | *Not AA* |
| Czech Republic | 1. Tax Cobra | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | *AA* |
| Denmark | 1. Mobile Organized Crime Groups Systematic monitoring of "tourists" in DK. | ✓ | × | × | × | × | *Not AA* |
| Finland | 1. Administrative approach to tackling organised crime | ✓ | ? | ? | ? | ? | *Start-up of an AA* |
| Germany | 1. Curafair | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | *AA* |
| Italy | 1. The fight against criminal organizations' illegal assets. The system of prevention measures. | ✓ | ? | ✓ | ? | ✓ | *AA* |
| Latvia | 1. Combatting and prevention of Money Laundering | ✓ | × | × | × | × | *Not AA* |
| | 2. Legislative approach to the control of circulation of new psychoactive substances | ✓ | ? | ✓ | ? | ✓ | *AA* |

| Country | Initiative | Organised crime | Complementary | Multi-Agency | Sharing of information | Actions | Additional comments |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Lithuania | 1. Blocking of IMEI and SIM in Mobile Devices | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | *AA* |
| | 2. A Search for Missing Children in the Rapid Child Search System "Amber Alert Facebook" | × | × | × | × | ? | *Not AA* |
| | 3. Municipality Coordination Committees for the Fight against Trafficking in Human Beings. | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | *AA* |
| | 4. Voluntary declaration of data on CCTV observation cameras possessed (managed) by individuals in the Lithuanian Police | × | × | × | × | × | *Not AA* |
| | 5. Agreement with the Digital Coding and Tracking Association (DCTA) on the use of digital systems of the association | ✓ | × | × | × | × | *Not AA* |
| | 6. Risk Analysis Centre | ✓ | ? | ? | ? | ? | *Start-up of an AA* |
| | 7. The group of Santa Marta | ✓ | × | ? | × | × | *Not AA* |
| | 8. A Joint Operation Centre | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | *AA* |
| The Netherlands | 1. The administrative ban of organisations (e.g. OMCGs) that pose a threat to the public order | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | *AA* |
| | 2. Multi Agency approach to Outlaw Motorcycle Gangs (OMCGs) – Stop Letter | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | *AA* |
| | 3. Multi Agency approach to Outlaw Motorcycle Gangs (OMCGs) – Stop Talks | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | *AA* |
| Poland | 1. National Safety Threat Map | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | *AA* |
| Portugal | 1. Establishment of the Portuguese Authority for the Prevention and Fight against Violence in Sport (APCVD) | ✓ | × | ? | × | × | *Not AA* |
| | 2. New Generation of Local Security Contracts | ✓ | × | × | × | × | *Not AA* |
| | 3. Project Safer Night | × | × | × | × | × | *Not AA* |
| | 4. Salvage vehicles | ✓ | ? | ? | ? | ? | *Start-up of an AA* |
| | 5. Cash machines– ATM | ✓ | × | × | × | × | *Not AA* |
| | 6. Investigations into the fate of missing persons / unidentified dead bodies | × | × | × | × | × | *Not AA* |
| | 7. SOS AZULEJO | × | × | × | × | × | *Not AA* |
| | 8. Safe Church-Open Church | × | × | × | × | × | *Not AA* |
| | 9. Transactions | ✓ | × | × | × | × | *Not AA* |
| Romania | 1. Action Plan for preventing and combatting irregularities and criminal offences in the field of real estate and construction developers | ✓ | ✓ | ✓ | ? | ✓ | *AA* |
| Spain | 1. Royal Decree-Law 16/2018 of October 26th about measures to combat the illicit trafficking of people and goods in relation to the RHIBS (Rigid Hull Inflatable Boat) and RIBS (Rigid Inflated Boat) used for this purpose. | ✓ | ? | ? | ? | ? | *Not AA* |
| United Kingdom | 1. Government Agency Intelligence Network (GAIN) | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | *AA* |
| | 2. Joint Financial Analysis Centre (JFAC) | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | *AA* |
| | 3. Joint Money Laundering Intelligence Taskforce (JMLIT) | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | *AA* |
| | 4. Proactive Asset Denial Strategy | ✓ | ✓ | ? | ✓ | ✓ | *AA* |
| | 5. UK Financial Intelligence Unit (UKFIU) | ✓ | × | × | × | × | *Not AA* |
| | 6. National Economic Crime Centre (NECC) | ✓ | ✓ | ✓ | ? | ✓ | *AA* |
| | 7. Declaration of Non-involvement in Human Trafficking / Modern Slavery | ✓ | × | × | × | × | *Not AA* |
| | 8. Declaration of Non-involvement in Serious Organised Crime (SOC) | ✓ | × | × | × | × | *Not AA* |
| | 9. Local Authority SOC Readiness checklist | ✓ | ✓ | ✓ | ? | ✓ | *AA* |
| | 10. Positive Lifestyles Programme | ✓ | × | × | × | × | *Not AA* |
| | 11. SOC Prevention Regional Course – Public Sector | ✓ | × | × | × | × | *Not AA* |
| | 12. Third Sector – SOC checklist | ✓ | ? | ? | ? | ? | *Start-up of an AA* |

✓ present
? moderately present
× not applicable

È risultato evidente che, oltre a una chiara descrizione (vedi sopra) dell'approccio amministrativo, erano necessari anche dei "pilastri" in grado di fornire agli SM un quadro di riferimento migliore per ragguagliarli in merito al preciso significato dell'approccio amministrativo. Inoltre, questi pilastri si sono configurati come uno strumento utile alla Rete per analizzare le iniziative.

Nel prossimo capitolo, si possono trovare i cinque pilastri illustrati sulla scorta di brevi riassunti di alcune iniziative di approccio amministrativo riportati per una maggiore chiarezza.

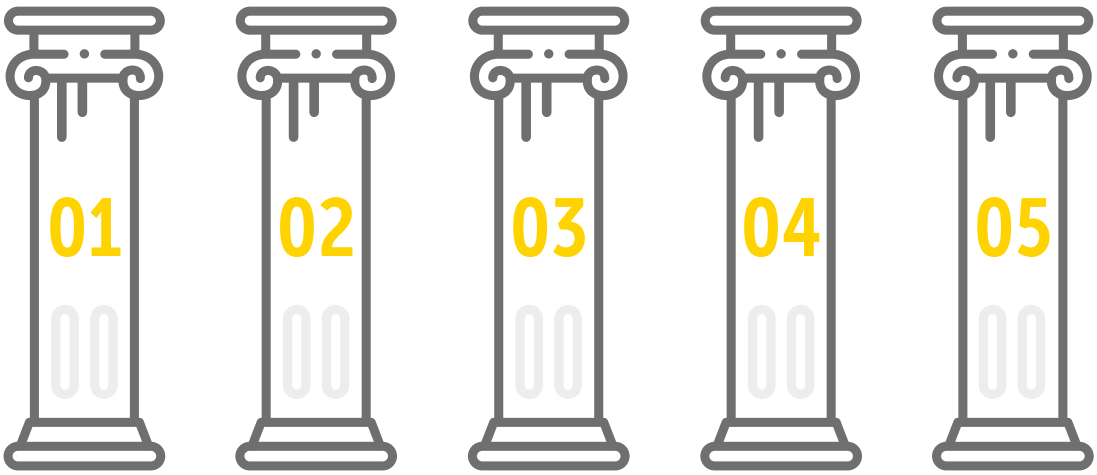
**Prevenzione e contrasto dell'uso improprio dell'infrastruttura legale da parte della criminalità grave e organizzata**

**Complementare**

**Cooperazione pluriagenzia**

**Condivisione di informazioni**

**Adozione di misure per creare barriere**



# C. Cinque pilastri per un approccio amministrativo di successo

Dalla definizione sono stati ricavati cinque pilastri per chiarire agli operatori in che cosa consistono esattamente le iniziative di approccio amministrativo. Sebbene non sia necessario che tutti e cinque i pilastri siano presenti in un'iniziativa concreta, essi costituiscono un buon indicatore per il successo dell'applicazione dell'approccio amministrativo.

01

## Prevenzione e contrasto dell'uso improprio dell'infrastruttura legale da parte della criminalità grave e organizzata

Sia le amministrazioni nazionali che quelle locali devono essere dotate di strumenti per affrontare forme gravi di criminalità e gruppi criminali organizzati, poiché entrambi svolgono un ruolo importante. Le autorità hanno quindi un particolare interesse a impedire che i criminali utilizzino l'infrastruttura economica e legale per acquisire un reddito legale o che abusino delle imprese per facilitare i reati e indirizzare i loro proventi illeciti verso il conseguimento di questo scopo. Esistono anche misure amministrative che si concentrano sul turbamento dell'ordine pubblico, ma nell'ambito dell'ENAA si adotta l'approccio amministrativo per contrastare la criminalità grave e organizzata.

