

**La seduta comincia alle 13,15.**

(Il Comitato approva il processo verbale della seduta precedente).

**Esame dello schema del documento conclusivo.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sull'attuazione della Convenzione Europol, l'esame del documento conclusivo di cui vi è stata già inviata una bozza. Mi sarebbe piaciuto che a discutere ed a licenziare — come spero poi faremo — questo documento conclusivo dell'indagine conoscitiva su Europol ci fosse una partecipazione maggiore, ribadisco comunque, come sempre, che quel che conta è la qualità degli interventi.

Spero che i colleghi abbiano avuto modo di verificare il contenuto di questo documento che parte ricordando la finalità dell'indagine, cioè il tentativo di verificare quanto fosse riconosciuto ad Europol il suo ruolo di organismo europeo di coordinamento del lavoro di *intelligence*. Abbiamo cercato di spiegare le linee tematiche di questo approccio con un riferimento anche alle aree di intervento di Europol che, non possiamo dimenticarlo, ha iniziato la sua attività soltanto il 1° luglio del 1999. Siamo poi entrati nella dimensione della cooperazione di polizia in ambito comunitario, abbiamo fatto una ricostruzione storica richiamando il gruppo di lavoro Trevi e l'esperienza dell'unità europea antidroga fino, appunto, all'istituzione dell'ufficio europeo di polizia previsto dalla Convenzione di Bruxelles del 1995 e dagli atti successivi. Il ten-

tativo è stato quello di comprendere adeguatamente il ruolo e le prospettive di Europol nel quadro della cooperazione di polizia giudiziaria e penale soprattutto alla luce del Trattato di Amsterdam che l'ha ridisegnata; ci si è soffermati con particolare insistenza sulle conclusioni del vertice straordinario di Tampere dell'ottobre 1999, che ha sottolineato con forza le caratteristiche di questo organismo nello sviluppo dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

Una parte ovviamente è dedicata alla descrizione essenziale delle norme che attribuiscono al nostro Comitato funzioni di vigilanza sull'attività dell'unità nazionale Europol e del regolamento che ci siamo dati, sottolineando come sia asfittico l'ambito nel quale ci troviamo a muoverci senza un riferimento alla convenzione nel suo insieme.

Il quarto capitolo è interamente dedicato all'analisi del sistema Europol di cui, oltre a ricordare le finalità, si è descritta l'estensione progressiva del mandato, le funzioni, la struttura centrale e a raggiera delle unità nazionali; si è inoltre dato conto dell'unità nazionale Europol sulla quale siamo chiamati a vigilare descrivendo la ripartizione dei compiti fra i vari referenti nazionali interessati per competenza e per conoscenza.

Gli elementi forse più significativi sono però due. L'aspetto più importante evidenziato è quello del controllo democratico, cioè l'intervento di organi parlamentari sia nazionali sia europei nel processo decisionale di Europol o del Consiglio dell'Unione rispetto alla cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale; in secondo luogo si è sottolineata la necessità di costruire una sorta di *pendant* giudi-

ziario di Europol perché dagli incontri che abbiamo avuto è emerso come la cooperazione di polizia non possa esercitarsi compiutamente se non ha in qualche modo un'interfaccia sul versante giudiziario. Per questo il quinto capitolo dell'indagine è dedicato ad un esame delle indicazioni relative al progetto EUROJUST come sviluppo della rete giudiziaria europea con compiti di coordinamento delle indagini in materia di criminalità organizzata.

