

e) alla Direzione Investigativa Antimafia il compito di contribuire all'insieme delle dette attività con le proprie peculiari conoscenze in materia di criminalità organizzata: la Direzione Investigativa Antimafia, dunque, è un referente « per conoscenza » e non per competenza.

I detti referenti nazionali attivano l'UNE, o vengono da questa interessati, sulla base delle direttive del 21 gennaio 1992 del Consiglio generale per la lotta alla criminalità organizzata e del 26 marzo 1988 del Ministro dell'interno in tema di coordinamento delle forze di polizia e di maggiore efficacia delle attività informative e di sicurezza nel settore della criminalità organizzata. Le direttive in parola sono basate sul « principio della reciprocità informativa », inteso come reciproco scambio di informazioni in funzione di una più completa ed omogenea disponibilità per tutti delle stesse, integrato dal « principio della circolarità informativa », secondo cui l'UNE, nell'assegnare e distribuire le richieste di informazione provenienti dall'EUROPOL, pur incaricando « per competenza » un referente sulla base dell'assegnazione delle materie ad uno specifico corpo di polizia specializzato, ne informa « per conoscenza » gli altri corpi di polizia.

Per quanto riguarda le procedure relative allo scambio di informazioni occorre distinguere il caso in cui la richiesta di informazioni sia trasmessa dall'UNE ai referenti nazionali da quello in cui siano i referenti nazionali a richiedere il supporto informativo di EUROPOL.

Nel caso in cui sia EUROPOL a trasmettere una richiesta di uno Stato membro, mediante gli ufficiali italiani di collegamento, l'UNE procede direttamente alla consultazione degli archivi o delle banche dati disponibili e, se ritenuto opportuno, ne informa i referenti nazionali. Se, invece, la risposta necessita di ulteriori e più approfonditi accertamenti, che comportino una attività informativa e/o investigativa, l'UNE provvede ad individuare il referente nazionale cui indirizzare la richiesta.

In relazione al « principio della circolarità informativa » l'UNE, nell'assegnare e distribuire le richieste di informazioni provenienti da EUROPOL, oltre ad incaricare « per competenza » un referente, trasmette la richiesta « per conoscenza » a tutti gli altri. Ne consegue che i referenti interessati « per conoscenza » devono comunicare al referente interessato « per competenza » quanto risulti nei propri archivi e coordinarsi con quest'ultimo qualora abbiano in corso specifiche attività investigative.

Nel caso in cui un referente nazionale intenda avvalersi di EUROPOL inoltra all'UNE la richiesta di informazioni proveniente da un proprio ufficio o reparto territoriale. Le risposte, che perverranno dagli organismi di polizia esteri attraverso gli ufficiali di collegamento, sono comunicate soltanto al referente nazionale che ha avviato la attività informativa.

L'UNE non è tenuta a trasmettere informazioni in suo possesso nei casi in cui ne possa derivare pregiudizio agli interessi della sicurezza nazionale o da indagini in corso. I dati non saranno trasmessi, altresì, quando dalla loro divulgazione possa derivare, direttamente o indirettamente, un rischio o un pericolo per la sicurezza delle persone, comunque collegati, oggetto dell'attività informativa. Qualora, poi, le informazioni ricevute o da trasmettere afferiscano a fascicoli classificati ai sensi della normativa italiana, salva l'applicazione di quella di

settore per i documenti con qualifica di «segreto» o superiore, il pertinente riscontro potrà essere fornito solo se l'ente originatore italiano procederà a declassificare gli atti. In ogni caso, gli organi investigativi, nel trasmettere i propri elementi di risposta o nel formulare le proprie richieste di informazioni, qualora queste riguardino attività giudiziarie in corso, devono osservare le cautele imposte per la tutela del segreto istruttorio ai sensi dell'articolo 329 Codice procedura penale.

L'UNE ha avviato la propria attività il 21 gennaio 1997, nel quadro EDU-EUROPOL, successivamente all'emanazione della circolare ministeriale a firma del Capo della Polizia del 30 dicembre 1996.

Compete all'UNE provvedere sia allo scambio di informazioni che non comportano l'apertura di dossier, sia di informazioni che richiedano l'apertura di *files* informativi, nonché di raccogliere informazioni dai referenti nazionali per l'apertura di progetti di analisi e diffondere analisi provenienti da EUROPOL. UNE, pertanto, è chiamata ad assicurare la reciprocità informativa e la piena circolarità delle informazioni tra i referenti nazionali e tra questi ed EUROPOL. L'UNE è dotata di strumenti informatici che le consentono sia di accedere alla banca dati delle forze di polizia, sia di scambiare informazioni in tempo reale ed in forma telematica con la struttura generale di EUROPOL e con i referenti nazionali.

Nel 1999, attraverso l'UNE, sono transitate 2167 informazioni relative a 611 nuovi casi, di cui 501 relative a richieste da EUROPOL e 110 dalle forze di polizia nazionali. Di queste informazioni il 58% riguarda il traffico di stupefacenti, il 16% il traffico di autovetture, il 3,8% la tratta di esseri umani ed lo 0,2% il traffico di materiale radioattivo. Si nota un netto incremento rispetto ai dati relativi al 1997 (445 casi) ed al 1998 (586 casi).

##### *5. Il potere decisionale secondo la Convenzione EUROPOL.*

La Convenzione istitutiva dell'EUROPOL attribuisce al Consiglio di amministrazione dell'Ufficio ed al Consiglio dell'Unione europea potere normativo in ordine alla disciplina di un insieme di attività che vanno, per fornire taluni esempi, dalla determinazione dei diritti e dei doveri degli ufficiali di collegamento nei confronti dell'EUROPOL, alle norme per l'abilitazione degli agenti di EUROPOL, alle norme di applicazione sugli archivi ed alla normativa sulla protezione del segreto.

