

INDAGINE CONOSCITIVA SULL'ATTUAZIONE DELLA CONVENZIONE EUROPOL

CAPITOLO I

INTRODUZIONE

1. Finalità dell'indagine conoscitiva.

La necessità di verificare l'efficacia dello « strumento », soprattutto per quel che riguarda la sua effettiva utilizzazione da parte degli operatori di polizia è stata alla base della decisione del Comitato di avviare una approfondita indagine conoscitiva su EUROPOL.

L'indagine conoscitiva è stata quindi deliberata il 19 gennaio 2000. Inizialmente il Comitato aveva deciso di sviluppare l'indagine privilegiando quattro settori di approfondimento riguardanti, rispettivamente: a) il traffico illecito di sostanze stupefacenti, di materiali nucleari e radioattivi; b) la lotta alle organizzazioni clandestine di immigrazione e alla tratta di esseri umani; c) la lotta al terrorismo, nonché, d) la contraffazione di mezzi di pagamento, il riciclaggio del denaro e il traffico di veicoli rubati. Ad un più maturo esame, tuttavia, il Comitato ha convenuto che, a causa del poco tempo trascorso dall'inizio effettivo dell'operatività di EUROPOL, non risultavano sufficienti elementi di valutazione in ordine ai suddetti settori. Il Comitato, pertanto, ha deciso di effettuare una indagine di carattere generale sull'attuazione della Convenzione EUROPOL, riservandosi, alla luce di essa, di proporre ulteriori approfondimenti tematici. L'indagine ha avuto come ambito principale di analisi, attraverso la programmazione e la tenuta di audizioni dei principali responsabili del segmento italiano EUROPOL, il funzionamento della Unità nazionale italiana Ma non solo. Ci si era chiesti, infatti, se non fosse opportuno ripensare la ripartizione di competenze fra i diversi « referenti » nazionali (Polizia di Stato, Arma dei Carabinieri, Guardia di Finanza, Direzione Investigativa Antimafia, Direzione Centrale per i servizi antidroga), apparsa, ad una prima valutazione, troppo rigida e strutturata. Inoltre, nel corso di un incontro a Bruxelles con il Commissario europeo responsabile per la giustizia e gli affari interni ed a L'Aja con il Direttore di EUROPOL, il Comitato ha cercato di chiarire, per un verso, se non sia prematuro estendere i compiti di EUROPOL e, per altro verso, se, allo stato, EUROPOL abbia raggiunto la « velocità di crociera ». In particolare, ci si è chiesti se EUROPOL, in quanto organismo europeo di coordinamento dell'attività di *intelligence* delle diverse polizie nazionali, sia davvero riconosciuto in questa sua funzione ed in questo suo ruolo. Si è inteso verificare, in specie, se EUROPOL riceva un flusso informativo dalle forze di polizia nazionali sufficiente ad attivare la sua funzione di *intelligence* e di analisi ed, in tal modo, supportare il contrasto alle organizzazioni criminali che sempre più operano a livello transnazionale.

In questo quadro l'analisi è stata allargata al ruolo di EUROPOL nella futura architettura della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale nell'Unione europea, anche alla luce dei lavori della Conferenza intergovernativa di revisione dei trattati e dello sviluppo dei punti programmatici delle conclusioni del Consiglio europeo straordinario di Tampere del 15 e 16 ottobre 1999, esclusivamente dedicato allo sviluppo di uno « spazio di libertà, sicurezza e giustizia » nell'Unione europea, così come delineato dal Trattato di Amsterdam. Detta analisi ha fatto emergere la necessità, per un verso, che il settore della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale sia dotato di una « seconda gamba », costituita dal *pendant* giudiziario di EUROPOL e, per altro verso, che sia adeguatamente migliorato il controllo democratico sugli atti del terzo pilastro dell'Unione europea ed, in particolare, di EUROPOL.

CAPITOLO II

LA COOPERAZIONE DI POLIZIA IN AMBITO COMUNITARIO

1. Le prime realizzazioni: i Gruppi di lavoro « Trevi ».

Il Consiglio europeo di Roma del 1° e 2 dicembre 1975, su impulso anglo-tedesco, decise che i ministri dell'interno degli Stati membri si sarebbero incontrati regolarmente per discutere i problemi del mantenimento dell'ordine e della sicurezza.