### ESEMPIO

#### Approccio amministrativo alla lotta contro la criminalità organizzata (FI)

Il progetto mira a individuare lo stato attuale delle misure amministrative disponibili per combattere la criminalità organizzata. La Finlandia intende creare un approccio nazionale per smantellare l'ambiente operativo della criminalità grave e organizzata avvalendosi di un approccio amministrativo. L'obiettivo è quello di formulare raccomandazioni e miglioramenti legislativi, se necessario. Oltre a rafforzare la cooperazione, il paese mirerà a individuare le migliori pratiche internazionali utilizzabili nell'ambito di un approccio nazionale. Saranno condotte azioni operative guidate dal servizio di intelligence per smantellare l'ambiente operativo della criminalità grave e organizzata e le esperienze acquisite saranno sfruttate per sviluppare un approccio amministrativo nazionale.

Al momento, non si tratta ancora di un approccio amministrativo attuato. L'esempio finlandese indica che, prima di iniziare con un approccio amministrativo, occorre esaminare gli strumenti già disponibili e verificare se sono necessarie modifiche legislative per poter cominciare a utilizzare l'approccio amministrativo volto a combattere la criminalità grave e organizzata.

## ESEMPIO

### Il divieto amministrativo delle organizzazioni che costituiscono una minaccia per l'ordine pubblico (NL)

Questo divieto è basato/influenzato dai divieti amministrativi delle bande di motociclisti fuorilegge in Germania. Il Ministero della Sicurezza e della Giustizia olandese può imporre un divieto a livello nazionale delle organizzazioni criminali (ad esempio, principalmente le bande di motociclisti fuorilegge) che rappresentano una minaccia per l'ordine pubblico. Tale divieto è inteso come ultima risorsa o "ultimum remedium" e richiede un pesante onere della prova a causa delle sue implicazioni in relazione al diritto costituzionale di libertà di riunione. Il divieto amministrativo sarà attuato direttamente dopo la sua emissione e i procedimenti legali e i ricorsi non potranno porlo in sospeso.

Questo provvedimento amministrativo ha un effetto immediato e diretto sulle organizzazioni criminali, attaccandone direttamente le fondamenta.

## ESEMPIO

### Sanzioni amministrative comunali (BE)

Le sanzioni amministrative comunali sono multe che i comuni possono imporre in caso di infrazioni delle normative comunali. Con questo tipo di ammende, il comune può punire reati di turbamento dell'ordine pubblico, quali lo scarico illegale di rifiuti, l'urinare in luogo pubblico, l'imbrattamento con graffiti, ecc.[23]

Prima che esistessero queste sanzioni, spesso i reati di minore entità non venivano puniti. Pertanto, da quando è entrata in vigore la legge, i comuni hanno adottato provvedimenti volti a contrastare tali illeciti. Così le sanzioni comminate non vengono trasmesse al pubblico ministero, ma gestite da un funzionario pubblico, che può mediare, imporre multe o emettere ordini di affidamento ai servizi sociali. Le sanzioni amministrative comunali possono essere comminate a giovani a partire dai 14 anni di età, anche se l'età per le imposizioni di tali multe e la natura dei disordini sanzionabili sono decisioni spettanti ai singoli comuni.

È chiaro che si tratta di una misura amministrativa per far fronte al problema del turbamento dell'ordine pubblico. Inoltre, va notato che in alcuni casi è possibile che tale provvedimento amministrativo prenda di mira i gruppi criminali organizzati quando, ad esempio, comporta la revoca di una licenza o la chiusura di un esercizio. Nella maggior parte dei casi, tali sanzioni comunali amministrative contrastano il turbamento dell'ordine pubblico e non la criminalità grave e organizzata.

*In contrast to the administrative approach as understood in this Handbook, this project focuses on nuisance and not on serious and organised crime.*

02

## Complementare

L'approccio amministrativo comporta l'utilizzo di meccanismi amministrativi e normativi e l'adozione di un approccio multidisciplinare, coinvolgendo un'ampia gamma di attori per integrare le misure tradizionali di giustizia penale con l'obiettivo di combattere la criminalità organizzata. Un approccio amministrativo applicato in coordinamento con gli strumenti tradizionali del diritto penale è uno strumento più efficace rispetto a una sua adozione quale semplice mezzo integrativo. Inoltre, le misure amministrative da sole non saranno in grado di contrastare la criminalità organizzata. Pertanto, l'approccio amministrativo deve essere visto come complementare agli approcci tradizionali per la lotta alla criminalità organizzata.

### ESEMPIO

#### Unità interdipartimentale specializzata per il supporto alle indagini sulla criminalità organizzata in relazione ai reati fiscali (BG)

L'unità è stata creata mediante un accordo tra la Procura della Repubblica di Bulgaria e il Ministero dell'Interno, l'Agenzia di Stato per la sicurezza nazionale, l'Agenzia nazionale delle dogane e l'Agenzia nazionale delle entrate. Uno degli obiettivi dell'unità è quello di migliorare l'interazione tra la Procura della Repubblica e gli altri organi statali coinvolti nella lotta contro i reati fiscali. La gestione operativa, il coordinamento e il controllo dell'unità sono svolti da procuratori della Procura della Repubblica della Cassazione che agiscono in coordinamento con i direttori delle strutture competenti del Ministero dell'Interno, dell'Agenzia di Stato per la sicurezza nazionale, dell'Agenzia nazionale delle dogane e dell'Agenzia nazionale delle entrate. In quanto parte integrante del Ministero dell'Interno, la Direzione generale per la lotta alla criminalità organizzata agisce secondo la legge del Ministero dell'Interno per contrastare le attività della criminalità organizzata.

L'unità è stata creata come unità complementare alle agenzie tradizionali che già si occupavano di reati fiscali. Uno degli obiettivi è quello di migliorare l'interazione, comportando conseguentemente un migliore scambio di informazioni.

### ESEMPIO

#### Piano d'azione operativo contro la criminalità ambientale EMPACT di Europol (AT)

Nel quadro del Piano d'azione operativo della piattaforma multidisciplinare europea contro la minaccia criminale (EMPACT) di Europol, l'Austria, insieme ad altri Stati membri dell'UE nella regione del Danubio, si occupa delle attività illegali di spedizione di rifiuti. Ciò avviene individuando tutte le parti interessate e le autorità nazionali responsabili (ad esempio polizia, dogane, autorità ambientali, ecc.) presenti sul fiume Danubio e nelle sue vicinanze coinvolte nel campo della gestione dei rifiuti e delle spedizioni, stabilendo collegamenti con le parti interessate e scambiando informazioni con esse al fine di trovare possibili temi e obiettivi per una fase operativa.

I Piani d'azione operativi EMPACT di Europol possono essere considerati complementari nella maggior parte dei casi. In questo caso, è chiaro che tale approccio è complementare agli approcci nazionali. Tutte le autorità nazionali competenti si stanno già occupando da sole delle attività illegali relative ai rifiuti. Anche a livello nazionale si tratta di un approccio complementare, in quanto la polizia e la dogana collaborano con le amministrazioni nazionali responsabili per l'ambiente e i rifiuti.

03

## Cooperazione pluriagenzia

Oltre agli ostacoli legali, molti SM si trovano purtroppo a dover affrontare problemi legati alle strutture organizzative. Spesso le agenzie hanno un loro back-office, che si concentra sulla tutela dei propri interessi, basato su aree di responsabilità, controllo e responsabilità politica che si escludono a vicenda[24]. Ciò può causare problemi ai fini di un approccio amministrativo efficace. L'approccio amministrativo è spesso definito come "lavorare insieme separatamente", il che significa che le diverse autorità e amministrazioni si occupano di criminalità grave e organizzata nel proprio ambito di competenza. Pertanto, il successo dell'approccio amministrativo dipenderà dalla collaborazione con altri partner nel campo della sicurezza, come la polizia, il pubblico ministero e le autorità fiscali[25].

### EXAMPLE

#### Tax Cobra (CZ)

Gli obiettivi principali della squadra Tax Cobra sono la salvaguardia di una corretta riscossione delle imposte, il recupero di mezzi finanziari acquisiti illegalmente, la prevenzione delle perdite per l'erario dello Stato e il perseguimento dei trasgressori. Tax Cobra è un team congiunto composto dall'Agenzia nazionale della criminalità organizzata della polizia ceca, dalla Direzione generale delle finanze e dalla Direzione generale delle dogane. I suoi membri lavorano congiuntamente per combattere l'evasione fiscale e i reati fiscali, soprattutto nel campo dell'imposta sul valore aggiunto e delle accise. I rappresentanti di Tax Cobra si scambiano rapidamente informazioni operative, potendo così individuare le frodi fiscali e coordinare i singoli procedimenti prima che si verifichino ulteriori danni. La cooperazione si basa su un memorandum d'intesa firmato dai massimi rappresentanti di tutte le agenzie. Tax Cobra non ha un organico in quanto istituzione, ma è costituita solo da membri designati delle agenzie partecipanti.

