

ATTI PARLAMENTARI

XIII LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. **CXXXII-bis**

n. **2**

R E L A Z I O N E

**SULL'ATTUAZIONE DELLA CONVENZIONE CHE
ISTITUISCE L'UFFICIO EUROPEO DI POLIZIA (EUROPOL)**

(Articolo 6, della legge 23 marzo 1998, n. 93)

PRESENTATA DAL MINISTRO DELL'INTERNO

(BIANCO)

Trasmessa alla Presidenza il 4 ottobre 2000

INDICE
—

Premessa	<i>Pag.</i>	7
Attività relative al 1999	»	8
Evoluzione UNE	»	14
Attività info-operativa UNE	»	14

R E L A Z I O N E

**SULL'ATTUAZIONE DELLA CONVENZIONE CHE
ISTITUISCE L'UFFICIO EUROPEO DI POLIZIA (EUROPOL)**



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA

Relazione al Parlamento sull'attuazione della Convenzione Europol (legge 23 marzo 1998 n.93 art.6)

PREMESSA

Ai sensi dell'art.6 della legge 23 marzo 1998, n.93, integrata con le valutazioni richieste ai sensi dell'art.3 della legge 7 giugno 1999, n.182, di ratifica del Protocollo sui privilegi e le immunità di Europol, il Governo è annualmente tenuto a svolgere, davanti al Comitato parlamentare di controllo sull'attuazione ed il funzionamento della Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen e di vigilanza sull'attività dell'Unità Nazionale Europol.

E', questo, un appuntamento istituzionale importante per il Governo e, in particolare, per il Ministero dell'Interno, che proprio in quest'occasione può compiutamente riferire circa l'attività svolta, le difficoltà incontrate, le prospettive future della struttura a cui il Trattato di Amsterdam ed il vertice di Tampere hanno attribuito un ruolo significativo nel quadro della creazione di uno spazio comune di libertà, sicurezza e giustizia.

Lo svolgimento della relazione si colloca quest'anno nel più ampio contesto dell'indagine conoscitiva che il Comitato parlamentare sta da tempo conducendo per definire e rendere più efficace, anche alla luce della più recente evoluzione della normativa e della prassi comunitaria, il proprio ruolo di vigilanza e controllo sull'attuazione delle Convenzioni Schengen ed Europol.

Nel corso delle molteplici ed approfondite audizioni (tra le quali si segnalano quelle del Ministro dell'Interno Bianco, del Commissario Europeo Vitorino, del Direttore di Europol Storbeck, dell'allora Capo della Polizia, Prefetto Masone), il Comitato ha avuto modo di acquisire una mole considerevole di dati e documenti, sicché nella presente relazione è possibile limitarsi a tracciare un quadro generale sullo stato di attuazione della Convenzione per poi concentrare l'attenzione su alcune questioni di fondo che possono rivestire particolare interesse per l'organismo parlamentare.

Com'è noto la Convenzione istitutiva di Europol, firmata dai 15 Stati dell'Unione Europea il 26 luglio 1995 e ratificata dall'Italia con la legge n. 93 del 23 marzo 1998, è entrata in vigore il 1° ottobre 1998.

Europol ha, poi, iniziato a svolgere in pieno la propria attività dal 1° luglio 1999, dopo l'entrata in vigore di tutti gli atti previsti nell'art.45 paragrafo 4 della Convenzione istitutiva.

Europol è, infatti, uno strumento di intelligence a supporto degli Stati membri, con sede a L'Aja, che dialoga con le Forze di polizia di ciascun Paese attraverso le Unità Nazionali. Queste ultime sono le strutture preposte ad assicurare il raccordo tra l'Ufficio europeo di polizia ed i Servizi nazionali competenti (ossia gli Organismi pubblici che all'interno degli Stati membri sono deputati alla prevenzione e repressione della criminalità).