Fin dalla prima riunione (18 giugno 1976) i ministri decisero di creare alcuni gruppi di lavoro, denominati « TREVI » (acronimo di « terrorismo, radicalismo e violenza internazionale »). La finalità di questi gruppi, il cui mandato è stato progressivamente esteso, era, appunto, di favorire la cooperazione nella lotta al terrorismo, lo scambio di dati concernenti l'organizzazione, l'equipaggiamento e la formazione dei servizi di polizia, la collaborazione con riguardo al mantenimento dell'ordine durante gli avvenimenti sportivi, gli aspetti internazionali della lotta alla grande criminalità, quali gli attacchi a mano armata, il traffico di stupefacenti, la frode, la tratta di esseri umani, nonché l'esame delle problematiche risultanti dalla abolizione delle frontiere interne tra gli Stati membri delle Comunità.

La struttura « TREVI » risultava organizzata attorno a tre livelli. La riunione ministeriale, di regola a cadenza semestrale, era preparata dal Comitato degli alti funzionari, il quale, a sua volta, poteva basarsi sulle proposte dei vari gruppi di lavoro.

Sotto il profilo operativo, il tema della lotta al traffico di stupefacenti ha ricevuto un particolare impulso dalla creazione, decisa dalla riunione ministeriale di Dublino del giugno 1990, dell'« European Drugs Intelligence Unit » (EDIU), che operava mediante una unità centrale, raccordata con i singoli paesi membri, come centro di analisi di informazioni in materia di contrasto al detto traffico.

2. *Segue: l'Unità europea antidroga (EDU).*

Il Consiglio europeo di Lussemburgo del 28-29 giugno 1991, su proposta tedesca, decise di accelerare l'esame dei progetti tendenti alla creazione di un ufficio investigativo criminale europeo con compiti di accentramento e di coordinamento delle attività informative e di *intelligence*.

Sulla base della positiva esperienza di EDIU il Consiglio europeo di Maastricht del 9 e 10 dicembre 1991, approvò la proposta di istituire, come primo passo verso la collaborazione istituzionalizzata in tema di polizia, una Unità europea antidroga (EDU). Al Consiglio europeo di Maastricht si deve, inoltre, l'approvazione del progetto di Trattato sull'Unione europea, poi firmato nella medesima città olandese il 7 febbraio 1992. Come è noto, il Trattato di Maastricht, nell'istituire l'Unione europea, fondata sulle tre Comunità europee e su due ambiti di cooperazione, svolti con metodo essenzialmente intergovernativo, ha riservato il secondo di essi al settore della giustizia e degli affari interni (GAI). L'articolo K.1 del Trattato sull'Unione europea individua, tra le questioni di « interesse comune » degli Stati membri, al n. 9 « la cooperazione di polizia ai fini della prevenzione della lotta contro il terrorismo, il traffico illecito di droga ed altre forme gravi di criminalità internazionale, compresi, se necessario, taluni aspetti di cooperazione doganale, in connessione con l'organizzazione a livello dell'Unione di un sistema di scambio di informazioni, in seno ad un ufficio europeo di polizia (EUROPOL) ».

EDU diventa quindi il precursore di EUROPOL, e, sulla base dell'accordo ministeriale di Copenaghen del 2 giugno 1993 e con la denominazione EDU-EUROPOL, ha iniziato ad operare a L'Aja (come previsto dalla decisione relativa alla sua sede, adottata il 29 ottobre 1993 dai Capi di Stato e di Governo dell'Unione europea) il 3 gennaio 1994, a seguito dell'invio da parte di ciascuno Stato membro degli ufficiali di collegamento.

Le competenze di EDU-EUROPOL, inizialmente indirizzate al traffico illecito di stupefacenti, furono progressivamente ampliate. Esse, infatti, dapprima risultarono estese al traffico di sostanze nucleari e radioattive, alla lotta all'immigrazione clandestina, al traffico di autoveicoli rubati ed al riciclaggio, successivamente, al traffico di esseri umani, e, in processo di tempo, al terrorismo ed alla lotta contro la falsificazione di monete e altri mezzi di pagamento.

3. *L'istituzione di EUROPOL.*

La Convenzione che istituisce un Ufficio europeo di polizia, denominato EUROPOL, è stata firmata a Bruxelles il 26 luglio 1995. L'entrata in vigore della Convenzione è stata a lungo bloccata a causa del mancato accordo tra gli Stati membri circa l'organo giurisdizionale competente ad interpretarne le decisioni. Si dovette attendere, infatti, il 26 luglio 1996 per la firma del Protocollo concernente l'interpretazione in via pregiudiziale, da parte della Corte di giustizia delle Comunità europee, della Convenzione EUROPOL. Inoltre, soltanto il 19 giugno 1997 fu firmato il Protocollo relativo ai privilegi e le immunità di EUROPOL.

La Convenzione EUROPOL è entrata in vigore il 1° ottobre 1998 a seguito del perfezionamento delle procedure nazionali di ratifica. Il Consiglio di amministrazione di EUROPOL, ha adottato il 1° ottobre 1998, il proprio regolamento interno. EUROPOL, peraltro, ha iniziato le sue attività a L'Aja solo il 1° luglio 1999, dopo la definizione dei vari atti normativi, previsti dall'articolo 43, par. 4, della Convenzione riguardanti, in particolare, i diritti ed i doveri degli ufficiali di collegamento, le norme applicative degli archivi di analisi, il regolamento interno dell'Autorità comune di controllo, lo statuto del personale, norme in materia di protezione del segreto, il regolamento finanziario, l'accordo di sede tra EUROPOL ed i Paesi Bassi, il Protocollo sui privilegi e le immunità del personale EUROPOL e gli accordi relativi ai privilegi e le immunità degli ufficiali di collegamento presso EUROPOL. La Convenzione EUROPOL ha attribuito la competenza di adottare i detti atti ad una pluralità di soggetti: agli Stati membri (Protocolli e Accordi sui privilegi), al Consiglio dell'Unione (norme sugli archivi di analisi, statuto del personale, norme sul segreto, regolamento finanziario) ed all'Autorità comune di controllo (regolamento interno).

Il Parlamento italiano, per parte sua, ha provveduto a ratificare la Convenzione EUROPOL ed il Protocollo sull'interpretazione pregiudiziale della Corte di giustizia con la citata legge 23 marzo 1998, n. 93, mentre ha ratificato il Protocollo sui privilegi e le immunità di EUROPOL con legge 7 giugno 1999 n. 182.

Con l'inizio dell'operatività di EUROPOL è terminata l'attività di EDU-EUROPOL. EUROPOL è divenuto proprietario di tutte le attrezzature finanziate mediante il bilancio comune dell'Unità Droghe-Europol, sviluppate o proposte da detta unità o messe a sua disposizione permanente o gratuita dallo Stato olandese che ne ha ospitato la sede, nonché la totalità dei suoi archivi e dei sistemi di dati da essa autonomamente gestiti.

4. L'attribuzione al Comitato delle funzioni di vigilanza sull'attività dell'Unità nazionale EUROPOL.

L'articolo 6 della legge 23 marzo 1998, n. 93, che ratifica e dà esecuzione alla Convenzione di Bruxelles del 26 luglio 1995 istitutiva di EUROPOL ed al Protocollo di Bruxelles del 24 luglio 1996, concernente l'interpretazione in via pregiudiziale della medesima Convenzione da parte della Corte di Giustizia delle Comunità europee, attribuisce al *Comitato di controllo sull'attuazione e sul funzionamento della Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen* anche funzioni di vigilanza sull'attività dell'Unità nazionale EUROPOL. Ai sensi della stessa norma il Governo è tenuto a presentare annualmente al Comitato una relazione sull'attuazione della Convenzione EUROPOL. La legge 7 giugno 1999, n. 182, che ratifica e dà esecuzione al Protocollo di Bruxelles del 19 giugno 1997, relativo ai privilegi e alle immunità di EUROPOL, stabilisce che la detta relazione governativa comprenda anche le informazioni essenziali e le valutazioni del Governo concernenti i privilegi e le immunità di cui beneficia personale di EUROPOL.

La relazione per il 1998 è stata presentata il 20 luglio 1999 e quella per il 1999 è stata illustrata, nell'ambito di un'audizione del Sottosegretario Brutti dinanzi al Comitato, il 13 giugno 2000.

Al regolamento interno del Comitato è stata demandata la disciplina dell'attività di vigilanza sull'UNE, l'Unità nazionale EUROPOL: tale regolamento è stato adottato con delibera del Comitato il 28 luglio 1999, in occasione della quale il Comitato ha anche cambiato la sua denominazione in « Comitato parlamentare di controllo sull'attuazione e il funzionamento della Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen e di vigilanza sull'Unità nazionale EUROPOL ». Nello svolgimento di tale attività il Comitato, ai sensi dell'articolo 5 del detto regolamento interno, oltre ad esaminare la relazione annuale del Governo, può procedere ad audizioni di ministri, dirigenti e rappresentanti di organismi, amministrazioni pubbliche e autorità indipendenti in relazione alle materie di propria competenza; ha inoltre facoltà di chiedere, informato il ministro competente, l'intervento dei dirigenti assegnati all'Unità nazionale EUROPOL, nonché degli ufficiali di collegamento distaccati presso EUROPOL al fine di acquisire informazioni e chiarimenti sulla loro attività; può altresì promuovere, informandone i Presidenti delle Camere, incontri con i componenti del Consiglio di amministrazione, con il Direttore, con il Controllore finanziario e con i componenti del Comitato finanziario di EUROPOL; può, infine, promuovere, informandone i Presidenti delle Camere, incontri con le competenti commissioni del Parlamento europeo ovvero con singoli suoi componenti.

5. La cooperazione in materia di polizia e giudiziaria penale secondo il Trattato di Amsterdam.

Il Trattato di Amsterdam del 2 ottobre 1997, entrato in vigore il 1° maggio 1999, apporta numerose modifiche al Trattato sull'Unione europea per quanto riguarda la cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale, ed è suscettibile, pertanto, di aprire nuove prospettive per EUROPOL.

L'obiettivo che si è inteso perseguire è quello di fornire a coloro che risiedono nel territorio degli Stati membri (cittadini dell'Unione o meno) un livello elevato di sicurezza in uno « spazio di libertà, sicurezza e giustizia ». In tale spazio va assicurata la libera circolazione delle persone insieme a misure appropriate per quanto concerne i controlli alle frontiere esterne, l'asilo, l'immigrazione, la prevenzione della criminalità e la lotta contro quest'ultima (articolo 2 Trattato sull'Unione europea). Si tratta della concretizzazione della proposta formulata fin dal 1977 dal Presidente francese Giscard d'Estaing di creare uno « spazio giudiziario europeo ». Di fatto la globalizzazione del crimine e l'internazionalizzazione delle organizzazioni criminali hanno obbligato gli Stati a non considerare più sufficiente limitarsi alla garanzia dell'ordine pubblico e della sicurezza interna. Quest'azione di contrasto, infatti, resta largamente inefficace senza forme di collaborazione sinergica con gli altri Stati.

In questa prospettiva, rispetto al contrasto alla criminalità, le nuove disposizioni del Titolo VI del Trattato sull'Unione europea,

anzitutto, non contengono più la limitazione ai suoi aspetti internazionali, riferendosi ora alla « criminalità » *tout court*. In secondo luogo, le nuove disposizioni prevedono che il contrasto non sia più soltanto rivolto alla criminalità « organizzata » ma menzionano la prevenzione e la repressione della criminalità « di altro tipo ». In terzo luogo, nell'esemplificazione delle condotte illecite che rientrano nel *genus* criminalità, il Trattato modificato, nel ribadire la necessità di un contrasto al terrorismo, al traffico illecito di droga ed alla frode, sostituisce il mero riferimento alle « altre forme gravi di criminalità internazionale », che figurava nell'articolo K.1, n. 9, del Trattato sull'Unione europea, con l'indicazione specifica della tratta degli esseri umani, dei reati contro i minori, del traffico illecito di armi e della corruzione (articolo 29, secondo comma, del Trattato sull'Unione europea).

Va poi sottolineata la significativa novità consistente nel coniugare, conformemente al principio di legalità nella sua più moderna accezione, l'interrelazione tra cooperazione di polizia e cooperazione giudiziaria. In questo quadro un ruolo essenziale assume il ravvicinamento delle normative degli Stati membri in materia penale ed, in particolare, « la progressiva adozione di misure per la fissazione di norme minime relative agli elementi costitutivi dei reati e alle sanzioni per quanto riguarda la criminalità organizzata, il terrorismo e il traffico illecito di stupefacenti » (articolo 31, lett. e), del Trattato sull'Unione europea). Utili precisazioni, con riguardo al riavvicinamento delle norme penali sostanziali, risultano dalle conclusioni del Consiglio europeo di Tampere del 15 e 16 ottobre 1999. Il Consiglio europeo, infatti, ha ritenuto che gli sforzi intesi a concordare definizioni, incriminazioni e sanzioni comuni dovrebbero incentrarsi, in primo luogo, su un numero limitato di settori di particolare importanza, quali la criminalità finanziaria (riciclaggio di denaro, corruzione, falsificazione dell'euro), il traffico di droga, la tratta degli esseri umani e, in particolare, lo sfruttamento delle donne e lo sfruttamento sessuale dei minori, nonché la criminalità ad alta tecnologia e la criminalità ambientale (punto 48 delle conclusioni). Inoltre, il Consiglio europeo ha invitato il Consiglio ad adottare, entro la fine del 2000, una normativa che preveda sanzioni più severe per il reato di tratta di esseri umani e di sfruttamento economico dei migranti da paesi terzi (punto 23 delle conclusioni).

Per quanto più direttamente attinente ad EUROPOL è opportuno notare che le nuove disposizioni, per un verso, non intendono limitare la cooperazione tra le forze di polizia degli Stati membri al solo quadro EUROPOL, potendo tali forze anche cooperare « direttamente » (articolo 29, secondo comma, primo trattino, del Trattato sull'Unione europea).

Per altro verso le nuove disposizioni intendono consolidare la cooperazione finora svolta mediante EUROPOL, potenziandone le attuali competenze ed ampliandole ad altri ambiti.

Ed invero, ai sensi dell'articolo 30 del Trattato sull'Unione europea, l'azione comune nel settore della cooperazione di polizia comprende quattro aspetti. Il primo attiene alla cooperazione « operativa » tra le autorità di polizia degli Stati membri in relazione alla prevenzione, all'individuazione dei reati e alle relative indagini. Il secondo

riguarda la raccolta, l'archiviazione, l'analisi e lo scambio di informazioni, specie se relative alla segnalazione di transazioni sospette, nel rispetto delle disposizioni sulla protezione dei dati personali. Il terzo ambito di azione comune riguarda la cooperazione e le iniziative in settori quali la formazione, lo scambio di ufficiali di collegamento, il comando di funzionari, l'uso di attrezzature e la ricerca in campo criminologico. Infine, il quarto campo di intervento concerne la valutazione in comune di particolari tecniche investigative ai fini dell'individuazione di forme gravi di criminalità organizzata.

Rispetto ai segnalati ambiti di azione comune appare non privo di significato che la menzione di EUROPOL figuri solo rispetto al sistema informativo e neppure in forma esclusiva mentre è pacifico che il contenuto delle attività finora svolte da EUROPOL copra sostanzialmente anche gli altri settori d'azione.

L'impressione di un regresso di EUROPOL, o almeno di un suo ridimensionamento, viene meno, tuttavia, se si tiene conto della disposizione secondo cui il Consiglio dell'Unione, entro cinque anni dall'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam, cioè entro il maggio 2004, deve mettere EUROPOL in condizione di agevolare e sostenere la preparazione, nonché di promuovere il coordinamento e l'effettuazione di specifiche operazioni investigative da parte delle autorità competenti degli Stati membri, comprese azioni operative di unità miste cui partecipano rappresentanti di EUROPOL con funzioni di supporto. Inoltre, il Consiglio è chiamato, sempre entro il 2004, ad adottare misure che consentano ad EUROPOL di richiedere alle autorità nazionali di svolgere e coordinare le loro indagini su casi specifici e di sviluppare competenze specifiche che possono essere messe a disposizione degli Stati membri per assisterli nelle indagini relative a casi di criminalità organizzata.

La centralità di EUROPOL nel sistema di cooperazione di polizia delineato dal Trattato di Amsterdam risulta confermata dalla lettura delle conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo di Tampere del 15 e 16 ottobre 1999.

Nel documento si rileva, infatti, che « EUROPOL ha un ruolo fondamentale di sostegno per quanto riguarda la prevenzione della criminalità, l'analisi e le indagini a livello di Unione ». In quest'ottica, il Consiglio europeo ritiene non solo che ad EUROPOL debbano essere fornite le risorse necessarie ma che il suo ruolo debba essere rafforzato conferendogli la facoltà di ottenere « dati operativi » dagli Stati membri e ribadisce la previsione, di cui all'articolo 30, paragrafo 2, lettera a), citato, in tema di coordinamento delle indagini e di squadre investigative comuni (v. punto 45 delle conclusioni). A quest'ultimo riguardo il Consiglio dell'Unione nello scorso aprile non è giunto ad una conclusione registrando la divisione degli Stati membri. Infatti, taluni Stati preferiscono attendere la revisione globale della Convenzione EUROPOL prima di creare le squadre investigative comuni; altri, sostenuti dalla Commissione europea, si sono dichiarati favorevoli ad una decisione immediata.

Ma ciò non è tutto. Le conclusioni di Tampere insistono sull'opportunità che EUROPOL partecipi, con funzioni di supporto, alle squadre investigative comuni (punto 43 delle conclusioni), e contengono un invito al Consiglio ad estendere la competenza di EUROPOL

« al riciclaggio in generale, a prescindere dal tipo di reato da cui i proventi riciclati derivano » (punto 56 delle conclusioni).

Infine, è « in cooperazione con EUROPOL » che la *task force* operativa europea dei capi della polizia deve scambiare esperienze, le migliori prassi e informazioni sulle tendenze attuali della criminalità transnazionale nonché contribuire alla predisposizione di azioni operative (punto 44 delle conclusioni). Questa *task force* si è riunita per la prima volta a Lisbona il 7 e 8 aprile 2000.

Venendo, ora, agli strumenti che il Trattato di Amsterdam dispone quanto alla cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale, la loro tipologia risulta specificatamente individuata: il Consiglio dell'Unione può adottare posizioni comuni, decisioni-quadro, convenzioni e decisioni. Merita segnatamente di essere sottolineata la previsione di decisioni-quadro strumento inedito nel terzo pilastro volto al ravvicinamento delle legislazioni e della regolamentazione degli Stati membri. Tali decisioni, che il Consiglio deve assumere all'unanimità, sono vincolanti per gli Stati membri quanto al risultato da ottenere, ferma restando la competenza nazionale circa la forma ed i mezzi da impiegare per raggiungere il tale obbligo di risultato. Per prevenire interpretazioni evolutive da parte del giudice comunitario gli autori del Trattato di Amsterdam hanno preferito specificare che le decisioni-quadro non hanno efficacia diretta, cioè non possono essere invocate dai singoli davanti ai giudici nazionali al fine di paralizzare una legislazione interna con esse incompatibile (articolo 34, paragrafo 2. lett. b, del Trattato sull'Unione europea).

In questo quadro non può essere sottaciuta la carenza dell'intervento parlamentare nel processo decisionale. Infatti, il Consiglio dell'Unione, prima di adottare le decisioni-quadro, è tenuto soltanto a consultare il Parlamento europeo; quest'ultimo, pertanto, è chiamato ad esprimere il proprio parere entro un termine, non inferiore a tre mesi, fermo restando che in mancanza di parere entro detto termine, il Consiglio può deliberare (articolo 39, paragrafo 1, del Trattato sull'Unione europea). Va ricordato, peraltro, che il Protocollo sul ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione europea, allegato al Trattato di Amsterdam, valorizza il ruolo della Conferenza delle commissioni per gli affari europei (COSAC) proprio al fine di incoraggiare una maggiore partecipazione dei parlamenti nazionali alle attività dell'Unione europea e di potenziarne la capacità di esprimere i loro pareri sui problemi che rivestono per loro particolare interesse. In quest'ottica la COSAC non solo può esaminare qualsiasi proposta o iniziativa legislativa concernente l'istituzione di uno « spazio di libertà, sicurezza e giustizia » suscettibile di incidere sui diritti e sulle libertà dei singoli, ma anche può trasmettere al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Commissione ogni contributo che ritenga utile rispetto alle dette iniziative legislative.

Alla luce del ruolo singolarmente debole del Parlamento europeo nel processo decisionale che porta all'adozione delle decisioni-quadro, non si può non ripensare alle modalità di intervento del Parlamento italiano nella cosiddetta fase ascendente, considerato che, quando esso sarà chiamato a dare attuazione alle decisioni-quadro, il contenuto normativo di esse risulterà già compiutamente predeterminato. (In proposito si rinvia alle Conclusioni, Capitolo V, par. 2.1).

CAPITOLO III

IL SISTEMA EUROPOL

1. Le finalità di EUROPOL.

L'obiettivo di EUROPOL, ai sensi dell'articolo 2, par. 1, della Convenzione istitutiva, è quello di migliorare l'efficacia dei servizi competenti degli Stati membri e la loro cooperazione rispetto a talune fattispecie criminoso nominativamente indicate. La competenza di EUROPOL, peraltro, è subordinata alla sussistenza di tre condizioni:

a) che l'attività delittuosa rientri fra quelle di cui al mandato di EUROPOL;

b) che vi siano indizi concreti circa l'operatività di una struttura o un'organizzazione criminale;

c) che risultino coinvolti due o più Stati membri dell'Unione europea, in modo tale da richiedere, considerata l'ampiezza, la gravità e le conseguenze dei reati, un'azione comune degli Stati membri.

2. Il mandato di EUROPOL.

Il mandato di EUROPOL, incaricato in un primo tempo della prevenzione e della lotta contro il traffico illecito di stupefacenti e di materiali nucleari e radioattivi, contro le organizzazioni clandestine di immigrazione, la tratta di esseri umani ed il traffico di autoveicoli rubati, successivamente, è stato esteso sia alle attività terroristiche (decisione del Consiglio 3 dicembre 1998, che incarica EUROPOL di occuparsi dei reati commessi o che possono essere commessi nell'ambito di attività terroristiche che si configurano in reati contro la vita, l'incolumità fisica, la libertà delle persone e i beni) sia al falso nummario (decisione del Consiglio 29 aprile 1999, che estende il mandato di EUROPOL alla lotta contro la falsificazione di monete e di altri mezzi di pagamento) con particolare riferimento all'euro.

Inoltre, per quanto più specificatamente attiene alla tratta degli esseri umani, il Consiglio dell'Unione ha deciso di estendere il mandato di EUROPOL anche al contrasto dei reati relativi alla « produzione, vendita e distribuzione del materiale pornografico infantile » (decisione del Consiglio 3 dicembre 1998, intesa ad integrare la definizione del reato di tratta degli esseri umani nell'allegato della convenzione EUROPOL).