Quanto importante e delicato sia questo aspetto lo abbiamo potuto verificare questa mattina io e l'onorevole De Luca durante un incontro che si è tenuto a Montecitorio fra deputati delle Commissioni giustizia, antimafia e del nostro Comitato con una delegazione di deputati tedeschi nel corso del quale, a proposito delle materie che trattiamo, è risultato che i deputati tedeschi parlavano con cognizione di causa della questione, conoscevano la Convenzione di Schengen ed Europol, esprimevano preoccupazioni ed erano critici su diversi punti ma ad interloquire con loro eravamo soltanto noi rappresentanti di questo Comitato, perché purtroppo i colleghi delle altre Commissioni non sembrano avere lo stesso tipo di attenzione e di sensibilità. Non voglio certo formulare addebiti, ma in questo lasso di tempo che ci separa dalla fine della legislatura dovremmo forse fare ancora di più uno sforzo per far conoscere ed avere una ricaduta del lavoro compiuto e di quello che ancora stiamo facendo, anche come elemento di conoscenza a favore degli altri colleghi parlamentari; in questa direzione anche il documento conclusivo che andiamo a definire ci potrà aiutare.

Il documento prosegue trattando - dicevo - il progetto EUROJUST, così come definito a Tampere, e giunge poi alle conclusioni, dalle quali emergono i profili problematici dell'operatività di Europol che richiedono l'esercizio da parte nostra di poteri di indirizzo nei confronti del Governo perché se ne faccia carico a livello comunitario. Il primo e più forte elemento che si è

evidenziato in questi mesi di approfondimento è quello che abbiamo definito come « asfissia informativa » di cui manifestamente soffre Europol; bisognerà quindi rimuovere questa situazione andando intanto a vedere quali sono gli ostacoli di tipo normativo, organizzativo e persino « psicologico » che fanno sì che sia così scarso il flusso informativo proveniente dagli Stati membri. Nel documento si fa anche riferimento alla necessità, in previsione di quella che potrebbe essere una auspicata integrazione delle banche dati europee, dell'individuazione almeno di un'unica autorità comune di controllo; si richiama in proposito l'audizione svolta con l'onorevole Paciotti nella quale si è citata la richiesta della presidenza portoghese di arrivare in questa fase almeno al segretariato unico delle autorità di controllo proliferate in questi anni.

Sul piano organizzativo interno, con riferimento quindi all'unità nazionale Europol, si è evidenziato come questa vada dotata di sistemi tecnologici più avanzati e debba diventare un vero e proprio *team* interforze. Nel documento si dice ancora che il Comitato ha preso nota della recente scelta, comunicataci la scorsa settimana dal sottosegretario Brutti, che un ufficiale dei Carabinieri, il colonnello Gagliardo, andrà a dirigere questo organismo ed auspica che il criterio di avvicendamento risulti rispettato alle scadenze naturali e non come è avvenuto questo ultimo anno quando a più riprese abbiamo dovuto assicurare il coinvolgimento di tutte e tre le forze di polizia interessate.

Vi è infine un riferimento al *deficit* di democrazia, di cui soffrono non tanto e non solo il sistema Europol ma complessivamente le materie riferibili al terzo pilastro. Qui abbiamo insistito su un'ipotesi, sarei tentato di dire una suggestione, avanzata anche nell'audizione del commissario europeo Vitorino a Bruxelles, immaginando addirittura la creazione di una istanza parlamentare - parliamo di convenzione - sulla base dell'esperienza che si sta vivendo per la definizione della

Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea; una sorta di convenzione che metta insieme e coordini i parlamenti nazionali e il parlamento europeo, perché si possa arrivare ad assicurare un efficace controllo democratico dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

Sono questi i capisaldi su cui è costruito il documento conclusivo. Ritengo si tratti di un buon documento, per il quale desidero esprimere un ringraziamento alla dottoressa Galardini ed alla dottoressa Muscetta, uno particolare al professor Curti Gialdino che ci ha seguito in questa fase di lavoro nonché a tutti gli uffici per l'assistenza che ci hanno garantito prima nello svolgimento dell'indagine e poi nella definizione del documento.

ANNA MARIA DE LUCA. Ho letto, Presidente, il documento conclusivo e devo dire di averlo trovato buono, nella sostanza, quantunque abbia delle osservazioni da fare. Si tratta di alcune piccole notazioni che riguardano in particolare la parte centrale del documento ed alcune osservazioni di tipo politico sulle conclusioni.