Le sfere di competenza attribuite ad Europol dalla Convenzione riguardano il traffico degli stupefacenti, del materiale nucleare e radioattivo, degli autoveicoli di provenienza furtiva, l'immigrazione clandestina e la tratta degli esseri umani estesa, con decisione del Consiglio dei Ministri degli Affari Interni e Giustizia del 3 dicembre 1998, al contrasto dei reati relativi alla "produzione, vendita e distribuzione di materiale pornografico infantile".

Europol è altresì competente per i reati di riciclaggio di denaro collegati alle sopra elencate attività criminali, nonché per i reati connessi.

ATTIVITA' RELATIVE AL 1999

Nel 1999 le aree del mandato sono state ampliate al terrorismo ed alla contraffazione di monete ed altri mezzi di pagamento.

In particolare la competenza sul terrorismo è stata attribuita dal 1° gennaio 1999 (con decisione del Consiglio GAI del 3 dicembre 1998). Per inciso, si precisa che tale attività è stata preceduta dall'istituzione presso l'Ufficio Europeo di Polizia di un gruppo di progetto sul terrorismo cui l'Italia ha partecipato attivamente.

Con decisione del 29 aprile 1999 il Consiglio dei Ministri GAI ha esteso il mandato dell'Europol alla falsificazione di monete e degli altri mezzi di pagamento.

Tale decisione è stata affiancata dalla costituzione presso l'Ufficio europeo di polizia, dal lavoro di un Gruppo di progetto - cui partecipano due rappresentanti italiani - per identificare ed armonizzare gli strumenti e le modalità al fine di ottimizzare tale nuova attività, in sinergia con gli altri Organismi interessati.

Nel '99 tutti gli organi di Europol (il Consiglio di Amministrazione, il Direttore, il Controllore finanziario e il Comitato finanziario) hanno iniziato le loro attività a pieno regime come anche l'Autorità Comune di Controllo - con al suo interno il Comitato per i ricorsi- ed il Comitato per la Sicurezza, mentre il Project Board ha proseguito le sue attività volte alla realizzazione del Sistema Informatico Europol.

L'Italia è presente nel Consiglio di Amministrazione, nel Comitato finanziario, nel Comitato per la Sicurezza, nel Project Board con rappresentanti del Dipartimento P.S., mentre nell'Autorità Comune di Controllo con rappresentanti del Garante per la privacy.

Il Consiglio di Amministrazione dell'Europol -organo di decisione tecnico-politica nel quale sono presenti i delegati degli Stati Membri- dopo l'insediamento avvenuto nell'ottobre '98, ha proceduto a definire le attività legate alla successione nelle funzioni e nelle attività amministrative/finanziarie da UDE (cellula pilota che ha preceduto l'istituzione dell'Ufficio europeo di Polizia) ad EUROPOL.

Le sue attività nel '99 sono state centrate sulle iniziative volte alla messa a punto delle attività di intelligence, ma anche della definizione degli aspetti tecnico-informatici e delle attività amministrative/finanziarie.

Il Consiglio di Amministrazione dell'Europol ha ordinato l'apertura di files di analisi (AWF) rientranti nelle materie di competenza dell'Ufficio europeo di polizia.

Le attività sono sviluppate da appositi gruppi di analisi ove partecipano personale ed analisti di Europol, ufficiali di collegamento e esperti nazionali degli Stati che hanno aderito a quelle analisi e che operano sulla base della trattazione delle informazioni inviate dagli Stati partecipanti o immesse da Europol. Al riguardo si rammenta che

negli archivi di analisi confluiscono dati provenienti da Stati membri e - tramite Europol - da Stati od Organismi terzi.

Per quanto attiene agli aspetti informatici sono proseguiti i lavori per la realizzazione del Sistema Informatico di Europol, (TECS) composto dai tre noti elementi strutturali (il sistema d'analisi, il sistema di indice ed il sistema d'informazione) e di un quarto sistema di collegamento. Le tappe progressive della realizzazione del TECS trovano il loro momento di sintesi nella riunioni del Project Board.

Per quanto riguarda il sistema di analisi nel quale confluiscono i dati inviati dagli Stati membri aderenti al gruppo di lavoro che partecipa al file di analisi aperto, occorre segnalare, nel 1999, il raggiungimento della sua piena operatività.