Rispetto alla presa di decisione non è previsto l'intervento di alcun organo parlamentare. Il Parlamento europeo, infatti, è unicamente destinatario di una relazione annuale della presidenza del Consiglio sui lavori svolti dall'EUROPOL ed è consultato in occasione dell'eventuale modifica della convenzione istitutiva (articolo 34 Convenzione EUROPOL). A seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam, sulle decisioni del Consiglio dell'Unione assunte nel quadro del terzo pilastro il Parlamento europeo è chiamato ad esprimere il proprio parere, (articolo 39, paragrafo 1, Trattato sull'Unione europea), mentre il Parlamento nazionale, così come è previsto dall'articolo 3 della legge 16 giugno 1998 di ratifica del Trattato di Amsterdam, può esprimere osservazioni e ogni opportuno atto di indirizzo.

#### 6. Il controllo giurisdizionale nel quadro EUROPOL.

L'articolo 40 della Convenzione EUROPOL prevede che qualsiasi controversia sorta tra gli Stati membri in merito all'interpretazione o all'applicazione della stessa deve dapprima essere esaminata in sede di Consiglio al fine di giungere ad una soluzione. Se non vi si pervenga entro sei mesi gli Stati membri decidono di comune accordo le modalità in base alle quali comporre la controversia. Con la sola eccezione del Regno Unito, gli Stati membri, al momento della firma della Convenzione hanno adottato una dichiarazione comune a stregua della quale, in caso di controversie concernenti l'interpretazione o l'applicazione della Convenzione, sarà adita la Corte di Giustizia delle Comunità europee.

Il Protocollo sull'interpretazione pregiudiziale da parte della Corte di Giustizia della Convenzione EUROPOL prefigura, all'articolo 2, una sorta di *opting-in*, cioè la possibilità per gli Stati membri di accettare, mediante una dichiarazione presentata all'atto della firma o in qualsiasi altro momento successivo, la giurisdizione della Corte con la possibilità di restringere la facoltà di rinvio ai soli giudici di ultima istanza ovvero di conferirla a tutti i giudici. In proposito si ricorda che Austria, Belgio, Finlandia, Germania, Grecia, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi e Portogallo hanno esteso l'accettazione a tutti i giudici, riservandosi, ad eccezione di Finlandia e Svezia, di prevedere l'obbligo di adire la Corte per i giudici di ultima istanza.

Rispetto agli atti che la Convenzione EUROPOL demanda al Consiglio dell'Unione di adottare, secondo le procedure del terzo pilastro, l'articolo 35 del Trattato sull'Unione europea prevede:

a) una competenza interpretativa della Corte di Giustizia a titolo pregiudiziale ed una competenza a risolvere eventuali controversie fra Stati membri modellate sul Protocollo EUROPOL menzionato;

b) un ricorso per l'annullamento, con legittimazione limitata agli Stati membri ed alla Commissione, delle decisioni-quadro e delle decisioni. In entrambi i casi è esclusa la competenza della Corte a pronunziarsi, anche incidentalmente, sulla validità e proporzionalità delle misure nazionali per il mantenimento dell'ordine pubblico e della sicurezza nazionale.

Nessun controllo giurisdizionale è invece previsto con riguardo sia alla normativa adottata dagli organi di EUROPOL, segnatamente dal Consiglio di amministrazione e dal Direttore, C'è, dunque, bisogno rispetto a questi atti, come segnalato in particolare dal Parlamento europeo, di creare «una seconda gamba», un *pendant* giudiziario all'attività compiuta da questi organi, specie se essa dall'*intelligence* passa al piano operativo, come prefigurato dal Trattato di Amsterdam e ribadito con forza dalle conclusioni del Consiglio europeo di Tampere.

### 7. Cenni al sistema informatizzato EUROPOL.

EUROPOL svolge le sue funzioni di raccolta ed analisi di flussi informativi avvalendosi di un sistema informatizzato articolato su tre elementi principali.

Anzitutto il sistema di informazione, che contiene i dati relativi alle persone condannate o sospettate di aver commesso o partecipato ad una fattispecie criminosa di competenza EUROPOL, ovvero che si presume, sulla base di fatti gravi, che commetteranno un tale reato. Il sistema è alimentato dagli Stati membri e da EUROPOL ed il suo accesso è consentito alle unità nazionali, autonomamente o tramite gli ufficiali di collegamento, al direttore, ai vicedirettori ed agli agenti di EUROPOL, debitamente autorizzati. La piena funzionalità del TECS (The Europol Computer System) sarà raggiunta nel 2002, quando sarà operativo il sistema informativo predisposto da un consorzio franco-tedesco-italiano che si è aggiudicato la gara di appalto.

In secondo luogo, gli archivi di analisi, intesa quest'ultima come « la raccolta, il trattamento o l'utilizzazione di dati allo scopo di venire in aiuto all'indagine criminale » (articolo 10, par. 2, Convenzione EUROPOL). Le informazioni possono essere trasmesse dalle unità nazionali, di iniziativa o su richiesta di EUROPOL, oppure da Stati membri ed organismi connessi o non connessi all'Unione europea (v. articolo 10, par. 4, Convenzione EUROPOL). Al personale EUROPOL è fatto divieto di acquisire, tramite proprie investigazioni, informazioni nei singoli paesi membri, salvo che le informazioni siano contenute in fonti accessibili a tutti.