Come accennato in precedenza, questi esempi mostrano che le diverse agenzie "lavorano tutte insieme separatamente". Ciò significa che ogni agenzia lavora nel proprio ambito di competenza per combattere i reati fiscali.

04

## Condivisione di informazioni

La chiave per "lavorare insieme separatamente" è lo scambio di informazioni tra le agenzie amministrative, fiscali e di polizia all'interno di un singolo Stato[26]. Per le autorità locali, l'accesso alle informazioni e alle fonti di pubblico dominio è fondamentale per prendere decisioni motivate. Pertanto, sono necessarie motivazioni legali per tale accesso e per lo scambio di informazioni tra le parti interessate. I dati giudiziari devono essere accessibili alle autorità locali per confermare i sospetti legami tra gruppi criminali organizzati, imprenditori, imprese e cittadini. L'amministrazione locale dipende fortemente dalle informazioni del pubblico ministero e della polizia. Purtroppo, in molti SM, la condivisione delle informazioni attualmente è solo unidirezionale, dalle autorità locali agli altri partner, ma non procede in senso inverso. Ciò è problematico e causato principalmente da barriere legali[27].

### ESEMPIO

#### La legge sulla probità della pubblica amministrazione nel processo decisionale (legge Bibob) (NL)

L'attuale sistema dei Paesi Bassi prevede che un'amministrazione locale olandese possa indagare sui precedenti penali di una persona fisica o giuridica che richieda una licenza o una sovvenzione o che presenti un'offerta per un contratto pubblico. Così facendo, il governo evita di aiutare criminali o organizzazioni a delinquere. In caso di precedenti penali, gli enti governativi possono rifiutare la licenza o la sovvenzione o respingere l'offerta per il contratto. Se il comune ha dubbi in merito all'integrità di un soggetto, può chiedere un parere all'ufficio Bibob nell'ambito di un'indagine dettagliata. L'ufficio Bibob, che fa capo al Ministero della Giustizia e della Sicurezza, non solo indaga sui precedenti del richiedente, ma controlla anche il suo ambiente immediato, come altre persone che occupano posizioni di rilievo nell'organizzazione e nei rapporti commerciali. Ciò può portare a una raccomandazione sul grado di rischio in cui l'autorità amministrativa può incorrere aiutando involontariamente i criminali qualora il servizio dovesse essere concesso.

Si tratta di un esempio di una situazione in cui è stata creata una legge specifica per rendere possibile la messa a disposizione di informazioni da parte di diverse agenzie.

### ESEMPIO

#### Curafair (DE)

Il progetto era finalizzato all'individuazione delle strutture e del modus operandi utilizzati dai servizi infermieristici di lingua russa per commettere frodi contabili nel settore sanitario. In tale contesto i dati principali sono stati forniti da informazioni provenienti da procedimenti d'indagine e da dati open source. Per chiarire e combattere efficacemente questo fenomeno criminale mediante un approccio olistico, è stato necessario non solo scambiare informazioni con le autorità di polizia, ma anche acquisire nuovi partner di cooperazione. Di conseguenza, è stata instaurata una stretta collaborazione anche con i rappresentanti delle compagnie di assicurazione sanitaria e di assistenza a lungo termine previste dalla legge (società di diritto pubblico) e con le autorità di previdenza sociale (agenzie amministrative).

In questo caso, la condivisione di informazioni tra la polizia e i nuovi partner è stata fondamentale per affrontare il fenomeno.

## ESEMPIO

### Carta delle minacce alla sicurezza nazionale (PL)

La Carta polacca delle minacce alla sicurezza nazionale (KMZB) è un'applicazione realizzata dall'Ufficio di prevenzione del Comando generale della polizia nazionale con il sostegno del Ministero dell'Interno e dell'Amministrazione. L'utente ha la possibilità di familiarizzare con le minacce che si verificano nell'area di interesse (sia sulla base di dati statistici che di minacce messe in atto da altri utenti e confermate dalla polizia) e può individuare la minaccia e la sua ubicazione da solo, condividendo informazioni sul livello di sicurezza presso il proprio luogo di residenza. Va sottolineato che le minacce verificate come non confermate, seppur rimosse dalla mappa delle minacce a disposizione del pubblico, restano visibili da parte della polizia e che tali informazioni continuano a essere utilizzate per il dispiegamento delle pattuglie della polizia. Il processo di applicazione della minaccia sulla mappa è anonimo e non dovrebbe durare più di alcuni secondi. Dopo aver selezionato una delle 27 minacce disponibili nella directory, l'utente indica la posizione in cui appare, e quindi, utilizzando il pulsante "APPLICAZIONE", contrassegna una minaccia sulla mappa.

Questa applicazione è un esempio di come le informazioni vengono condivise in modo semplice e diretto. I cittadini possono segnalare da problemi di turbamento dell'ordine pubblico, a buche nelle strade fino a sospetti di criminalità organizzata. Tali segnali vengono poi utilizzati dalla polizia o dalla pubblica amministrazione. Le informazioni contenute nell'app sono condivise anche tra le amministrazioni e le forze dell'ordine.

05

## Adozione di misure per creare barriere

Le amministrazioni pubbliche, in particolare a livello locale, hanno il potere, nell'ambito delle loro responsabilità, di intraprendere azioni per sventare e ostacolare le azioni dei gruppi criminali organizzati. L'idea dell'approccio amministrativo è quella di dotare le amministrazioni locali degli strumenti necessari (ad esempio, la revoca delle licenze per motivi di salute) atti a evitare che l'infrastruttura legale sia utilizzata dai criminali. Esse possono trovare mezzi di intervento contro i fenomeni criminali nonché contro i gruppi criminali organizzati. Le autorità possono individuare le aree in cui la *malavita* tange la società legittima e, in seguito, coordinare gli interventi in questi settori con diversi partner o strumenti amministrativi in grado di integrare azioni di diritto penale per contrastare la criminalità grave e organizzata.

### ESEMPIO

#### Blocco di IMEI e SIM nei dispositivi mobili (LT)

La polizia lituana e il ministero dell'Interno hanno modificato la legge sulle comunicazioni elettroniche, dando la possibilità alle forze dell'ordine di bloccare l'IMEI e le schede SIM dei dispositivi mobili coinvolti in indagini preliminari al processo. La polizia può richiedere ai gestori delle reti di comunicazione pubbliche se sono disponibili informazioni indicanti che un dispositivo mobile è stato utilizzato per la commissione di reati.

Questa azione costituisce una barriera altamente specifica e immediata che può rivelarsi molto utile, perché in grado di privare subito i gruppi criminali organizzati dei propri canali di comunicazione.

### ESEMPIO

#### Flex-action (BE)

Le flex-action sono azioni coordinate tra vari servizi amministrativi locali, regionali e nazionali. Questo approccio mira a contrastare le reti criminali non solo applicando il diritto penale, ma anche ricorrendo a misure amministrative. Le autorità locali possono agire in modo restrittivo e dissuasivo utilizzando strumenti amministrativi, evitando così che i gruppi criminali organizzati attecchiscano nella società legittima.

In particolare, nel corso di una flex-action relativa agli autolavaggi manuali nella città di Genk, un team interdisciplinare composto dal servizio locale di pianificazione urbanistica, dall'ispettorato dell'edilizia abitativa, dall'ispettorato sociale, dall'ufficio nazionale di collocamento, dall'ufficio delle imposte, dall'ufficio immigrazione e dalla polizia ha effettuato controlli su sospetti autolavaggi a mano fraudolenti. Ogni servizio avrebbe poi intrapreso azioni rientranti nel proprio ambito di competenza. Il risultato è stato che i servizi di ispezione sociale hanno apposto i sigili ad alcuni degli autolavaggi indagati. Le persone considerate a capo dell'organizzazione sono state condannate dal tribunale penale a due anni di reclusione. Si tratta di un esempio lampante di risultati complementari ottenuti con diverse agenzie impegnate a contrastare questi fenomeni collaborando separatamente.

# D. Recenti sviluppi nell'UE

## 1. Il modello a barriere europeo

*Scritto da Joeri Vig e Lienke Hutten, Centro olandese per la prevenzione della criminalità e la sicurezza (CCV)*

Il modello a barriere viene utilizzato per mappare una forma complessa di criminalità in modo trasparente e individua i passi che i criminali devono compiere per poter commettere un crimine. Il modello evidenzia inoltre quali sono i soggetti e le occasioni che rendono possibile il reato. Ciò consente di stabilire quali barriere possono essere erette dai partner pubblici e privati per smantellare efficacemente le attività dei criminali. Il modello a barriere può essere applicato anche per la mappatura di potenziali abusi nell'ambito di un processo aziendale.

Il modello a barriere è un metodo che consente di stabilire le barriere realizzabili dalle organizzazioni partner per contrastare le attività criminali. Per ogni componente della produzione, del trasporto, della vendita, ecc. viene verificato quale partner si trova nella posizione migliore per evitare che persone o organizzazioni criminali abusino delle strutture legali. Le diverse barriere implicano i svariati casi in cui le agenzie governative, le aziende e i cittadini entrano in contatto con un dato fenomeno criminale e che possono notificare alle autorità.

Il modello a barriere fornisce un punto focale nella procedura di indagine e aiuta a esaminare le pratiche criminali da un punto di vista amministrativo e finanziario. Applicando il modello a barriere, molti dipartimenti governativi hanno compreso che hanno un ruolo da svolgere nella lotta contro la criminalità grave e organizzata.

Piattaforma multidisciplinare europea contro le minacce criminali (EMPACT)

Ogni anno i piani strategici pluriennali di tutte le priorità del ciclo politico dell'UE vengono tradotti in piani d'azione operativi (OAP) per combattere e prevenire i crimini. A ogni priorità corrisponde quindi un progetto EMPACT, che esegue le azioni decise. Gli Stati membri e le organizzazioni dell'UE lavorano in modo coordinato per attuare ogni OAP. Ognuno di questi progetti EMPACT è guidato da un pilota e da un co-pilota (scelti di comune accordo fra gli Stati membri) e tutti gli altri Stati membri possono partecipare attivamente ai diversi progetti EMPACT, se lo desiderano.[28]

## a. Il modello a barriere europeo sulle droghe sintetiche

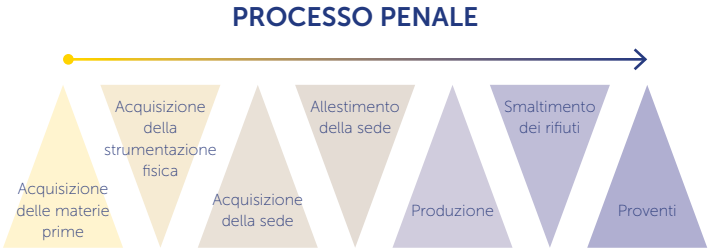
Il modello a barriere europeo sulle droghe sintetiche fa parte del piano d'azione operativo EMPACT di Europol sulle droghe sintetiche. Belgio, Paesi Bassi e Polonia, in collaborazione con l'ENAA, mirano a contrastare il commercio e la produzione di droghe sintetiche e, a tale scopo, viene utilizzato il modello a barriere.

L'ENAA ha chiesto al Centro olandese per la prevenzione della criminalità e la sicurezza (CCV)[29] di sostenere questo processo. La prima sessione si è svolta a Bruxelles il 26 giugno 2019. Insieme all'ENAA e ai tre SM, il CCV ha fornito un primo impulso alla creazione di un modello a barriere europeo per le droghe sintetiche, che si prefigge l'obiettivo di mappare il processo operativo criminale relativo a queste sostanze stupefacenti su scala europea.

Osservando i processi, i facilitatori, le opportunità e questioni simili dalla prospettiva dei vari Stati membri dell'UE, si dovrebbe stilare un elenco comune di barriere che possono essere erette per smantellare la produzione e lo spaccio delle droghe sintetiche.

L'obiettivo finale di tale elenco comunitario è quello di poter erigere barriere in modo completo e congiunto con i vari Stati membri. Un approccio a livello europeo può creare maggiori potenzialità per affrontare con più forza questa forma di criminalità. Inoltre, con la cooperazione tra gli SM, si garantirà un migliore coordinamento dell'approccio, le barriere potranno rafforzarsi a vicenda e gli Stati membri avranno modo di integrare le proprie azioni.

Il primo passo della procedura è stato quello di identificare il processo penale relativo alle droghe sintetiche. A tal riguardo si noti che esiste già una versione olandese del modello a barriere per le droghe sintetiche, in cui viene descritta la procedura. Ai Paesi partecipanti è stato chiesto se il processo penale documentato nel 2015 è ancora pertinente e applicabile anche agli altri Stati membri dell'UE. La risposta è stata affermativa e ha portato al processo descritto qui di seguito:

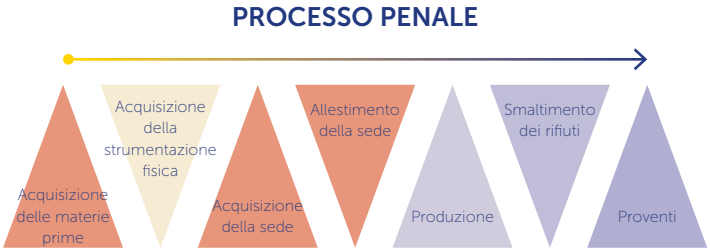



Quindi gli SM hanno selezionato individualmente le fasi del processo penale più rilevanti per il proprio paese. I tre distinti modelli a barriere sono stati poi combinati in un unico modello europeo. Gli SM hanno stabilito a quali barriere dare priorità e come procedere alla loro elaborazione.

Gli SM hanno selezionato le seguenti fasi:

- Polonia: acquisizione delle materie prime e allestimento della sede
- Paesi Bassi: acquisizione delle materie prime
- Belgio: acquisizione delle materie prime e della sede

Le fasi del processo selezionate sono contrassegnate in rosso:




Una volta selezionate le fasi del processo, queste sono state elaborate separatamente dagli Stati membri e combinate in un unico modello a barriere dell'UE per le droghe sintetiche.

## Model: European Model - Synthetic drugs

| 1<br>Acquiring raw materials | 2<br>Acquiring location | 3<br>Setting op location |
|---|---|---|
| **Facilitators** | | |
| Car rental companies | Owner of location facilities | Family in country sides |
| Transport sector | Real estate offices | |
| Drivers | Internet and websites (location) | |
| Chemical producers | Production of hardware | |
| Chemical retailers (+hardware) | | |
| Customs | | |
| Packaging industries | | |
| Shipbrokers (cargo) | | |
| Branche shops | | |
| Storage shops | | |
| Authority for funding company abroad | | |
| Trading companies | | |
| China | | |
| India | | |
| Harbours | | |
| Harbour staff | | |
| Airports | | |
| Internet (Dark Web) | | |
| Pharmacist | | |
| Lobby of pharmacist companies | | |
| Postal delivery services | | |
| Family transport business | | |
| **Opportunities** | | |
| Airports, harbours ands trains in EU countries and abroad | Vulnerable 'entrepeneurs' (with financial problems) | No contract for rent |
| EU border with China | | Exploiting poor people |
| Mislabelling resource | | Low education |
| Legal chemical industry | | Willingness to report |
| Lack of EU equal or common legislation | | Cash payment for rent |
| EU P.O.I. Chemicals | | |
| Registration strangers risk company | | |
| Chemical professionals (recruitment in universities) | | |
| Lack of cooperation | | |

| 1<br>Acquiring raw materials | 2<br>Acquiring location | 3<br>Setting op location |
|---|---|---|
| **Opportunities** | | |
| Open borders | | |
| No customs | | |
| Chemical substance only for illegal products | | |
| Lack of knowledge of chemical material | | |
| Learning on social media | | |
| Learning in prison | | |
| **Signals** | | |
| Strange or mislabelling | Sudden security measures | High level of water and electricity |
| Source country route into Europe | Changed abnormal behaviour | Fulltime activity |
| Persons related to companies | | Smell |
| Fake companies | | New people, new activities |
| New precursors (warning system) | | 24h process, light during night |
| Chemical substances only for illegal products | | Payment in cash |
| **Partners** | | |
| Customs services EU | Local police | Water and electricity companies |
| Tax authorities | Inhabitants (suspect behaviour) | Private housing market |
| FIOD | Local communities and mayor | Isolation retailers |
| Security companies | Fire department | Community |
| Harbour authorities | Electricity, water and gas companies | |
| Chemical industries | | |
| Local police | | |
| Couriers (internet) | | |
| Harbour profile analyst risk | | |
| Chamber of Commerce | | |
| Prosecution office | | |
| Toll companies | | |
| Europol (analysis) | | |
| EU legislation | | |
| MAOC | | |
| JMCB – EMCDDA | | |
| Pharmacist | | |

| 1<br>Acquiring raw materials | 2<br>Acquiring location | 3<br>Setting op location |
|---|---|---|
| **Partners** | | |
| Forensic lab | | |
| Postal delivery services | | |
| Transport services | | |
| **Barriers** | | |
| Act on preparing | No cash transactions (rental) | Health scanners |
| EU P.O.I. chemicals | Administrative law: in order to enter facilities | Contract for rent |
| Screening companies (import) | Stop conversations with facilitators (Mayor) | Obligate rent through wire transfer |
| Cooperation chemical industry (suspect behaviour) | | Training of citizens |
| Social control and awareness (local police) | | |
| Training for professionals: knowledge | | |
| HARK team: multidisciplinary teams | | |
| Bilateral teams: police, justice, customs | | |
| Awareness chemical universities | | |
| Making common law in EU | | |
| List of chemicals | | |
| Training in chemical for LE | | |
| Monitoring prisoners and follow-up | | |
| Easier international cooperation | | |

Infine, a seguito di una consultazione reciproca, si è deciso congiuntamente di elaborare una barriera selezionata, ovvero la seguente:

"Interrompere l'importazione nei porti e negli aeroporti europei di pre-precursori e di sostanze chimiche essenziali per la fabbricazione di droghe sintetiche".