Ugualmente sono terminati nel '99 i lavori relativi al sistema di indice che, così come previsto dall'architettura del medesimo, consente di adempiere alle previsioni della Convenzione che autorizzano la sua consultazione anche all'ufficiale di collegamento al fine di sapere se i dati raccolti negli archivi di analisi riguardano lo Stato di provenienza, ma al tempo stesso assicura che il diritto a conoscere non confligga con la riservatezza dell'attività di intelligence.

In merito al sistema di collegamento che garantisce le comunicazioni tra gli ufficiali di collegamento e le rispettive Unità Nazionali, nonché tra gli ufficiali di collegamento di tutti gli Stati membri e il personale di Europol a L'Aja, è stato concordato, su proposta della delegazione italiana, nel '99, in attesa di una scelta definitiva di una tecnologia più avanzata (es. ATM), l'utilizzo della tecnologia ISDN che pur essendo adeguata alle attuali esigenze operative ha comportato costi minori.

D'altro canto la scelta di una tecnologia diversa permetterà, comunque, l'utilizzo della attuale ISDN come back-up della nuova, salvaguardando gli investimenti operati sinora.

Il sistema di informazione verrà alimentato dai Paesi membri (e da Europol, per i dati forniti da Stati e Organismi terzi e per quelli risultanti da analisi condotte), secondo le rispettive procedure nazionali, e comprenderà i nominativi ed altri elementi utili sui

soggetti indagati o condannati per un reato che gli Stati membri valuteranno di competenza di Europol.

La programmazione è nel senso di prevedere l'entrata in funzione del Sistema nel gennaio 2002 nella versione minimale, mentre una versione più avanzata sarà disponibile a partire dal gennaio 2003.

La versione minimale sarà comprensiva dei dati correlati alla lotta alla contraffazione dell'Euro.

E' da segnalare che il sistema di informazione sarà corredato di una funzione di ingegneria linguistica che permetterà agli operatori Europol di leggere le principali informazioni nella loro lingua madre.

Sempre nel '99, a seguito dell'approvazione del Manuale per la sicurezza, il Comitato della Sicurezza ha approvato, tra l'altro, l'SSSR (Requisito di Sicurezza Specifico del Sistema) strumento che individua i requisiti di sicurezza del Sistema Informativo Europol.

Sono stati scelti i dispositivi di cifratura per proteggere i collegamenti con gli Stati membri.

L'apparato cifrante serve a tutelare la comunicazione delle informazioni. Il fatto di avere a che fare con organizzazioni criminali ha posto, infatti, il problema di garantire la sicurezza delle comunicazioni, della trasmissione di informazioni e dei sistemi di collegamento su cui si basa l'attività di Europol.

La messa a punto del bilancio 2000 di Europol è stata oggetto di un vivace negoziato da parte delle delegazioni italiane. Al riguardo si sottolinea che nella sua originaria stesura il bilancio per l'anno 2000 ammontava ad oltre 30 milioni di euro.

Le delegazioni, dopo approfondite valutazioni economico-finanziarie, dalle quale è emerso che la percentuale di incremento non era in sintonia con il programma di lavoro presentato da Europol, hanno ridotto la cifra originaria a circa 27,5 milioni di euro.

L'impegno nazionale è stato quantificato in circa 3,5 milioni di euro.

Il predetto bilancio è stato approvato dal Consiglio Affari Interni e Giustizia del 2 dicembre 1999.

Nel '99 è anche stato adottato un bilancio suppletivo — senza aggravio di spesa, poiché finanziato grazie ad economie di gestione — principalmente per garantire i nuovi compiti affidati ad Europol (terrorismo e contraffazione).

Per quanto attiene alla formazione, è da segnalare l'impegno dell'Italia volto ad inquadrare la formazione in una prospettiva che non sia strettamente propria delle Forze di polizia italiane, contribuendo alla costruzione di una comune cultura della sicurezza sia dei paesi dell'unione europea, sia di quelli candidati ed in tal senso l'Italia sta lavorando per costruire le alleanze su scala europea che conducano in porto il progetto di far diventare Roma la sede di un'accademia delle forze di polizia europee.