Ogni progetto di analisi comporta l'apertura di un apposito archivio, la cui decisione spetta ad EUROPOL, previa approvazione del consiglio di amministrazione, ovvero in caso di urgenza al direttore di EUROPOL d'iniziativa o su richiesta degli Stati membri interessati. L'autorità comune di controllo può essere chiamata ad esprimere il proprio parere prima che il consiglio di amministrazione decida l'apertura di un archivio. Sotto il profilo operativo, per determinate analisi, EUROPOL invia un proprio analista nel paese interessato incaricato di raccogliere direttamente i dati e le informazioni rilevanti.

Ad oggi, come risulta dall'audizione del Vice Direttore di EUROPOL, dottor Marotta, il Consiglio di amministrazione ha aperto sette archivi, di cui tre relativi alla cooperazione in materia di traffici illeciti di droga proveniente dall'area latino-americana, uno di cooperazione in materia di traffici illeciti di droga proveniente dall'ex Jugoslavia, uno dedicato ai problemi dell'immigrazione dall'Iraq (curdi) e due sulle organizzazioni criminali dell'Est europeo (mentre in corso di formazione risulta la procedura di apertura di altri due archivi).

In terzo luogo, il sistema di indice, il quale permette di conoscere i dati memorizzati negli archivi di analisi che non sono pubblici e che devono essere resi noti soltanto agli Stati membri coinvolti nel processo di analisi. Il sistema di indice è essenzialmente collegato al sistema di analisi; in pratica mostra i nomi delle persone che vi entrano ed è accessibile agli analisti e agli ufficiali di collegamento, i quali, se hanno interesse ad un nominativo, possono verificare se sia tra quelli compresi nei *file* di analisi e chiedere all'analista di approfondire il tema. Nella presente fase iniziale, gli analisti di EUROPOL stanno

ancora valutando la massa di informazioni in arrivo per cui non vi sono nomi presenti strutturalmente nel sistema; di conseguenza non sussiste ancora la possibilità per gli ufficiali di collegamento di sapere se un certo nominativo sia stato inserito nel sistema.

L'ufficiale di collegamento può accedere al sistema solo per conoscere se esiste l'informazione, ma potrà conoscerne il contenuto solo previo espletamento della procedura di richiesta. Per quanto riguarda tutti i dati di carattere personale, ogni Stato membro designa una autorità di controllo nazionale, la quale è chiamata ad accertare, in modo indipendente e nel rispetto della legislazione nazionale, la legittimità delle operazioni di introduzione, consultazione e trasmissioni di dati ad EUROPOL. Per l'Italia, la legge di ratifica della Convenzione ha disposto, all'articolo 4, par. 2, che le funzioni di controllo siano svolte dal Garante per la protezione dei dati personali. La Convenzione EUROPOL ha previsto anche la istituzione di una autorità di controllo comune, in seno alla quale è costituito un comitato per i ricorsi.

#### CAPITOLO IV

##### IL *PENDANT* GIUDIZIARIO DI EUROPOL: IL PROGETTO EUROJUST

È dato di comune esperienza che il sistema tradizionale della cooperazione giudiziaria in materia penale, basato, sostanzialmente, sulla rogatoria e sull'extradizione, sia ormai storicamente inadeguato a fronteggiare i problemi della criminalità, tanto semplice quanto, soprattutto, organizzata. La criminalità, infatti, ha da tempo una dimensione internazionale e sfrutta al meglio, con grande abilità, le differenze che esistono fra le legislazioni penali nazionali.

##### *1. La proposta di un Pubblico ministero europeo.*

Questa consapevolezza che, in prima battuta, ha riguardato la tematica della protezione degli interessi finanziari dell'Unione, ha condotto la Commissione europea a promuovere la costituzione di un gruppo di lavoro, il quale ha elaborato un modello di codice penale e di procedura penale europeo, noto come *Corpus Juris* ed ha suggerito l'istituzione di un Ufficio del Pubblico ministero europeo, composto da un Procuratore generale, con sede a Bruxelles, e da Procuratori europei nelle capitali degli Stati membri. Il Pubblico ministero europeo dovrebbe avere caratteristica di autorità indipendente sia rispetto agli organi nazionali sia a quelli europei ed i suoi poteri dovrebbero comprendere la conduzione delle indagini preliminari, l'imputazione ed il rinvio giudiziario. La fase dibattimentale sarebbe invece di competenza dell'autorità giudiziaria nazionale che dovrà applicare le norme sostanziali previste nel *Corpus Juris*. Il Pubblico ministero europeo sarebbe investito della notizia *criminis* dagli organi nazionali, ma potrebbe anche agire d'ufficio; la sua competenza sarebbe stabilita *ratione materiae*.

## 2. *La creazione della Rete giudiziaria europea.*

Questo progetto non è stato coltivato dagli Stati membri i quali, peraltro, hanno deciso di intensificare la loro collaborazione nel settore del controllo alla criminalità organizzata. Il piano d'azione globale, adottato dal Consiglio dell'Unione il 28 aprile 1997, suggeriva l'istituzione di punti di contatto nazionale incaricati di accelerare lo scambio di informazioni e le procedure relative alle domande di cooperazione concernenti l'attuazione di norme penali (Raccomandazione n. 19).