Inizio dalle cose di minor rilievo. La prima nota riguarda la pagina 14 della bozza di documento distribuita, laddove si afferma che « 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 (...) » in previsione del coordinamento delle indagini e di squadre investigative comuni. Al riguardo intendo sollecitare una modifica nel testo. Mi sembra questo un punto molto importante, che in poche righe indica quello che dovrebbe essere il futuro di Europol. Qui si dice, ripeto, che in un prossimo futuro Europol dovrà avere la possibilità di ottenere dati operativi dagli Stati membri e, per un futuro più lontano, si formula la previsione di una funzione di coordinamento delle indagini e la formazione di squadre investigative comuni. Il punto è stato esposto anche nell'audizione, molto ampia, dell'onorevole Paciotti, nella quale,

appunto, si è fatto un preciso riferimento al deficit di controllo democratico citato prima dal presidente.

In questo senso mi chiedo se non sia possibile formulare meglio questa parte e dargli così anche la veste di una posizione del Comitato. Intendo dire che non ci si dovrebbe limitare ad esporre un dato di fatto, ma visto che siamo un comitato politico, forse su questo punto e magari anche su altri che poi individuerò, dovremmo inserire una osservazione di carattere valutativo o che esprima comunque una posizione del Comitato rispetto all'una o all'altra strada praticabili, migliorando anche, se possibile, la comprensibilità di questo testo che non sarà letto solo da persone competenti ma - noi ce lo auguriamo - andrà in mano anche a persone che avranno semplici nozioni del problema e delle funzioni di questo ufficio. Sarebbe perciò opportuna anche una specifica sui dati operativi; anche abbastanza approfondita, ma formulata in modo che sia più comprensibile anche dai non tecnici.

PRESIDENTE. Questa parte del documento ha carattere descrittivo, per cui forse potremmo modificare il testo nel senso di affermare più chiaramente che il Comitato fa sue le conclusioni di cui al punto richiamato, quindi in positivo; il Comitato che fa sue quelle conclusioni e le rilancia.

ANNA MARIA DE LUCA. D'accordo, presidente.

Anche laddove si parla di decisioni quadro si pone lo stesso problema già evidenziato prima, chiederei perciò se fosse possibile inserire, anche in un'altra parte della relazione, il punto di vista del Comitato su questo aspetto che mi sembra molto importante. Testualmente si dice che 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 un parere entro detto termine il consiglio può deliberare. A mio avviso questo

è un fatto grave, ovviamente non è con questo documento che possiamo modificare la situazione, ma forse sarebbe opportuno inserire nella parte della relazione dove si ritiene sia meglio collocarla una valutazione su questo. Almeno per quanto riguarda il Parlamento italiano, per il futuro noi andiamo verso una rafforzata funzione di controllo dell'esecutivo e ad una ridotta azione legislativa e credo che si vada in questa direzione un po' in generale a livello europeo; anche nel corso delle audizioni è emersa un'esigenza, riconosciuta da tutti, di un maggior controllo democratico, mentre qui, di fatto, si esautora anche il Parlamento europeo. Noi non condividiamo questo punto di vista, prendiamo atto che questa è la situazione ma, se possibile, sarebbe preferibile inserire una valutazione politica rispetto a questo problema.

**PRESIDENTE.** Qui si fa riferimento ad un articolo del Trattato dell'Unione che è intangibile, l'unica possibilità che vedo è quella di sottolineare l'importanza di questo aspetto e di rivolgere un invito al Governo italiano affinché, nel momento in cui si presenti la necessità di adottare decisioni quadro, abbia la sensibilità di ascoltare il Parlamento, ribadendo così ancora una volta il ruolo del Parlamento nazionale nella costruzione della fase ascendente.