In ultimo, è da segnalare che dopo l'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam e l'adozione del correlato Piano di Azione del Consiglio e della Commissione sul modo migliore per attuare le disposizioni del Trattato concernenti uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia sono stati avviati, dai competenti fori, i lavori per studiare gli ulteriori sviluppi che potrà avere Europol sulla base dell'art.30 del Trattato dell'Unione.

I predetti lavori hanno ricevuto un nuovo impulso dalle conclusioni del Consiglio Europeo Straordinario di Tampere che, nell'ambito della cooperazione di polizia, ha sottolineato la centralità dell'EUROPOL nella lotta al crimine internazionale. In tale ambito, in particolare è stata sottolineata la necessità, di rafforzare, secondo le indicazioni del Trattato di Amsterdam, il ruolo dell'Ufficio europeo di polizia, di prevedere l'estensione del mandato al riciclaggio, di cooperare con l'istituenda Task force operativa dei Capi della polizia, di istituire squadre investigative comuni.

Il Consiglio GAI del dicembre '99 ha dato mandato ai gruppi di lavoro di attuare le predette decisioni.

Ciò che emerge, nell'ambito dell'Unione, è la volontà politica di rafforzare Europol come punto di riferimento fondamentale nella lotta al crimine organizzato che non esclude, ma si va ad affiancare alle cooperazioni bi-multilaterali tra le Forze di polizia, quale quella dell'I.A.I (Iniziativa Adriatico Ionio) avviata recentemente dal nostro Paese.

In sintesi, pertanto, Europol si pone come punto di riferimento anche di altri accordi e di altre cooperazioni per combattere i fenomeni criminali che destano maggior allarme internazionale come il traffico di stupefacenti, il traffico di autoveicoli rubati, il traffico di clandestini immigrati, la tratta di esseri umani.

In sostanza, lo sviluppo dell'Europol e dei suoi punti di raccordo riflette la volontà politica di rafforzare questa struttura e non può non segnalarsi come l'Italia sia stata molto attiva ed impegnata nella definizione delle condizioni normative, delle scelte amministrative fondamentali, degli aspetti tecnologici e finanziari e di tutte le iniziative volte a far sì che l'Ufficio europeo di polizia funzioni più efficacemente ed al più presto nell'azione di contrasto delle organizzazioni criminali transnazionali.

Permane l'impegno dell'Italia a far sì che sia garantita la democraticità e la trasparenza dell'attività di Europol.

Al riguardo si segnala che l'Italia, sin dalle prime riunioni del Consiglio di Amministrazione, si è fatta promotrice di una richiesta (tuttora parzialmente inevasa) di sancire la distribuzione, al termine di ogni turno di Presidenza, di un quadro generale dei documenti approvati, indicando quelli che possono essere resi disponibili per informazione ai Parlamenti nazionali.

Con vivo interesse viene, inoltre, seguita l'iniziativa del mediatore europeo di elaborare norme sull'accesso del pubblico ai documenti dell'Europol che possono essere resi pubblici. Tale iniziativa del mediatore è attualmente all'approfondimento ed allo studio del Consiglio di Amministrazione.

Al Gruppo di lavoro Europol, operante in sede di Consiglio dell'U.E., la delegazione italiana ha inviato -in attuazione di un preciso impegno governativo- una nota (che si allega) concernente una verifica del sistema dei privilegi e le immunità nel quadro delle iniziative di Europol, volta a confrontare la necessità di adottare misure idonee (tra le quali anche una eventuale rinegoziazione del testo) ad assicurare che l'attuazione delle disposizioni del Protocollo non determinino o abbiano determinato una diminuzione del livello di tutela offerto dalla Convenzione e dalle leggi costituzionali e dalle leggi italiane di protezione dei dati.