Questa indicazione è a base della creazione della Rete giudiziaria europea. La Rete, istituita dal Consiglio dell'Unione con l'azione comune del 29 giugno 1998, ha iniziato ad operare il successivo 25 settembre. I membri della Rete si riuniscono regolarmente e svolgono una utile opera di interfaccia delle autorità giudiziarie e di polizia degli Stati membri. Ciascuno Stato membro designa un corrispondente incaricato di fornire agli operatori del proprio Paese e a quelli degli Stati membri informazioni di carattere giuridico e pratico sulle procedure relative agli atti di istruzione penale, sull'estradizione e, più in generale, sulla cooperazione giudiziaria tra Stati membri. Il Segretariato del Consiglio dell'Unione assicura l'amministrazione della Rete, ed ha costituito un sito Web che contiene gli strumenti giuridici pertinenti adottati non solo dal Consiglio dell'Unione, ma anche da altri enti internazionali, come ad esempio le Nazioni Unite, il Consiglio d'Europa e l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici.

## 3. *Il progetto EUROJUST.*

Un concreto impulso al rafforzamento della lotta contro le forme gravi di criminalità organizzata è stato dato dal Consiglio europeo di Tampere del 15-16 ottobre 1999. Le conclusioni danno conto, infatti, della decisione politica di istituire un'unità, denominata EUROJUST, composta di pubblici ministeri, magistrati o funzionari di polizia di pari competenza, distaccati da ogni Stato membro in conformità del proprio sistema giuridico. Ad avviso del Consiglio europeo EUROJUST dovrebbe avere il compito di agevolare il buon coordinamento tra le autorità nazionali responsabili dell'azione penale, di prestare assistenza nelle indagini riguardanti i casi di criminalità organizzata, in particolare sulla base dell'analisi di EUROPOL, e di cooperare strettamente con la Rete giudiziaria europea al fine di semplificare l'esecuzione delle rogatorie. Lo strumento giuridico necessario alla creazione di questa unità dovrebbe essere adottato dal Consiglio dell'Unione entro la fine del 2001 (punto 46 delle conclusioni).

La formulazione impiegata è chiaramente di compromesso, ma va notato che essa sembra escludere la costituzione di una istanza giudiziaria in senso stretto e, dunque, la creazione di un pubblico ministero europeo con competenza sui reati a valenza transnazionale o anche soltanto rispetto alla tutela degli interessi dell'Unione contro le frodi sull'intero territorio comunitario. Quest'ultima prospettiva, peraltro, incontra il favore del Parlamento europeo (risoluzione re-

cante proposte per la Conferenza intergovernativa del 13 aprile 2000, punto 24).

È attualmente in corso una approfondita riflessione in seno agli organi competenti del Consiglio e, principalmente, nel quadro del Comitato di cui all'articolo 36 del Trattato sull'Unione europea, circa i settori di competenza «per materia», i compiti, la struttura, l'informazione, i rapporti con altri organismi. Fra cui soprattutto EUROPOL, il regime linguistico, gli sviluppi futuri, nonché lo strumento o gli strumenti giuridici necessari per rendere operativa EUROJUST.

Al riguardo si fronteggiano due scuole di pensiero. La prima, che potrebbe definirsi *minimalista*, tende a considerare EUROJUST come uno sviluppo della Rete giudiziaria europea, con compiti prevalentemente di coordinamento e di assistenza alle autorità nazionali, ma priva di poteri investigativi autonomi. La seconda, che nella stessa logica potrebbe definirsi *massimalista*, propugna, invece, la creazione di una unità dotata di autonoma capacità di indagine per specifiche categorie di reato.

Una soluzione intermedia appare quella avanzata dall'Italia che ha offerto alla valutazione degli Stati membri il modello accolto in sede nazionale per la Direzione Nazionale Antimafia (DNA) istituita, nel 1991, proprio allo scopo di coordinare le indagini in materia di criminalità organizzata. Il Comitato riconosce che la DNA si è dimostrata un efficace strumento nel contrasto del crimine organizzato, in quanto ha reso concreta ed operativa la cooperazione fra le diverse autorità nazionali titolari delle indagini, senza sottrarre ad esse poteri e senza sovrapporsi gerarchicamente. Il coordinamento, infatti, è finalizzato a facilitare le indagini, a mettere in comune conoscenze e capacità investigative e ad evitare duplicazione di attività e sovrapposizioni di interventi. Il Comitato, pertanto, auspica che il modello della DNA possa essere utilmente «esportato» e costituire una valida base di discussione per EUROJUST.

In questa ottica, l'attività di coordinamento affidata ad EUROJUST dovrebbe essere condotta sia dando indicazioni alle autorità inquirenti nazionali, alle quali attenersi per prevenire o risolvere possibili contrasti nella conduzione delle indagini, anche rimuovendo eventuali inerzie delle stesse, sia organizzando riunioni tra i pubblici ministeri interessati al fine di assicurare la tempestiva circolazione dei flussi informativi e risolvere i contrasti che siano insorti e abbiano impedito di promuovere o rendere effettivo il coordinamento.

Oltre all'attività di coordinamento, EUROJUST potrebbe svolgere una funzione di impulso investigativo nei confronti dei pubblici ministeri nazionali, fornendo elementi e dati utili per iniziare una investigazione o per portarla a termine. A tal fine potrebbe essere utile che uno o più membri di EUROJUST affianchino le autorità territorialmente competenti del proprio Stato membro nell'esecuzione delle indagini.

Infine, EUROJUST potrebbe svolgere un ruolo di assistenza e supporto nell'ambito della cooperazione giudiziaria penale internazionale, mettendo a disposizione delle autorità giudiziarie nazionali gli

elementi informativi utili, da canalizzare eventualmente attraverso i punti di contatto della Rete giudiziaria europea.