Al momento non sono state adottate ulteriori misure, ma si è deciso che gli Stati membri agiscano congiuntamente per sventare le attività di produzione e spaccio di stupefacenti da parte di gruppi criminali organizzati. Gli SM hanno sviluppato congiuntamente un approccio basato sul modello a barriere comprendente misure per combattere le fasi selezionate nel modus operandi dei criminali. L'ENAA ha presentato un OAP per il 2020 volto a sviluppare ulteriormente il modello a barriere e a intraprendere azioni per contrastare la produzione di droghe sintetiche in Europa.

## b. Il modello a barriere europeo per l'associazione a delinquere finalizzata a reati contro il patrimonio

Il modello a barriere europeo per l'associazione a delinquere finalizzata a reati contro il patrimonio è un'azione che fa parte del piano d'azione operativo EMPACT di Europol sulla criminalità organizzata e che vede coinvolti Belgio, Cipro, Germania, Spagna, Francia, Lettonia, Paesi Bassi, Polonia, Romania, Svezia e Regno Unito, in collaborazione con l'ENAA.

L'ENAA ha chiesto al CCV di sostenere questo processo. La prima sessione si è svolta a Bruxelles il 24 ottobre 2019. Insieme all'ENAA e agli 11 SM, il CCV ha fornito un primo impulso per la creazione di un modello a barriere europeo per l'associazione a delinquere finalizzata a reati contro il patrimonio, che si prefigge l'obiettivo di mappare il processo operativo criminale relativo a questo tipo di reati su scala europea.

Durante il workshop, i partecipanti hanno integrato il modello olandese esistente con facilitatori, segnali, fornitori di servizi, partner e barriere che, secondo loro, ancora mancavano nella prima versione del modello. Quindi, una volta completato il modello, hanno dato priorità alle fasi del processo del modello a barriere dei reati contro il patrimonio. A questo proposito, è stata operata una distinzione tra le fasi del processo internazionale e nazionale.

I partecipanti hanno deciso di lavorare alle fasi del processo internazionale selezionate evidenziate in blu: ingresso, uso dell'infrastruttura, trasporto e spaccio, e utilizzo dei proventi. La scelta delle fasi del processo internazionale su cui lavorare è motivata dal fatto che i partecipanti alla sessione possono collaborare a livello europeo, mentre le fasi del processo nazionale possono essere affrontate su scala nazionale.

Le fasi del processo selezionate sono contrassegnate in blu:

| Fase 01 | Fase 02 | Fase 03 | Fase 04 | Fase 05 | Fase 06 | Fase 07 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Ingresso** | **Alloggio** | **Uso dell'infra-struttura** | **Commissione del reato** | **Stoccaggio** | **Trasporto e spaccio** | **Utilizzo dei proventi** |
| **Internazionale** | **Nazionale** | **Internazionale** | **Nazionale** | **Nazionale** | **Internazionale** | **Internazionale** |

Una volta definite le priorità delle fasi del processo, la seconda decisione ha riguardato la selezione di una barriera per ciascuna fase. Gli SM hanno selezionato le barriere che meritano la massima considerazione. Fa eccezione la terza fase del processo (uso dell'infrastruttura), per la quale sono state selezionate due barriere. Le seguenti barriere sono state ritenute prioritarie:

| | |
|---|---|
| **01. Ingresso** | Centro di riferimento - Elenchi passeggeri |
| **02. Uso dell'infrastruttura** | Sistema di riconoscimento automatico della targa (ANPR) |
| **03. Uso dell'infrastruttura** | Società di autonoleggio |
| **04. Trasporto e spaccio** | Sorveglianza di siti web di seconda mano |
| **05. Utilizzo dei proventi** | Indagini più approfondite su attivi/profitti |

Gli SM hanno concretizzato queste barriere mediante un piano d'azione. Inoltre, alcune delle barriere sono state completate con una cronologia.

## Model: Organised Property Crime

| 1 Entry | 2 Housing | 3 Use of infrastructure | 4 Use of infrastructure (communication) |
|---|---|---|---|
| **Facilitators** | | | |
| Travel agencies | Types of paid night stays | Railway | Internet |
| Bus companies | Rented houses | Highway | |
| Airport | House of multiple occupancy | Airport | |
| Rental car compagnies | Vulnerable people (drugs/ alcohol issues) | Seaport | |
| | Immigrants (vulnerable to trafficking) | Buses (Euroliners) | |
| | Crime unregistered | Car rental | |
| | Location near hotspots | UK cars | |
| | Travellers sites | Camping | |
| | Hiding in family groups like groups in hotels | Motel | |
| | | Car front men | |
| **Opportunities** | | | |
| Cheap tickets | Cheap rooms | Not checking IDs in buses, trains and boats | |
| Good infrastructure | Lack of surveillance | Privacy boundaries | |
| | Monitoring and registration | Schengen area | |
| | Documents (papers) removed by traffickers | Document fraud | |
| | Hides criminals as well as victims | | |
| | Anonymity - not registered INHMO | | |

| 5 Commit crime | 6 Storage | 7 Transport and trade | 8 Use gainings |
|---|---|---|---|
| **Facilitators** | | | |
| Hardware stores | Commercial storage facilities | Rental car | Bank |
| Accomplice | Hotel room | Black market | Concealer |
| | Criminal share adresses | Dealers for used cars | Money mule |
| | Garage boxes | Scrap dealer | Cryptocurrency |
| | Family houses | Pawn shop | Dark web |
| | Scrapyard | Cheap bus travel compagnies | Used products second hand website/shop |
| | Own housing facilities | Port | Social media (Facebook) |
| | Containers of storage facilities | | |
| | Cheap transport (FlixBus) | | |
| | Anchor persons | | |
| **Opportunities** | | | |
| Inattentiveness | Anonymous storage facilities | No check of ownership when travelling | Not checking where the money comes from |
| Small expensive products | Unlimited places to store | No registration of stolen goods | Money laundering constructions |
| | Places that look legal | Dark web | Open EU market with 28 legal systems |
| | Open EU market with 27 different legal systems | Video available with tutorials | |
| | Cash payments for rent a place like a box | Alternative platform for transporting and transitioning money | |
| | | Very fast information exchange | |
| | | Lack of control in Schengen area | |
| | | A lack of number identification | |
| | | Indication of a population in direct contact with mobile crime groups | |

| 1<br>Entry | 2<br>Housing | 3<br>Use of infrastructure | 4<br>Use of infrastructure (communication) |
|---|---|---|---|
| **Indicators** | | | |
| Small amount of luggage and a long stay | False documents | Small groups travelling in small vans | Use of mobile phones in suspicious countries |
| False documents | Too many people in one house | Sudden stops at parking spots | |
| | - Seasonal activities<br>- Asian festivals<br>- Metal price<br>- Burglary increase in winter (darker months) | Patterns / frequencies in traffic movement | |
| | | | |
| | | | |
| | | | |
| | | | |
| | | | |
| **Partners** | | | |
| Customs | Municipality | Highway patrol | - Phone companies<br>- Internet providers<br>- Social media companies like Facebook |
| Airlines | Hotels | Railways | |
| Ferry lines | - Public services<br>- Rubbish/refuse<br>- Container<br>- Housing authorities<br>- Free service<br>- Environment agencies | Border controls at<br>Railway<br>Seaport<br>Airport<br>Higway | |
| Airports | | Camping providers | |
| Coastguard | | Car rental sector | |
| | | Municipalities | |
| **Barriers** | | | |
| Automatic licence plate recognition | Night registration book | Increase highway patrols | Internet logs / legislative obligation |
| Information exchange with Europol and between countries | Awareness chalet | Predictive profiling | Accessing communication data legally and quickly |
| Targeting centre passenger list | Paying by plastic card instead of cash | JAD Intel led (CFR onstrident) boats, buses | Exploiting telematics in domestic cars and lorries (tachograph) |
| Reaction on entry | To oblige all the companies to have check out for receipts | Automatic licence plate recognition (ANPR) | |