Questi privilegi ed immunità sono funzionali all'adempimento dei doveri di Europol e del suo personale, e sono destinati ad assicurare che il controllo dell'Organismo venga effettuato secondo norme concordate dagli Stati membri. Si tratta, in pratica, di

una sorta di guarentigie (immunità giurisdizionale e da perquisizioni, sequestri, requisizioni, confisca, ecc., inviolabilità degli archivi, Organizzazioni internazionali ed al relativo personale.

EVOLUZIONE UNE

- presso la Direzione Centrale della Polizia Criminale è stata installata, in data 23 dicembre 1999, una rete digitale che ha sostituito la precedente connessione analogica consentendo il collegamento diretto tra l'Unità Nazionale e la sede centrale di L'Aja e l'ulteriore velocizzazione dello scambio info-operativo via e-mail, anche in relazione all'immissione ed alla trasmissione dei dati da inserire nei costituendi archivi di analisi;
- si segnala la volontà del Ministero dell'Interno volte a rafforzare il ruolo dell'Unità Nazionale, calibrando gli organici e le dotazioni tecnico-logistiche alle reali esigenze della struttura, dando attuazione, nel rispetto delle previsioni del Decreto istitutivo, alla rotazione tra le Forze di polizia al vertice della struttura.
- in attesa dell'imminente trasferimento della Direzione Centrale della Polizia Criminale, è stata individuata una nuova sede provvisoria per l'Unità Nazionale Europol;
- è all'esame dei competenti organi, uno studio per la predisposizione di una nuova rete informatica dell'UNE, che consentirà un collegamento integrato tra l'Unità stessa (designata dalla Convenzione quale unico punto di contatto nazionale con Europol), i Referenti (DIA, DCSA, CC, GDF, SCO) ed il Sistema informatico di Europol.

ATTIVITA' INFO-OPERATIVA UNE

- L'Italia ha già aderito ad alcuni progetti di AWF già operativi che riguardano le aree del mandato attribuite ad Europol, tra cui due relativi al traffico di immigrazione clandestina, uno al traffico di sostanze stupefacenti, uno l'area del terrorismo ed altri due che si riferiscono contestualmente a più forme di criminalità;

- i casi di scambio info-operativo via e-mail, al di là del perfezionando sistema AWF che acquisterà la sua piena efficacia allorquando sarà definita e costruita la citata nuova rete telematica Europol-UNE-Referenti, sono stati per l'anno 1999, n.611 di cui n.501 su richieste provenienti da Europol - L'Aja ed indirizzate agli organismi di polizia e n.110 su richieste inoltrate agli omologhi Servizi dell'Unione Europea. Dall'esame globale dei casi trattati risulta che tutte le aree di competenza di Europol hanno trovato espressione operativa, anche se con valori percentuali diversi. Infatti anche per il 1999 si conferma la netta prevalenza, già emersa negli anni precedenti, dello scambio informativo relativo al traffico di sostanze stupefacenti (58%), dell'immigrazione clandestina (16%), autovetture rubate (15%), riciclaggio (7%), tratta di esseri umani (3,8%) e nucleare (0,2%);
- Si evidenzia che lo scambio informativo tra Europol ed i Servizi di polizia nazionali nei diversi settori del mandato, ha consentito all'Unità Nazionale nel corso dell'anno 1999 di contribuire, allo sviluppo di importanti indagini e di fornire un sensibile apporto al buon esito di varie operazioni. Tra di esse, possono ricordarsi quelle, denominati "Emissario" e "Page", con le quali sono state smantellate due reti criminali dedite al traffico internazionale di stupefacenti, rispettivamente, tra Italia, Olanda e Sud America e tra Italia, Olanda e Regno Unito.

Per concludere, si sottolinea come l'Italia sia ampiamente impegnata a sviluppare ed a rendere più forte questa struttura e come sia nella convinzione che per realizzare tale obiettivo sia necessario preparare le Forze di polizia affinché abbiano una cultura della cooperazione, promuovendo una formazione che le induca ad utilizzare tutti gli strumenti di raccordo internazionale. Ciò può essere realizzato in un quadro che, sulla base degli accordi di Tampere, ruoti intorno all'istituzione di una struttura centrale, un'accademia delle forze di polizia.

Roma, 5 giugno 2000