**ANNA MARIA DE LUCA.** È evidente che noi dobbiamo fare la fotografia di una realtà che non possiamo modificare in alcun modo, però, essendo un comitato politico, possiamo esprimere un giudizio; altrimenti, se non possiamo esprimere una valutazione, è inutile essere qui in quanto rappresentanti del popolo.

Ribadisco i miei complimenti per chi ha collaborato alla redazione del testo, ma vorrei fare un'altra osservazione. Ad un certo punto, a pagina 36, si fa riferimento a due scuole di pensiero: la prima, che potrebbe definirsi minimalista, tende a considerare Eurojust come uno sviluppo della rete giudiziaria europea; la seconda invece si riferisce alla creazione di

un'unità dotata di autonoma capacità di indagine. Si avanza poi la posizione dell'Italia al riguardo, a proposito della quale il testo si limita a dire che abbiamo offerto alla valutazione degli Stati membri il modello accolto in sede nazionale per la direzione investigativa antimafia (DIA). Poiché questo documento sarà letto anche da persone che hanno solo notizie parziali con riferimento alla DIA, forse sarebbe utile scrivere questa parte in modo da spiegare come il modello da noi proposto si differenzi dalle due tendenze a livello internazionale prima descritte.

**PRESIDENTE.** Questo aspetto può forse essere arricchito, ma più avanti è specificato che la funzione di coordinamento affidata alla DIA mira a rendere concreta ed operativa la cooperazione fra le diverse autorità nazionali titolari delle indagini senza sottrarre ad esse potere e senza sovrapporsi gerarchicamente ad esse. Il coordinamento, infatti, è finalizzato a facilitare le indagini, a mettere in comune conoscenze e capacità investigative e ad evitare duplicazioni di attività e sovrapposizioni di intervento. In pratica, fra chi vuole solo un coordinamento e chi pensa invece al pubblico ministero europeo, l'Italia ha avanzato la proposta di costituire un coordinamento che non tolga poteri e non vada in sovrapposizione.

**ANNA MARIA DE LUCA.** Non voglio modificare questo contenuto, ritengo però che andrebbe esplicitato in maniera più semplice.

Passando alle conclusioni, cioè alla vera e propria valutazione politica, a mio avviso va tutto bene fino a pagina 48, laddove si dice che il Comitato ha in mente un organismo diverso. A me non sembra che il Comitato abbia mai discusso un punto di vista di questo tipo e non mi piace che mi si faccia dire qualcosa di cui non si è discusso.

**PRESIDENTE.** Il punto è stato già modificato rispetto alla stesura precedente; a pagina 50 della bozza in distribuzione, infatti, non si dice più che « il

Comitato ha in mente (...)» ma «il Comitato propone, piuttosto, un organismo tipo convenzione (...)».

ANNA MARIA DE LUCA. Prima di convenire sul fatto che il Comitato propone, vorrei avere la possibilità di discuterne insieme.

PRESIDENTE. Questa è la sede e l'occasione.

ANNA MARIA DE LUCA. Ho capito, presidente, ma non si può presentare un documento conclusivo con delle conclusioni che non si sono mai discusse perché in questo momento, come gruppo, possiamo accettare questo documento al 95 per cento, ma sul punto che ho richiamato e su un altro che ora indicherò vorrei poter avere un confronto. In questo senso chiederei di avere un'altra occasione di discussione su questi che sono poi i punti più importanti e che dovrebbero essere, io credo, una conclusione unitaria di tutto il Comitato.

PRESIDENTE. Chiedo scusa ai colleghi per questa ripetuta interlocuzione con l'onorevole De Luca, ma spero comunque che essa possa aiutare la comprensione e l'approfondimento del documento. Al riguardo voglio ricordare che la bozza è stata inviata ai colleghi in casella quindici giorni fa con una lettera di accompagnamento nella quale si pregava di far pervenire le osservazioni entro il 19 giugno, cioè ieri. Il Comitato, o meglio chi ha curato la redazione del documento aveva in mente questa proposta; non c'è ovviamente la regola del silenzio-assenso ma questa mattina, non essendo ancora pervenuta alcuna osservazione, abbiamo pensato di inserire la proposta stessa nel testo, che oggi è appunto oggetto della nostra discussione.