Quanto alla competenza *ratione materiae* di EUROJUST, fra le diverse proposte presenti sul tavolo negoziale, il Comitato ricorda quella italiana che suggerisce di individuare tale competenza con riferimento all'articolo 1 dell'azione comune 21 dicembre 1998 sulla punibilità della partecipazione ad una organizzazione criminale negli Stati membri dell'Unione europea. Infatti, tale disposizione, da un lato, fornisce una definizione tecnico-giuridica sufficientemente precisa dei concetti di organizzazione criminale e di reato grave ad essa collegato e, dall'altro, ricomprende espressamente nel par. 2 dell'articolo 1 i reati di competenza di EUROPOL. Inoltre, la competenza di EUROJUST dovrebbe essere estesa, laddove il limite edittale di cui all'articolo 1, par. 1 dell'azione comune suddetta non li ricomprenda, anche ai reati di frode finanziaria previsti dalla Convenzione sulla protezione degli interessi finanziari delle Comunità europee del 26 luglio 1995 e relativi protocolli.

Ne risulterebbe, dunque, non solo una coincidenza tra gli ambiti di competenza di EUROPOL e quelli di EUROJUST ma anche fra quelli di quest'ultima unità e le competenze attribuite all'Ufficio europeo di lotta alle frodi (OLAF), istituito con decisione della Commissione europea del 28 aprile 1999.

## CAPITOLO V

### CONCLUSIONI

#### *1. In merito alla struttura EUROPOL.*

Il dubbio su una certa discrasia tra le aspettative ed i fatti, tra ciò che prevedono la Convenzione EUROPOL, il Trattato di Amsterdam e la normativa collegata ed i risultati ottenuti da EUROPOL, anche scontando il naturale periodo di rodaggio, è risultato confermato dall'indagine conoscitiva, che ha evidenziato diversi aspetti problematici. EUROPOL ha comunque grandi potenzialità. Lungi dall'essere soltanto una banca dati ha l'attitudine a divenire un organismo reattivo ed operativo, che si basa su di una convinta e coesa volontà di collaborazione fra gli Stati membri dell'Unione. Il Comitato valuta positivamente le indicazioni che emergono dal punto 45 delle conclusioni del Consiglio europeo di Tampere quanto al ruolo che EUROPOL dovrebbe ricevere in tema di coordinamento delle indagini e di partecipazione alle squadre investigative comuni. Il Comitato nota, peraltro, che, per una effettiva crescita di EUROPOL occorrono supporti a livello giuridico, giudiziario e, soprattutto, ritiene che l'estensione delle competenze e del *modus operandi* di EUROPOL debba essere pienamente sottoposta ad uno stringente controllo parlamentare.

### 1.1 « L'asfissia informativa » ed i fattori da cui dipende.

EUROPOL, anzitutto, soffre di una « asfissia informativa », nel senso che, per ammissione dei suoi stessi responsabili, troppo scarso è il flusso di informazioni provenienti dagli Stati membri perché ne risulti una efficace attività di *intelligence*.

Le ragioni dello scarso flusso informativo dipendono da fattori di ordine normativo, di carattere organizzativo e persino di natura « psicologica ».

#### 1.1.1 L'aspetto normativo.

L'aspetto normativo deve tener conto di un duplice profilo. In primo luogo, considerato che la competenza di EUROPOL richiede la cosiddetta doppia incriminazione, cioè la punibilità di un fatto criminoso in almeno due Stati membri, ne risulta che, in assenza di un ravvicinamento delle legislazioni penali, può accadere, come nel caso dell'associazione di stampo mafioso di cui all'articolo 416-*bis* del Codice penale, che il reato sia previsto, con tale qualificazione, dalla legislazione penale di un solo Stato membro.

In secondo luogo, occorre tener conto delle disposizioni legislative nazionali alla cui stregua taluni dati, relativi ad investigazioni di polizia, possono essere trasmessi ad EUROPOL solo previa autorizzazione della magistratura, il che, inevitabilmente, rallenta il flusso informativo.

Incidere su questi aspetti significa rimuovere gli ostacoli che attualmente impediscono che un'indagine di polizia sia condotta negli Stati membri con gli stessi metodi investigativi, gli stessi strumenti ed i medesimi provvedimenti da adottare.

#### 1.1.2 L'aspetto organizzativo.

Quanto all'aspetto organizzativo, il fatto che diverse forze di polizia operino su di un medesimo territorio e l'esistenza di archivi informativi separati, problema tipico ma non esclusivo dell'Italia, costituisce un *handicap* a livello di analisi. L'attività di *intelligence* affidata ad EUROPOL, infatti, per essere pienamente efficace, richiede la disponibilità, in tempi particolarmente rapidi, di tutto il patrimonio informativo esistente. Nella prospettiva di un rafforzamento del ruolo di EUROPOL è auspicabile un'integrazione di tutte le banche dati europee (SIS – Schengen, EUROPOL, EURODAC per le impronte digitali dei clandestini, la banca dati per le informazioni doganali e FADO per i documenti falsi) che vanno ripensate in un quadro unitario, con la previsione di un'unica Autorità comune di controllo. Al riguardo l'auspicio del Parlamento europeo, come riferito anche dall'onorevole Paciotti nel corso della sua audizione dinanzi al Comitato, è che si cerchi di coordinare l'attività della molteplicità di agenzie e di organismi che si occupano della protezione dei dati personali e della difesa dei diritti dei cittadini. La presidenza portoghese il 19 maggio 2000 ha proposto l'istituzione di un segretariato unico delle diverse autorità di controllo, iniziativa che è stata accolta con favore dal Parlamento europeo. Questo segretariato potrà util-

mente collaborare con la istituenda Autorità di controllo per la protezione dei dati dell'Unione europea.

Sempre sotto l'aspetto organizzativo, e venendo più specificatamente alla situazione italiana, c'è da osservare che, a fronte dell'estensione del mandato di EUROPOL e, conseguentemente, all'aumento esponenziale delle richieste informative, l'organico dell'UNE, pure se raddoppiato rispetto alla dotazione iniziale, appare insufficiente se si tiene conto dell'approssimarsi della conclusione dei progetti di analisi condotti da EUROPOL e della conseguente ricaduta operativa che ne deriverà per l'attività dell'UNE. Il Comitato ha preso nota della recente scelta dell'ufficiale dei Carabinieri incaricato di dirigere l'UNE, in base alla rotazione triennale tra le tre forze di polizia. Il Comitato auspica che tale criterio di avvicendamento risulti rispettato alle scadenze previste al fine di assicurare il medesimo coinvolgimento delle tre forze di polizia interessate.

### *1.1.3 I profili di ordine « psicologico ».*

In ordine agli aspetti che possono essere definiti di natura « psicologica » occorre rilevare che resta ancora nel codice genetico di qualsiasi forza di polizia, in Italia come altrove, l'abitudine di mantenere la confidenzialità delle « proprie » informazioni, considerati quasi come patrimonio personale o del Corpo cui si appartiene.

### *1.2 Definizioni, incriminazioni e sanzioni comuni.*

Per assicurare quel tempestivo e sufficiente flusso informativo, dalle forze di polizia nazionali ad EUROPOL, tale da consentire a quest'ultimo di sviluppare al meglio la sua capacità di *intelligence*, è necessario procedere, con urgenza, sulla strada prefigurata dal Trattato di Amsterdam e secondo le priorità indicate dal Consiglio europeo straordinario di Tampere, e, pertanto, provvedere a stabilire definizioni, incriminazioni e sanzioni comuni nei settori di particolare importanza nella lotta al crimine organizzato a livello internazionale. In effetti la sussistenza di una legislazione penale non uniforme può costituire un vantaggio per la criminalità organizzata, capace di sfruttare le peculiarità e le differenze fra le legislazioni nazionali.

### *1.3 Una attenzione particolare per la tratta delle persone.*

Fra le dette forme di criminalità un posto di tutto rilievo dovrebbe essere riservato, ad avviso del Comitato, alla tratta degli esseri umani che è, senza alcun dubbio, uno dei settori più recenti verso cui si è indirizzata la criminalità organizzata e a proposito del quale il mandato di EUROPOL è stato esplicitamente ampliato, considerata la valenza transnazionale del crimine. Trafficare in esseri umani, invero, non implica costi particolari di investimento per le bande criminali, riguarda soggetti che non hanno alcuna difesa personale, né sono in grado di organizzarsi per apprestare una difesa comune. Plurime sono

poi le destinazioni di tale traffico: dall'avvio alla prostituzione, alla pedofilia, al traffico di organi e di tessuti umani. Occorre attentamente studiare il nesso tra la tratta degli esseri umani e l'immigrazione clandestina, fenomeno di precipuo interesse italiano, nonché valutare in che modo sia possibile efficacemente contrastare l'impropria utilizzazione del mezzo *Internet* come possibile strumento per la commissione di questo abietto reato, moderna forma della schiavitù. Il Comitato, che segue questa tragica vicenda sia sotto i profili di competenza EUROPOL, il cui ruolo è stato recentemente ribadito anche dal Consiglio europeo di Santa Maria da Feira il 20 giugno 2000 (punto 52 delle Conclusioni), sia sotto quelli riguardanti il controllo dei flussi migratori nell'area Schengen, approfondirà questa tematica con una nuova apposita indagine conoscitiva.

#### 1.4 *Sul ruolo operativo di EUROPOL.*

Nel contempo si dovrebbe lavorare per modificare la mentalità delle forze di polizia, abituandole a cooperare sul piano multilaterale, laddove la cultura tradizionale è ancora quella della cooperazione bilaterale. Al riguardo la *task force* dei Capi delle polizie potrebbe dimostrarsi di grande utilità qualora non si limiti a dibattere questioni di carattere strategico ma si concentri sul modo di mettere in pratica operazioni comuni. È necessario, peraltro, al fine di evitare duplicazioni e conflitti di competenza, precisare il rapporto tra la detta *task force* ed EUROPOL. A questo proposito il Comitato ribadisce che la lettura combinata del Trattato di Amsterdam e delle conclusioni di Tampere supporta la centralità di EUROPOL e ritiene dannosa una proliferazione di ulteriori iniziative di coordinamento tra le forze di polizia suscettibile di far perdere la logica di insieme.

#### 1.5 *La necessità di potenziare l'UNE.*

Quanto all'UNE appare indifferibile la necessità di dotarla di un organico proporzionato ai compiti d'istituto con un maggiore coordinamento a livello nazionale di tutte le strutture deputate alla cooperazione internazionale di polizia (EUROPOL, SIRENE, INTERPOL) mediante una nuova struttura interforze che consenta di ottimizzare l'utilizzo delle analisi di *intelligence* fornite da EUROPOL, garantendo unicità di indirizzo e di gestione nella collaborazione internazionale.

#### 1.6 *La formazione delle forze di polizia.*

Anche rispetto alla piena operatività dell'UNE scontiamo un ritardo « culturale ». Senza l'accettazione di questa unità da parte di tutte le forze di polizia e senza il suo porsi come *team* interforze, come vera e propria « cabina di regia » nel contrasto alla criminalità organizzata, sul modello di quanto è stato realizzato in Francia e nel Regno Unito, sarà difficile attendersi salti di qualità dell'UNE sul piano dell'efficienza. In questo contesto sarebbe opportuno lavorare anche

sul piano formativo. Le forze di polizia nazionali, in un'ottica di cooperazione europea, devono migliorare non solo le conoscenze linguistiche dei propri appartenenti ma anche e soprattutto la conoscenza delle metodiche impiegate dai servizi di polizia degli altri Stati membri. Uno strumento in questo senso potrebbe essere la futura Accademia di Polizia prefigurata dal Consiglio europeo di Tampere (punto 47 delle conclusioni). Il Comitato sostiene l'iniziativa del Governo tendente ad ottenere che la sede dell'istituenda Accademia sia stabilita in Italia.

### *1.7 Multifunzionalità delle reti criminali e referenti nazionali.*

Sul piano informativo, poi, resta l'impressione che le potenzialità dello « strumento » EUROPOL non siano pienamente conosciute dalle stesse forze di polizia nazionali e che sia necessario, pertanto, migliorare la comunicazione e la circolarità delle notizie.

Infine, con riguardo alla ripartizione dei compiti per « referenti nazionali » il Comitato nota che siamo ancora alla specializzazione tra le varie forze di polizia di cui alle direttive 21 gennaio 1992 del Consiglio generale per la lotta alla criminalità organizzata. Anche se il « principio della circolarità informativa » attenua questa rigida settorializzazione, i dati forniti al Comitato circa le percentuali di richieste informative provenienti da EUROPOL inducono a riflettere su un più equilibrato sistema di attribuzioni di competenza fra i vari referenti nazionali, in una logica di crescita, sia culturale sia di ampliamento del mandato di EUROPOL. In un'ottica di più profonda riorganizzazione, tuttavia, lo stesso criterio dei referenti nazionali, che non esiste in altri ambiti di cooperazione internazionale, quali INTERPOL e Schengen, potrebbe essere rivisto e sostituito da forme più efficaci di coinvolgimento delle diverse forze di polizia. Occorre, a riguardo, tenere ben presente la cosiddetta multifunzionalità delle reti criminali. La rete criminale che organizza il traffico di droga, infatti, si occupa allo stesso tempo sia di traffico di esseri umani sia di traffico di armi. Una rigida ripartizione di compiti può far perdere di vista l'indispensabile visione di insieme.

### *2. In merito al controllo democratico su EUROPOL.*

Si è osservato come nel processo decisionale EUROPOL risultino carenti i contrappesi istituzionali ed, in particolare, il controllo democratico. Il *deficit* di democrazia è del tutto evidente atteso che lo stesso Parlamento europeo risulta soltanto destinatario di una relazione informativa annuale da parte del Consiglio dell'Unione sulle attività di EUROPOL ed è chiamato ad esprimere un parere solo con riguardo alle decisioni che il Consiglio debba adottare in materia di EUROPOL secondo la procedura del terzo pilastro dell'Unione europea. È auspicabile quindi che il Parlamento europeo, il quale ha lamentato in più occasioni il carattere non democratico della costruzione di EUROPOL, recuperi momenti di più efficace partecipazione nel quadro delle modifiche del Trattato istitutivo dell'Unione europea

su cui sta attualmente lavorando la conferenza intergovernativa. Si ricorda che il Parlamento europeo ha avanzato, al riguardo, varie richieste che vanno nel senso di una sostanziale semplificazione del quadro normativo ed istituzionale: dalla riconduzione al pilastro comunitario ed, in particolare, al Titolo IV del Trattato della Comunità europea dell'attuale terzo pilastro, all'integrazione, nell'apparato istituzionale ed organizzativo dell'Unione, di EUROPOL, quale struttura operativa ed agenzia specializzata per la cooperazione di polizia (all'interno come all'esterno dell'area Schengen). In questa prospettiva il Parlamento europeo ha sollecitato il passaggio alla procedura di codecisione ed alla votazione a maggioranza qualificata in sede di Consiglio per tutte le misure concernenti la realizzazione dello « spazio di libertà, sicurezza e giustizia » (risoluzione recante proposte per la Conferenza intergovernativa del 13 aprile 2000).

### *2.1 In particolare il ruolo del Parlamento italiano.*

Ancor meno efficace appare, di conseguenza, il controllo esercitato dai Parlamenti nazionali. In Italia, da un lato la competenza del Comitato, a stregua della legge di ratifica della Convenzione EUROPOL, è limitata alla « vigilanza sull'attività dell'Unità nazionale EUROPOL » e, dunque, non attiene al controllo del potere normativo attribuito al Consiglio di amministrazione di EUROPOL. Dall'altro lato, rispetto agli atti normativi di competenza del Consiglio dell'Unione adottati sulla base del terzo pilastro, la legge n. 209 del 16 giugno 1998 di ratifica del Trattato di Amsterdam, prevede che le Camere « formulino osservazioni e adottino ogni opportuno atto di indirizzo al governo » su tutte le proposte legislative della Commissione europea. Inoltre, nel ribadire la portata dell'obbligo di informazione alle Camere ed i poteri alle stesse attribuiti, l'articolo 6 della legge comunitaria 2000 (nel testo modificato dalla Commissione XIV della Camera), in corso di approvazione, esplicitamente menziona i progetti di misure previste dal Titolo VI del Trattato sull'Unione europea, progetti che, com'è noto, possono risultare, non solo dall'iniziativa della Commissione europea, ma anche da quella degli Stati membri.

Il ruolo attribuito al Parlamento sia rispetto ad EUROPOL sia con riguardo alle misure di competenza del Consiglio dell'Unione relative alla cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale costituisce, peraltro, un *minus*, un regresso se lo si confronta con i poteri che l'articolo 18 della legge 388/93 di ratifica degli accordi di Schengen ha attribuito al Comitato, chiamato ad esprimere il proprio parere « vincolante » entro quindici giorni dalla ricezione del progetto di decisione. Ora, sia nel sistema EUROPOL che nell'ambito del terzo pilastro, le decisioni assunte sono suscettibili di incidere sull'ordinamento interno e di riguardare i singoli, e, dunque, diventa essenziale che esse siano prese con una piena partecipazione democratica. Appare, pertanto, indispensabile che il controllo parlamentare sia migliorato rispetto alla cosiddetta fase ascendente e che, considerato il carattere ancora sostanzialmente intergovernativo della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale, sia prevista l'approvazione delle Camere prima dell'adozione di qualsiasi decisione vin-

colante per l'Italia. Su questa linea si è mosso il legislatore olandese in occasione della ratifica del Trattato di Amsterdam (articolo 3, legge 24 dicembre 1998), stabilendo, altresì, che il parere vincolante delle Camere riguardi anche i progetti di decisioni di cui al Titolo IV Trattato della Comunità europea concernenti visti, asilo e altre politiche connesse alla libera circolazione delle persone fino alla completa « comunitarizzazione » del relativo processo decisionale.

## 2.2 *Verso una istanza europeo/nazionale per lo « spazio di libertà, sicurezza e giustizia »?*

Rispetto alla creazione di uno « spazio di libertà, sicurezza e giustizia » nell'unione europea va poi osservato che il ruolo del Parlamento europeo e dei parlamenti nazionali non sono l'uno esclusivo degli altri. Detto in altri termini e usando le parole utilizzate dal Commissario europeo Vitorino nel corso di una audizione davanti al Comitato con riguardo specifico ad EUROPOL « non si può sostituire il controllo dei parlamenti nazionali con un controllo esclusivo del Parlamento europeo ». È di comune evidenza, infatti, che le istanze europea e nazionali siano portatrici di interessi che possono non coincidere. È opportuno, allora, che la valutazione della decisione da assumere tenga di certo conto del contesto europeo ma sia anche fortemente radicata nelle singole realtà nazionali.

È vero, come ha ben sottolineato il Commissario Vitorino, che il coinvolgimento del Parlamento nazionale deriva dal fatto che la creazione dello « spazio di libertà, sicurezza e giustizia » va a toccare il cuore della sovranità dello Stato. Ciò richiede un più stretto coordinamento fra parlamenti nazionali e Parlamento europeo.

In quest'ottica lo stesso Commissario Vitorino ha suggerito di riflettere alla creazione di una istanza dove associare in modo permanente ai fini di un controllo politico di tipo operativo il Parlamento europeo ed i parlamenti nazionali. Non, dunque, soltanto una conferenza parlamentare, quale la Conferenza delle Commissioni per gli affari europei (COSAC), istituita a Parigi il 16/17 novembre 1989, che pure ha ricevuto uno specifico mandato per lo « spazio di libertà, sicurezza e giustizia » dal Protocollo sul ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione europea allegato al Trattato di Amsterdam, ma qualcosa di più.

Il Comitato, al riguardo, sottopone al dibattito politico ed istituzionale e propone al Governo di valutare l'ipotesi, prospettata anche dal Commissario Vitorino, di creare un organismo tipo « Convenzione », sul modello di quella che riunisce parlamentari nazionali ed europei, rappresentanti personali dei Capi di Stato e di Governo degli Stati membri e del Presidente della Commissione per l'elaborazione di un progetto di Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

Quanto alla composizione di questa istanza il Comitato ritiene che, proprio per radicare nelle realtà nazionali decisioni che riguardano diritti e doveri dei cittadini dell'Unione in materia di libertà, sicurezza e giustizia, non sia possibile accogliere l'idea del Commissario Vitorino che ne suggerisce una composizione ristretta, con un criterio di rotazione fra gli Stati membri. Ad avviso del Comitato è invece

indispensabile, allo stato attuale dell'integrazione europea, che tutti i parlamenti nazionali siano rappresentati, come pure vi siano l'espressione della maggioranza e quella dell'opposizione. Il Parlamento italiano potrebbe al riguardo dialogare con i parlamenti nazionali e con il Parlamento europeo su questo obiettivo ed usare il suo potere di indirizzo affinché il Governo italiano, in sede di conferenza inter-governativa, si faccia promotore o comunque sostenga proposte intese a creare un quadro di legittimità democratica funzionale ad uno « spazio di libertà, sicurezza e giustizia ». Un'istanza che integri le due legittimità democratiche, quella nazionale e quella europea, eventualmente a carattere transitorio, fino all'avvenuta comunitarizzazione del Titolo VI del Trattato sull'Unione europea, potrebbe quindi rispondere all'esigenza, diffusamente avvertita, di rendere effettivo il controllo parlamentare sullo « spazio di libertà sicurezza e giustizia ». La creazione di tale istanza non dovrebbe, tuttavia, rappresentare un'abdicazione dei poteri di indirizzo e di vigilanza dell'organo parlamentare sull'attività del Governo, in una materia così delicata in quanto attinente alle libertà dei singoli. L'istituzione di un siffatto organismo dovrebbe, piuttosto, essere una occasione di raccordo tra il Parlamento europeo e le Assemblee nazionali nello svolgimento dei compiti istituzionali ad essi attribuiti.