| 5<br>Commit crime | 6<br>Storage | 7<br>Transport and trade | 8<br>Use gainings |
|---|---|---|---|
| **Indicators** | | | |
| Strange behaviour of small groups of men | A lot of traffic around a storage box | Price far too low for a 'new' product | Strange pattern of spending |
| Crime scene as destination in navigation system | Messages on social media | Products hidden in containers | Use of stolen tools |
| | Too much protection for a box or house | Documents | Big spenders without justified income |
| | Incomes that can not be justified | | Owners of different types of legal business |
| | Too much storage room for what they claim | | |
| | Too high amount of rent for a storage box | | |
| | Use of jammers | | |
| | Number of employees | | |
| **Partners** | | | |
| Hardware stores | Police | Gas stations | Financial Intelligence Unit |
| Bystanders | Commercial storage facilities | Freight companies | Real estate agents |
| Clubs | Cotenants of storage facilities | Pawn shop | Financial |
| Owner of goods (for example boats) | Municipalities | Car rental compagnies | Postal services |
| Media | | Port services | |
| Local and national government | | | |
| **Barriers** | | | |
| Sentencing in own country | Surveillance cameras | Registration of concealed goods or transported | International cooperation taxation authorities |
| Burglary prevention and other prevention programs | Rental check | Surveillance of black markets | Check on money laundering |
| More cameras/security measures in public places | Unusual use of electricity | Software tools to trace stolen goods | Reporting mechanism for facilitators/partners |
| Information exchange between partners/police agencies/ international | Registry for autorities | Online surveillance or to mark websites | The law on money laundering |

| 1<br>Entry | 2<br>Housing | 3<br>Use of infrastructure | 4<br>Use of infrastructure (communication) |
|---|---|---|---|
| **Barriers** | | | |
| Change of the law | Stop/deny licenses | ID checks | |
| Face recognition | Control air B&B cities | Surveillance (CCTV) cameras | |
| Profiling | Information sharing to 'locate' vulnerable | Hotel registrar | |
| Change identity | Housing checks on hygiene, fire, safety, construction, homeless | Social control | |
| Identity Numbers consistency (checks) | Using housing legislation | Big data: assessing and layering multiple data | |
| | | Communication | |

| 5<br>Commit crime | 6<br>Storage | 7<br>Transport and trade | 8<br>Use gainings |
|---|---|---|---|
| **Barriers** | | | |
| Cooperation between governmental authorities and compagnies | Registry for rent information | Apps | Online auction sites Ebay |
| Awareness of patterns and trends | GPS tracking device | Increased control on the roads | Suspicious income regulations |
| Cooperation and proper legislation of the arriving date compagnies | Cooperation with storage | Developing ANPR systems | One legal common EU approach |
| Running internet apps for communication | Jammer detection | Registration of prepaid sim cards | Deeper investigation - asset recovering |
| ANPR | Chop Chop Scrap metals | Lack of legal tools in legislation | No cash regulation in all of the EU |
| Physical patrol checks | Environment agency registration | Legislation/check of travellers who travel with bus or train | |
| | Society information regarding modus used by mobil crime groups in new storage area | Property marking/identification mark | |
| | | International registration scheme | |
| | | Barcode or QR-products | |
| | | Developing common database for institution and administration bodies | |
| | | Protocol / agreement between LEA administration bodies | |

## 2. Studio ISEC - Approcci amministrativi al crimine. Misure amministrative basate sulla legislazione normativa per prevenire e combattere la criminalità (grave e organizzata). Possibilità legali e applicazioni pratiche in 10 Stati membri dell'UE

Nel 2010, durante la presidenza belga dell'UE, il Consiglio ha adottato delle conclusioni in cui si chiedeva alla Rete informale di valutare le possibilità di rafforzare lo scambio di informazioni tra gli organi amministrativi e le tradizionali organizzazioni delle forze dell'ordine. A tal fine, il Ministero olandese della Sicurezza e della Giustizia (ente coordinatore), insieme all'Università di Tilburg (Paesi Bassi) e all'ateneo KU di Lovanio (Belgio), sostenuto dal Ministero degli Affari Interni belga, ha richiesto una sovvenzione del programma "Prevenzione e lotta contro la criminalità" della Commissione europea (ISEC). Nel 2011, la Commissione europea ha assegnato tale sovvenzione ISEC per condurre uno "studio sul potenziale di scambio di informazioni tra gli organi amministrativi e le tradizionali organizzazioni delle forze dell'ordine per sostenere l'uso di misure amministrative all'interno degli SM dell'UE e a livello europeo". La relazione sottostante è il risultato di questa sovvenzione ISEC.

Lo studio si propone di fornire un contributo al corpus di conoscenze esistenti in materia di approccio amministrativo alla criminalità nell'Unione europea nel modo seguente. In primo luogo, ha esaminato le opzioni legali a disposizione delle autorità amministrative nazionali nello SM selezionato: opzioni che impediscono ai criminali di abusare dell'infrastruttura legale, come le procedure di concessione delle licenze o le procedure di gara. Ciò ha portato a dieci relazioni separate per paese (capitoli 2-11), nonché a un confronto di queste opzioni legali nei dieci SM (capitolo 12). In secondo luogo, ha preso in considerazione l'applicazione pratica delle opzioni legali disponibili nello SM selezionato. I risultati di questo studio empirico sono esaminati nel capitolo 13. Il capitolo 14 ha esplorato il potenziale di scambio di informazioni tra gli SM dell'UE a sostegno di un approccio amministrativo alla criminalità. Infine, le conclusioni e la via da seguire sono state presentate nella parte V di questo studio (capitoli 15 e 16)[30 31].

## 3. Confine

CONFINE

Towards operational cooperation on local administrative financial investigations in the fight against human trafficking

CONFINE sta per: "Verso una cooperazione operativa sulle indagini finanziarie amministrative locali nella lotta alla tratta di esseri umani". In questo progetto, le città di Genk e Anversa, il Centro regionale di informazione e competenza (RIEC) della Zelanda, del Brabante occidentale e del Brabante orientale e l'università KU di Lovanio hanno unito le loro forze per comprendere meglio il fenomeno della tratta di esseri umani, più specificamente gli indicatori amministrativi e finanziari, le opportunità di scambio di informazioni e le modalità atte ad affrontare il fenomeno a livello locale.

Grazie a una maggiore consapevolezza del fenomeno, le autorità locali si trovano sempre più spesso a far fronte ai segni della tratta di esseri umani sul proprio territorio. L'effetto dello spostamento è legato proprio a tale fattore. Ad esempio, si assiste a uno spostamento di gruppi criminali dai Paesi Bassi al Belgio, a seguito degli sforzi profusi in tal senso dal governo olandese a livello amministrativo da diversi anni. Le organizzazioni criminali fanno un uso flessibile dei limiti del governo, percorrono la via della minima resistenza e si stabiliscono là dove l'applicazione della legge è più debole.

Le segnalazioni dei cittadini, delle città e/o dei servizi di polizia spesso riguardano settori specifici sensibili alla tratta, come alberghi e catering, centri di massaggi, autolavaggi manuali, negozi notturni, raccolta di frutta, trasporti e costruzioni. I trafficanti di esseri umani devono avvalersi del circuito legale per fornire alloggi alle vittime della tratta, ad esempio, o per riciclare i proventi dello sfruttamento. L'opportunità risiede in aree in cui la *malavita* stringe legami con la società legittima: in tal caso, l'amministrazione locale può percepire questi segnali e intraprendere azioni per affrontare la criminalità grave e organizzata.

Alcuni dei settori citati sono soggetti all'obbligo di concessione di licenze da parte delle autorità locali, che comprende indagini preliminari come quelle riguardanti la sicurezza antincendio dei locali, la moralità del gestore e le finanze. Tuttavia, l'indagine finanziaria si limita spesso all'esame di tutte le richieste di risarcimento da parte delle autorità locali stesse, il che non sempre porta all'individuazione di attività criminali e all'eventuale rifiuto della licenza di esercizio. Gli edifici afflitti da problemi di disturbi della quiete sono sottoposti a una verifica catastale e a un'indagine sulla qualità delle abitazioni. Anche in questo caso l'indagine finanziaria si limita a una verifica di altri immobili del proprietario secondo i dati catastali disponibili a livello locale.

A causa di queste carenze, i trafficanti di esseri umani possono servirsi dell'economia legale per promuovere le loro attività illegali, a volte anche con il sostegno del governo sotto forma di sussidi o assistenza sociale.

Sia nella fase di rilascio della licenza che durante lo svolgimento delle suddette attività, un'approfondita analisi amministrativa dei dati finanziari - comprendente ricerche sulle strutture societarie legali e indagini sul patrimonio e sui flussi di cassa dei conti bancari - rivela indizi sulla tratta di esseri umani. Dopotutto, le denunce per disturbi della quiete pubblica e per richieste di canoni d'affitto esorbitanti non sono sempre direttamente collegate alla tratta di esseri umani, ma possono essere un punto di partenza per un'indagine più approfondita.

L'obiettivo è quello di poter vagliare i settori elencati sulla base di criteri amministrativi e finanziari che siano indicativi della tratta di esseri umani, in modo che ai trafficanti non venga data la possibilità di sviluppare le loro pratiche illegali o che la tratta di esseri umani possa essere individuata e/o fermata in una fase precoce. Questo perché le autorità locali hanno modo di sventare i reati dei criminali attraverso l'adozione di misure amministrative, creando o modificando determinate condizioni, riducendo le possibilità di delinquere o rendendo tali attività meno attraenti. Ciò può essere fatto rifiutando una licenza di esercizio o una sovvenzione e chiudendo le imprese, senza compromettere l'indagine giudiziaria. L'approccio amministrativo integra l'approccio penale. Non tutti i governi locali sono convinti di poter apportare un valore aggiunto nella lotta contro la tratta di esseri umani. L'obiettivo di CONFINE è anche quello di evidenziare l'importanza della lotta contro la tratta di esseri umani all'interno del governo locale e di offrire a tali amministrazioni locali una prospettiva di intervento.[32 33]

## 4. Centri di informazione e competenza

### a. RIEC/LIEC

La lotta alla criminalità organizzata richiede una strategia concertata e integrata che combini la giustizia penale, il diritto amministrativo e le misure di diritto tributario. I Centri regionali di informazione e competenza (RIEC) e il Centro nazionale di informazione e competenza (LIEC) rafforzano l'approccio amministrativo e sostengono la strategia globale integrata.

Nei Paesi Bassi, i 10 RIEC e il LIEC sostengono la lotta contro la criminalità organizzata, minando la criminalità con l'obiettivo di stimolare la cooperazione e di rendere il governo e la società più resistenti a contrastare le intimidazioni dei criminali.

I RIEC e il LIEC perseguono tali fini con azioni volte a:

- aumentare la consapevolezza e la resistenza del governo e dei privati sul problema del contrasto della criminalità;
- sostenere e rafforzare la cooperazione in seno al governo e con i partner pubblico-privati; e
- condividere conoscenze e competenze nel campo dell'approccio amministrativo e integrale della lotta alla criminalità.

I Centri regionali operano "sul campo", in prossimità e su richiesta dei Comuni che si occupano direttamente delle attività criminali e dei loro effetti. Negli ultimi anni, i comuni hanno avuto più possibilità di contrastare la criminalità organizzata e di attuare efficacemente le misure amministrative. Poiché i Centri regionali lavorano con i loro partner secondo il principio "integrato, a meno che", questa strategia è coordinata a livello regionale. Il Centro nazionale facilita e fonde gli sforzi dei Centri regionali, fungendo da centro di servizio condiviso e polo di conoscenza per i Centri regionali e i loro partner, cioè gli enti della pubblica amministrazione, le autorità fiscali e doganali, la polizia e le autorità di giustizia penale. Su richiesta dei Centri regionali (o dei loro partner), del Ministero della Giustizia e della Sicurezza, dei sindaci e/o dei partner nazionali, il Centro nazionale svolge anche una serie di compiti nazionali e sovraregionali. Il Centro nazionale è anche lo sportello nazionale per le questioni amministrative e transfrontaliere[34].

### b. ARIEC/PAALCO

*Scritto da Priscilia Daxhelet, Annemie De Boye, Clara Vanquekelberghe*

Nel 2017, in Belgio, hanno preso il via i Centri regionali d'informazione e di competenza del distretto (ARIEC/PAALCO). Si tratta di cellule di tre persone composte da un coordinatore criminologo, un avvocato e un mediatore di informazioni, con centri ad Anversa, nel Limburgo e a Namur. Deve ancora essere effettuata una valutazione del lavoro dei centri.

I centri sensibilizzano le autorità locali ad affrontare la criminalità organizzata nella loro amministrazione e sostengono le autorità locali con competenze giuridiche e con metodi di comprovato successo. Inoltre, condividono la conoscenza delle buone pratiche delle iniziative di approccio amministrativo e garantiscono il monitoraggio di fenomeni sovra-locali che si diffondono in diversi comuni. L'approccio

amministrativo può essere utilizzato in via preventiva, ad esempio applicando le norme di polizia.

I compiti di un ARIEC/PAALCO consistono in:

- sensibilizzare agli approcci amministrativi attraverso varie iniziative;
- sostenere le autorità locali e la polizia;
- scambiare informazioni e conoscenze tra diversi partner;
- sviluppare competenze; e
- sviluppare partnership e reti.

## c. EURIEC

La criminalità grave e organizzata non si ferma alle frontiere. Per combatterla, è stato quindi istituito un progetto pilota transfrontaliero sull'approccio amministrativo, finanziato dalla Commissione europea: un centro di informazione e consulenza euroregionale (EURIEC) per l'approccio amministrativo alla criminalità organizzata. Il centro deve garantire una migliore cooperazione e un più rapido scambio di informazioni soprattutto a livello amministrativo tra Belgio, Renania settentrionale-Vestfalia e Paesi Bassi. Questo viene ad aggiungersi alla cooperazione già esistente tra la polizia e la procura al di là delle frontiere.

L'obiettivo principale è quello di dare alle autorità amministrative della regione di confine Euregio Mosa-Reno maggiori possibilità di contrastare congiuntamente i criminali, condividendo conoscenze e informazioni. Inoltre, il centro può contribuire ad evitare che i criminali degli altri paesi continuino indisturbati le loro attività criminali.

L'istituzione dell'EURIEC è una diretta conseguenza della cooperazione del Benelux nel campo dell'approccio amministrativo. Nel 2018 il ministro olandese della Giustizia e della Sicurezza, Ferdinand Grapperhaus, ha dichiarato: "Siamo in debito nei confronti del gruppo di lavoro del Benelux sull'approccio amministrativo, che ha ispirato questo progetto pilota con la relaione Tackling Crime Together (Contrastare insieme la criminalità). La relazione affrontava soprattutto la questione di come il Benelux e la Germania possano lavorare insieme nel modo migliore possibile per affrontare le cosiddette "bande di motociclisti fuorilegge". Il Consiglio europeo e la Commissione europea hanno abbracciato l'idea di un test. (...) i partner del Benelux e della Germania, che hanno domande sui criminali che operano al di là delle frontiere, possono rivolgersi a questo centro per risolvere i loro problemi".

L'Unione europea ha messo a disposizione 1 milione di euro per il progetto. Il progetto è scientificamente supervisionato dalle università di Lovanio, Maastricht e Colonia ed è stato inizialmente concepito per una durata di 2 anni a partire dal settembre 2019. Idealmente, le basi per le modifiche legislative avrebbero dovuto essere gettate in tutti e tre i paesi.

# 4

# Conclusioni e raccomandazioni

Una volta ricevute e analizzate tutte le iniziative di approccio amministrativo, è diventato chiaro che l'approccio amministrativo si sta sviluppando a velocità diverse in tutta l'UE. Negli ultimi anni, sempre più SM applicano un approccio amministrativo e la cui efficacia e i cui successi stanno diventando sempre più visibili. Alcuni SM non dispongono ancora dell'infrastruttura legale per condividere le informazioni pertinenti con le autorità pubbliche, mentre altri stanno iniziando a cooperare a livello transfrontaliero. Uno dei motivi principali per cui la Rete è stata creata e per cui è stato scritto il presente manuale è quello di incoraggiare e sostenere questi sforzi. Pertanto, raccomandiamo di utilizzare la nuova definizione emersa dalla Conclusione del Consiglio del 2016 per illustrare in modo chiaro e diretto cosa si intende per "approccio amministrativo" alla lotta contro la criminalità grave e organizzata. I pilastri che lo accompagnano sono buoni indizi di cipo è esattamente necessario per attuare un'iniziativa di approccio amministrativo efficace.

L'esclusione di eventuali iniziative pertinenti nel presente manuale è dovuta alla mancata adozione di un approccio amministrativo e per cui sono stati attuati unicamente strumenti di diritto penale o di applicazione della legge. Ciò non significa che queste iniziative non siano state efficaci nella lotta contro la criminalità grave e organizzata. È risultato chiaro che, nella maggior parte delle iniziative, era assente lo scambio di informazioni e l'uso di un approccio multidisciplinare. Nella maggior parte dei casi, la ragione è che gli SM non hanno la possibilità di scambiare informazioni con altre agenzie. Di conseguenza, le autorità locali cercano soluzioni creative per lo scambio di informazioni quando si sospettano fenomeni di criminalità organizzata. Tuttavia, queste soluzioni creative comportano una serie di rischi, come lo sviluppo di diversi procedimenti e l'uso improprio di strumenti amministrativi. Pertanto, un quadro nazionale è fondamentale. Ciò può essere definito adattando la legislazione e le infrastrutture, ad esempio, istituendo un organo centrale come i Centri di informazione e competenza, a cui le amministrazioni locali possono chiedere consulenza. A livello internazionale è fondamentale continuare a indagare sullo scambio di informazioni tra SM. Se sempre più SM si scambiassero informazioni a livello transfrontaliero o europeo, l'effetto di spostamento si interromperebbe e le attività dei gruppi criminali prosperebbero a stento.

# Endnotes

1 Europol, The European Union (EU) Serious and Organised Crime Threat Assessment (Socta) 2017, L'Aia: Europol, 2017, 7.
2 Ibidem.
3 OEDT, Droghe e criminalità: un rapporto complesso, *Focus sulle droghe* 16 (2007).
4 OEDT ed Europol, EU Drug Markets Report, Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2019, 55.
5 Openbaar Ministerie, Rapportage Aanpak Georganiseerde Ondermijnende Criminaliteit 2017, L'Aia: Openbaar Ministerie, 2017.
6 Pieters Tops e Jan Tromp, *De Achterkant Van Nederland*, Amsterdam: Balans, 2017.
7 Ibidem.
8 Segretariato generale dell'Unione del Benelux, Tackling Crime Together. The Benelux and North Rhine-Westphalia Initiative on the Administrative Approach to Crime Related to Outlaw Motorocylce Gangs in the Euregion Meuse-Rhine, Bruxelles, 2016.
9 Annemie De Boye et al., Administrative Approach to Organised Crime. Support European Local Authorities in Combating Local Outcomes of Organised Crime Co-Funded by the Prevention of and Fight against Crime Program of the European Union., Genk: Città di Genk, 2015, 16.
10 Unione Europea, 2007/C 306/01: Trattato di Lisbona, Bruxelles, 2007.
11 Consiglio dell'Unione europea, Il programma di Stoccolma: Un'Europa aperta e sicura al servizio e a tutela dei cittadini, Bruxelles, 4 maggio 2010.
12 Consiglio dell'Unione europea, Conclusioni del Consiglio sulla lotta contro i crimini commessi da gruppi criminali mobili (itineranti), Bruxelles, 2010.
13 Rete informale dei punti di contatto sull'approccio amministrativo per prevenire e contrastare la criminalità organizzata, *EU Handbook - Complementary Approaches and Actions to Prevent and Combat Organised Crime* 2011.
14 Rete informale dei punti di contatto sull'approccio amministrativo per prevenire e contrastare la criminalità organizzata, *EU Handbook - Complementary Approaches and Actions to Prevent and Combat Organised Crime* 2013.
15 Consiglio dell'Unione europea, 9935/16: Conclusioni del Consiglio sull'approccio amministrativo per prevenire e combattere la criminalità grave e organizzata, Bruxelles, 2016.
16 Antonius Spapens, Maaike Peters, e Dirk Van Daele, *Administrative Measures to Prevent and Tackle Crime*, L'Aia: Eleven International Publishing, 2015.
17 9935/16.
18 Confine: Towards Operational Cooperation on Local Administrative Investigations in the Fight against Human Trafficking, Genk: Città di Genk, 2019.
19 Ulteriori informazioni sono disponibili su: https://epe.europol.europa.eu/
20 Austria, Belgio, Bulgaria, Repubblica Ceca, Danimarca, Finlandia, Germania, Italia, Lettonia, Lituania, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Romania, Spagna, Regno Unito
21 Croazia, Francia, Ungheria, Lussemburgo, Slovenia
22 Cipro, Estonia, Grecia, Irlanda, Malta, Slovacchia, Svezia
23 Federale Overheidsdienst Binnenlandse Zaken, Gemeentelijke Administratieve Sancties, https://www.besafe.be/nl/veiligheidsthemas/gemeentelijke-administratieve-sancties/algemeen-0, 2019.
24 Victor Bekkers, *The Governance of Back Office Integration in E-Government: Some Dutch Experiences*, ed. Maria A. Wimmer et al. (Berlino, Heidelberg: Springer Berlin Heidelberg, 2005), 380.
25 Edward R. Kleemans e Wim Huisman, Multi-Agency Approaches in 'Criminogenic' Settings: The Case of the Amsterdam Red Light District, *Crime, Law and Social Change* 64:4 (2015).
26 Spapens, Peters e Van Daele, *Administrative Measures to Prevent and Tackle Crime*, 553.
27 Loes Kersten ed Elke Roevens, Evaluation of the Administrative Approach to Organised Crime in the City of Genk, Genk: KU Leuven, 2015.
28 Maggiori informazioni sono disponibili su: https://www.europol.europa.eu/empact
29 Maggiori informazioni sono disponibili su: https://hetccv.nl/english/
30 Maggiori informazioni sono disponibili nel libro Administrative Approaches to Crime (Approcci amministrativi alla criminalità): https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/crime-prevention/docs/final_report_eu_study_administrative_approaches_to_crime_en.pdf
31 Spapens, Peters e Van Daele, *Administrative Measures to Prevent and Tackle Crime*.
32 Maggiori informazioni sono disponibili su: https://www.genk.be/Confine
33 Confine: Towards Operational Cooperation on Local Administrative Investigations in the Fight against Human Trafficking.
34 The Regional and National Information and Expertise Centres, L'Aia Landelijk Informatie en Expertise Centrum, 2014.

# Bibliografia


Confine: Towards Operational Cooperation on Local Administrative Investigations in the Fight against Human Trafficking. Genk: Città di Genk, 2019. https://www.genk.be/file_uploads/14578.pdf?sc=35E4913BDAF12590CD6B09160414F294.

Centri di informazione e di competenza regionali e nazionali. L'Aia: Landelijk Informatie en Expertise Centrum, 2014.

Bekkers, Victor. *The Governance of Back Office Integration in E-Government: Some Dutch Experiences*. A cura di Maria A. Wimmer, Roland Traunmüller, Åke Grönlund e Kim V. Andersen. Berlino, Heidelberg: Springer Berlin Heidelberg, 2005.

Consiglio dell'Unione europea, 9935/16: Conclusioni del Consiglio sull'approccio amministrativo per prevenire e combattere la criminalità grave e organizzata. Bruxelles, 2016.

Consiglio dell'Unione europea. Conclusioni del Consiglio sulla lotta contro i crimini commessi da gruppi criminali mobili (itineranti). Bruxelles, 2010.

Consiglio dell'Unione europea. Il programma di Stoccolma: Un'Europa aperta e sicura al servizio e a tutela dei cittadini. Brussels, 4 maggio 2010.

De Boye, Annemie, Sarah Wouters, Els Moermans, Luud Geerlings, Geert Dreezen, Wim Dries e Paul Salmon. Administrative Approach to Organised Crime. Support European Local Authorities in Combating Local Outcomes of Organised Crime Co-Funded by the Prevention of and Fight against Crime Program of the European Union. Genk: Città di Genk, 2015.

OEDT. Droga e criminalità: un rapporto complesso. *Focus sulle droghe* 16 (2007).

OEDT ed Europol. Relazione sui mercati della droga dell'UE. Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2019.

Unione Europea, 2007/C 306/01: Trattato di Lisbona. Bruxelles, 2007.

Europol. The European Union (EU) Serious and Organised Crime Threat Assessment (Socta) 2017. L'Aia: Europol, 2017.

Federale Overheidsdienst Binnenlandse Zaken. Gemeentelijke Administratieve Sancties. https://www.besafe.be/nl/veiligheidsthemas/gemeentelijke-administratieve-sancties/algemeen-0. 2019. (Consultato il 27 novembre 2019).

Segretariato generale dell'Unione del Benelux. Tackling Crime Together. The Benelux and North Rhine-Westphalia Initiative on the Administrative Approach to Crime Related to Outlaw Motorocylce Gangs in the Euregion Meuse-Rhine. Bruxelles, 2016.

Kersten, Loes ed Elke Roevens. Evaluation of the Administrative Approach to Organised Crime in the City of Genk. Genk: KU Leuven, 2015.

Kleemans, Edward R. e Wim Huisman. Multi-Agency Approaches in 'Criminogenic' Settings: The Case of the Amsterdam Red Light District. *Crime, Law and Social Change* 64:4 (2015), 247-61. https://dx.doi.org/10.1007/s10611-015-9590-6.

Openbaar Ministerie. Rapportage Aanpak Georganiseerde Ondermijnende Criminaliteit 2017. L'Aia: Openbaar Ministerie, 2017.

Spapens, Antonius, Maaike Peters e Dirk Van Daele. *Administrative Measures to Prevent and Tackle Crime*. L'Aia: Eleven International Publishing, 2015.

The Informal Network of contact points on the administrative approach to prevent and disrupt organised crime. E*U Handbook - Complementary Approaches and Actions to Prevent and Combat Organised Crime*, 2011.

The Informal Network of contact points on the administrative approach to prevent and disrupt organised crime. *EU Handbook - Complementary Approaches and Actions to Prevent and Disrupt Organised Crime*, 2013.

Tops, Pieters & Jan Tromp. *De Achterkant Van Nederland*. Amsterdam: Balans, 2017.

**enaa@ibz.eu**
**www.administrativeapproach.eu**

in www.linkedin.com/company/enaa
twitter.com/ENAA_news