ANNA MARIA DE LUCA. Presidente, sono ormai quasi quattro anni che lavoriamo insieme, gomito a gomito, e non ci sono mai stati grandi motivi di divergenza, quindi avevo già dato quasi per scontato,

come del resto poi è avvenuto, che il testo potesse essere accettato. Infatti noi lo accettiamo, salvo alcune osservazioni che non intaccano la sostanza del documento. In questo senso è stata una sorpresa anche per me quando ieri sera, giunta alla fine del testo, ho ritrovato nelle ultime due pagine queste posizioni. Potrei anche dividerle o no, non è questo il problema, ma forse di queste conclusioni politiche sarebbe stato meglio porre un accenno anche all'inizio e quindi discuterne insieme. In questo senso - ripeto - chiederei di rinviare alla prima seduta disponibile, considerato anche l'esiguo numero dei presenti, la definizione del documento.

Un'ultima notazione, di carattere formale, riguarda il testo laddove a pagina 50 della bozza si afferma che «ad avviso del Comitato è invece indispensabile (...)», che credo però sia stato modificato nell'ultima stesura. Il contenuto di quest'ultimo punto va bene nel senso che il riferimento alla esigenza che tutti i parlamenti nazionali siano rappresentati va chiaramente in direzione di un maggiore controllo democratico e come tale quindi è assolutamente condivisibile, ma anche su questo potremmo giungere ad una definizione nell'occasione successiva, anche al fine di consentire a ciascuno di noi di approfondire le questioni nei rispettivi gruppi.

PIERLUIGI CASTELLANI. Interverrò brevemente, presidente, scusandomi fin d'ora se poi dovrò allontanarmi per concomitanti impegni parlamentari.

Anch'io ho apprezzato molto lo schema di documento proposto e ringrazio anch'io gli uffici, anzi mi complimento con tutti coloro che hanno contribuito alla stesura di un testo, che non solo va in profondità ma presenta una ricchezza ed una ampiezza di informazioni sicuramente utili per quanti dovranno servirsene.

Quali sono, però, le questioni che suscitano anche in me non dico perplessità ma qualche interrogativo che non sono stato in grado di sciogliere, né so se sarà possibile farlo? La prima questione riguarda il problema qui evidenziato della

collaborazione Europol con quella che nel documento viene chiamata la collaborazione diretta tra gli organismi di polizia. Il problema viene poi in qualche modo minimizzato nel senso che questa collaborazione non affievolisce l'importanza di Europol, ma in effetti c'è già in atto una collaborazione diretta tra le forze di polizia degli Stati europei che in qualche modo fa a meno di Europol. Allora, questo problema della collaborazione diretta come può essere visto, anche in relazione alle conclusioni che facciamo, per cercare che venga superato o comunque riaccomodato all'interno di Europol senza affievolire né l'una né l'altra forma di collaborazione? Mi sono posto l'interrogativo ma, ripeto, non sono arrivato ad una conclusione.