L'allegato di cui all'articolo 2 della Convenzione enumera, inoltre, forme gravi di criminalità organizzata di cui EUROPOL può essere chiamato ad occuparsi, quali, ad esempio, i reati contro la vita, l'integrità fisica e la libertà, quelli contro il patrimonio nonché la criminalità ambientale. La decisione di estendere il mandato di EUROPOL è adottata dal Consiglio dell'Unione all'unanimità secondo la procedura contemplata nel Titolo VI del Trattato sull'Unione europea, come modificato dal Trattato di Amsterdam.

3. *Le funzioni di EUROPOL.*

EUROPOL svolge prioritariamente funzioni di raccolta, analisi, scambio e comunicazione delle informazioni, mediante la gestione di raccolte informatizzate di dati. EUROPOL può altresì fornire agli Stati membri informazioni strategiche per un impiego efficace e razionale delle risorse, fornire loro consigli per le indagini, nonché mettere a disposizione iniziative di supporto nell'ambito della formazione, dell'organizzazione, dell'equipaggiamento, della metodologia di prevenzione, delle tecniche di polizia e di indagine.

4. *La struttura di EUROPOL.*

Il sistema EUROPOL si articola in una struttura centrale, con sede a L'Aja, attorno alla quale si dirama una struttura a raggiera costituita dalle Unità nazionali operanti negli Stati membri, che dialogano con EUROPOL tramite ufficiali di collegamento.

4.1 *La struttura centrale.*

La struttura centrale si compone di quattro organi: il Consiglio di amministrazione, il Direttore, il controllore finanziario ed il Comitato finanziario.

Il Consiglio di amministrazione, composto di un rappresentante per Stato membro e presieduto dal rappresentante dello Stato che esercita la presidenza semestrale dell'Unione europea, si riunisce almeno due volte l'anno ed è il vero organo di governo di EUROPOL. Alle sue riunioni, di regola, è invitata la Commissione europea. Al Consiglio di amministrazione sono demandate un complesso di attività decisionali, di controllo e consultive (v. articolo 28 Convenzione EUROPOL). Il membro titolare della delegazione italiana al Consiglio di amministrazione è il coordinatore dei tre uffici a proiezione internazionale (INTERPOL, EUROPOL, SIRENE).

Il Direttore, nominato all'unanimità dal Consiglio di amministrazione, per un periodo di quattro anni, rinnovabile una sola volta, è affiancato da vicedirettori nominati alle stesse condizioni. Nella prima applicazione della Convenzione il mandato del Direttore è di cinque anni e, rispettivamente, di quattro e tre anni, per i vicedirettori. Il Direttore è responsabile per i compiti assegnati ad EUROPOL, svolge l'ordinaria amministrazione, provvede alla gestione del personale, attua le deliberazioni del Consiglio di amministrazione ed effettua tutti i compiti affidatigli dalla Convenzione o dal Consiglio di amministrazione.

Alle dipendenze del Direttore e da lui nominati sono posti agenti, che costituiscono l'organico di EUROPOL. Nella loro selezione il Direttore, oltre a tener conto dell'idoneità personale e della capacità professionale, deve fare in modo da garantire che i cittadini di tutti gli Stati membri e le lingue ufficiali dell'Unione siano presi in considerazione in modo adeguato.

Al 14 aprile 2000 l'organico di EUROPOL comprendeva 158 agenti, cifra che tiene conto anche del personale che sarà assunto fino al mese di settembre 2000. Il personale è ripartito fra 6 direttori/vicedirettori, 16 capi unità, 61 amministratori principali e 52 amministratori coadiuvati da 23 assistenti. Il personale di nazionalità italiana comprende 1 vicedirettore (responsabile del dipartimento di analisi), 6 agenti di primo livello, 6 agenti di secondo livello e 2 assistenti per un totale di 15 unità, cui vanno aggiunti i 3 ufficiali di collegamento.

Il Controllore finanziario, nominato all'unanimità dal Consiglio di amministrazione, procede alla verifica dell'impegno e pagamento delle spese, nonché alla constatazione e riscossione delle entrate.

Il Comitato finanziario, infine, composto di un rappresentante per Stato membro esperto di problemi di bilancio, ha il compito di preparare le discussioni sui problemi finanziari e di bilancio.

La revisione dei conti di EUROPOL è effettuata da un Comitato di controllo comune, composto da tre membri designati dalla Corte dei conti delle Comunità europee su proposta del suo presidente. La durata del loro mandato è di tre anni, con una alternanza annuale che vede la sostituzione del membro insediato già da tre anni. All'atto della prima composizione il mandato dei membri è stato fissato, rispettivamente, a due, tre e quattro anni.

4.2 La struttura a raggiera.

Ogni Stato membro designa un'unità nazionale incaricata di svolgere le funzioni di collegamento tra EUROPOL ed i servizi nazionali competenti. In particolare, è compito precipuo delle unità nazionali fornire informazioni ad EUROPOL, rispondere alle richieste di informazioni e consulenza rivolte loro da EUROPOL, assicurare la circolarità delle informazioni a vantaggio di servizi nazionali competenti, chiedere ad EUROPOL informazioni, consulenza ed analisi.

Ciascuna unità nazionale invia presso la sede di EUROPOL almeno un ufficiale di collegamento incaricato di facilitare lo scambio di informazioni, di cooperare con EUROPOL nell'analisi delle informazioni concernenti lo Stato membro di origine, nonché di difendere gli interessi delle unità nazionali nell'ambito di EUROPOL.

Sempre al 14 aprile 2000 erano distaccati presso EUROPOL 45 ufficiali di collegamento, di cui 3 italiani.

4.2.1. L'Unità nazionale italiana EUROPOL (UNE).

L'Unità nazionale italiana EUROPOL (UNE) è stata istituita con decreto dei ministri dell'interno e del Tesoro del 21 febbraio 1996. Essa è incardinata presso l'Ufficio del Vice Direttore Generale della Polizia di Stato Direttore Centrale della Polizia Criminale, Ufficio competente, dal punto di vista tecnico, allo svolgimento dell'analisi, alla raccolta e alla trattazione, anche in termini operativi, delle informazioni gestite tramite il sistema EUROPOL. Conformemente alla Convenzione istitutiva di EUROPOL, l'UNE è l'unico organo competente ad assicurare

il collegamento tra EUROPOL e le strutture italiane di polizia per la gestione dei flussi informativi.

L'UNE, articolata in sezioni, è di livello divisionale. Alla sua direzione è preposto, per un periodo triennale e con alternanza dell'incarico, un primo dirigente della Polizia di Stato ed ufficiali di grado non superiore a tenente colonnello, dell'Arma dei Carabinieri e del Corpo della Guardia di Finanza. Il decreto istitutivo prevede che un consigliere ministeriale aggiunto presso la Direzione Centrale di polizia criminale assicuri il coordinamento tra la Divisione SIRENE, operante nel quadro Schengen, e l'UNE. Il detto coordinamento è stato affidato al direttore del Servizio INTERPOL presso la Direzione centrale di polizia criminale, ove pure opera una unità interforze.

La dotazione organica dell'Unità nazionale italiana è assicurata da un contingente interforze, selezionato in base a specifiche esperienze operative nel settore della polizia giudiziaria e dotato di adeguata conoscenza della lingua inglese e dei sistemi informatici. Al 20 giugno 2000 tale dotazione, più che raddoppiata rispetto al contingente assegnato al momento della istituzione dell'Unità, comprendeva 15 elementi e, precisamente, un primo dirigente della Polizia di Stato, un tenente colonnello dell'Arma dei Carabinieri, un capitano della Guardia di Finanza, un commissario della Polizia di Stato, cinque ispettori della Polizia di Stato, due marescialli dell'Arma dei Carabinieri, un maresciallo della Guardia di finanza e due assistenti della Polizia di Stato. Tre ufficiali di collegamento, appartenenti alle tre forze di polizia, sono attualmente distaccati presso EUROPOL, a L'Aja.

Per lo svolgimento delle attività dell'UNE sono stati individuati, quali servizi nazionali di polizia competenti per la prevenzione e la lotta contro la criminalità, ai sensi dell'articolo 2 della convenzione EUROPOL, i seguenti uffici: la Direzione centrale per i servizi antidroga, Terzo Servizio, il Comando Generale della Guardia di Finanza — II Reparto —, il Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri - II Reparto, il Servizio centrale operativo della Polizia di Stato e la Direzione Investigativa Antimafia (DIA), Terzo Reparto.

Sia le tre forze di Polizia che le due Direzioni suindicate sono state prescelte come « referenti nazionali » dell'UNE, cioè come gli uffici destinatari od originatori, per conto delle rispettive strutture territoriali, di informazioni raccolte e diffuse attraverso il canale EUROPOL.

In particolare, sulla base della competenza « per materia » è stata attribuita:

a) alla Polizia di Stato. l'immigrazione clandestina ed il traffico delle autovetture rubate, il traffico di esseri umani e lo sfruttamento sessuale dei minori nonché il terrorismo (Dipartimento Pubblica sicurezza, Direzione generale polizia prevenzione);

b) all'Arma dei Carabinieri, il traffico di materiali nucleari e di sostanze radioattive (Nucleo operativo ecologico, II reparto del Comando centrale);

c) alla Guardia di finanza, il riciclaggio di denaro (II reparto del Comando centrale);

d) alla Direzione Centrale per i servizi antidroga il traffico internazionale di sostanze stupefacenti;