Un'altra questione è stata già sollevata dalla collega De Luca. Non è che non concordi sulle conclusioni relativamente alla necessità di superare il deficit di democrazia attraverso un organismo — qui ipotizzato e definito come una convenzione — che veda una collaborazione fra parlamenti nazionali e Parlamento europeo. Mi chiedo però — anche questo è un interrogativo cui non so dare una risposta — se siamo convinti del tutto che un organismo misto di parlamenti nazionali e Parlamento europeo sia quello più adatto a superare il deficit di democrazia o se invece non sia meglio ipotizzabile che ciascun parlamento, sia quelli nazionali sia quello europeo, agisca per proprio conto, secondo le proprie specificità ed in modo più diretto. Non vorrei cioè che l'organismo misto finisca per affievolire il tipo di rappresentanza che ciascun parlamento ha. Allora, meccanismi e procedure che esaltino la specificità del Parlamento europeo da una parte e meccanismi e procedure che esaltino quella dei parlamenti nazionali dall'altra potrebbero essere un momento più diretto rispetto alla risposta alla domanda relativa al superamento del deficit di democrazia. Non vorrei cioè che lo stare insieme — parlamenti nazionali e Parlamento europeo — finisse per affievolire ed attutire il problema della rappresentanza degli inte-

ressi che ciascuno porta sulle proprie spalle. Qui è detto bene che un conto è la rappresentanza nazionale ed altro quella europea, sono specificità diverse ma mi chiedo se la convenzione sia davvero lo strumento adatto per superare i problemi.

**PRESIDENTE.** Rispetto alla prima questione credo valga la pena di fare un approfondimento, mi impegno quindi personalmente, insieme agli uffici, a valutare gli aspetti relativi alla cooperazione diretta fra le forze di polizia ed al ruolo di Europol.

Sul secondo punto, su cui metteva l'accento anche la collega De Luca, in effetti il verbo « propone » è un po' forte ma si tratta di un tentativo di raccogliere una suggestione avanzata dal commissario Vitorino; forse si potrebbe stendere lo stesso concetto in maniera più problematica scrivendo che il Comitato sottopone la questione al dibattito delle forze politiche e delle istituzioni. Una cosa però è certa: in questo ci può essere anche un guizzo provocatorio, ma quello che abbiamo verificato come Comitato parlamentare *ad hoc*, che riscontriamo ogni giorno nelle Commissioni permanenti, che abbiamo sentito dai rappresentanti del Parlamento europeo, che stamattina ci è stato detto dai rappresentanti della delegazione tedesca è che come Parlamento veniamo a sapere le cose quando le decisioni sono state già assunte. Capisco che c'è anche un azzardo, un elemento di provocazione, ma l'esigenza era quella di fare nostra una richiesta emersa nel corso dei nostri incontri. È senza dubbio un punto delicato ma è anche l'elemento che potrebbe caratterizzare il nostro documento.

**PATRIZIO PETRUCCI.** Il documento è molto scorrevole e consente di comprendere bene, oltre alla storia, anche la costruzione di questo strumento. Concordo anche con quanto diceva adesso il presidente: nella parte conclusiva ci sono cose di cui abbiamo discusso, come i rapporti con la magistratura, il deficit culturale di collaborazione fra le forze di polizia nazionali e internazionali, la que-

stione degli organici, ma che in effetti sono un po' scontate. L'ultima parte invece, quella collegata alla democrazia ed al ruolo dei parlamenti nazionali ed europeo, è quella che probabilmente caratterizza il documento, quindi se parlare di proposte forse è un po' forte, è necessario comunque sottolineare l'esigenza di andare ad un organismo che contemperi il coinvolgimento dei parlamenti nazionali e di quello europeo, perché il meccanismo attuale sicuramente non funziona e c'è un deficit di democrazia. Ritengo quindi che questo punto vada riformulato ma che debba comunque essere contenuto nella relazione, poiché si tratta di un problema centrale.

ANNA MARIA DE LUCA. Avevo segnalato questo aspetto proprio perché è uno

degli elementi fondamentali, ma bisogna prestare molta attenzione nel momento in cui si esprime un parere di tutto il Comitato.

PRESIDENTE. Suspenderei qui la discussione, la riprenderemo giovedì 22 giugno, alle 13,45.

**La seduta termina alle 14.**

---

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO  
STENOGRAFIA  
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

DOTT. VINCENZO ARISTA

---

*Licenziato per la stampa  
dal Servizio Stenografia il 27 giugno 2000.*

---

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO