

**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**

**RESOCONTO STENOGRAFICO**

**INDAGINE CONOSCITIVA**

**1.**

**SEDUTA DI MERCOLEDÌ 10 LUGLIO 2002**

**PRESIDENZA DEL PRESIDENTE ALBERTO DI LUCA**

**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**

**RESOCONTO STENOGRAFICO**

**INDAGINE CONOSCITIVA**

**1.**

**SEDUTA DI MERCOLEDÌ 10 LUGLIO 2002**

**PRESIDENZA DEL PRESIDENTE ALBERTO DI LUCA**

**INDICE**

|  | PAG.            |   | PAG.     |
|--|-----------------|---|----------|
| <b>Sulla pubblicità dei lavori:</b>  |                 | Bedin Tino (MARGH-DL-U) .....   | 9        |
| Di Luca Alberto, <i>Presidente</i> .....   | 3               | Gagliardo Antonio, <i>Direttore dell'Unità nazionale Europol</i> .....  | 3, 6, 10 |
| <b>INDAGINE CONOSCITIVA SU POTENZIALITÀ E PROSPETTIVE DI EUROPOL</b>                     |                 | Magnalbò Luciano (AN) .....   | 9        |
| <b>Audizione del direttore dell'Unità nazionale Europol, generale Antonio Gagliardo:</b> |                 | Nessa Pasquale (FI) .....   | 9        |
| Di Luca Alberto, <i>Presidente</i> .....   | 3, 6, 8, 10, 12 | Tidei Pietro (DS-U) .....   | 8        |
|  |                 | <b>ALLEGATO: Documentazione presentata dal generale Gagliardo</b> ..... | 13       |



**La seduta comincia alle 12,55.**

**Sulla pubblicità dei lavori.**

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso impianti audiovisivi a circuito chiuso.

*(Così rimane stabilito).*

**Audizione del direttore dell'Unità nazionale Europol, generale Antonio Gagliardo.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva su potenzialità e prospettive di Europol, l'audizione del direttore dell'Unità nazionale Europol, generale Antonio Gagliardo, che abbiamo già avuto il piacere di incontrare nel corso di una missione di studio che questo Comitato effettuò il 31 gennaio scorso, presso la sede dell'Unità nazionale. Oggi, siamo invece riuniti in una veste più formale, in quanto l'audizione all'ordine del giorno rientra nell'attività istituzionale del nostro Comitato.

Lo scopo dell'indagine conoscitiva è quello di acquisire degli elementi diretti di conoscenza in merito alle potenzialità attuali e alle prospettive di sviluppo futuro di Europol attraverso l'analisi di alcune problematiche emerse nel corso delle missioni di studio effettuate da questo Comitato dall'inizio della nuova legislatura ad oggi. L'odierna audizione costituisce, quindi, un'occasione per un approfondimento tematico. In particolare, abbiamo pensato di porre al generale alcuni spunti di riflessione che sono certamente di co-

mune interesse del Comitato. In primo luogo vorremmo sapere qualcosa di più relativamente alla composizione interforze dell'Unità nazionale, al funzionamento di questa struttura, al ruolo ed ai compiti ad essa attribuiti. Certamente, interessa al Comitato — e non solo ad esso — conoscere qualche elemento di dettaglio sulle recenti operazioni, quantomeno su quelle più rilevanti e, in particolare, quali componenti istituzionali di polizia siano state interessate. Inoltre, ci piacerebbe sapere qualcosa anche sui compiti e le funzioni future in vista dell'allargamento del mandato di Europol. Un ulteriore punto da affrontare in questa sede è rappresentato dal rapporto con le unità nazionali degli altri paesi, in particolare, se sia prevista l'istituzione di una squadra comune di investigazione. Il punto finale, comunque di particolare interesse, è quello relativo all'efficacia dell'attuale meccanismo di scambio di informazioni.

Do ora la parola al generale Gagliardo.

ANTONIO GAGLIARDO, *Direttore dell'Unità nazionale Europol*. Signor presidente, onorevoli parlamentari, mi sento onorato di essere ascoltato da questo Comitato per fornire il mio contributo di professionalità e di pensiero su temi di grande rilevanza che attengono alla creazione dello spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia per i cittadini dell'Unione europea. Dirigo questa Unità nazionale da due anni esatti; possedevo altre esperienze nel settore internazionale, in modo particolare nell'ambito della lotta alla droga ed in tutte le attività istituzionali a questa connesse. Per contenere il mio intervento in tempi certi e per trattare in ordine sistematico le singole tematiche, ho preparato un elaborato che consentirà di utilizzare al meglio il mio contributo

odierno al lavoro del comitato. Articolerò il mio intervento in due parti principali che risponderanno grosso modo anche agli argomenti specificati dal presidente: la prima parte riguarderà il quadro normativo, funzionale e strutturale di Europol e dell'Unità nazionale italiana; la seconda parte si occuperà delle potenzialità e delle prospettive di questi due organismi, che rappresentano il cuore della vostra indagine conoscitiva.

Com'è noto, l'Europol nasce con la convenzione del 26 luglio 1995, sulla base del Trattato di Maastricht del 7 febbraio 1992, ed entra in piena attività il 1° luglio 1999, dopo gli adempimenti previsti dall'articolo 45 della convenzione istitutiva. Precedentemente alla convenzione Europol, con l'accordo dei ministri GAI di Copenaghen del 2 giugno 1993, è stata costituita l'Unità droga europea (EDU), che, con l'Azione comune del Consiglio d'Europa del 10 marzo 1995, assumerà poi la denominazione EDU-Europol, dando vita al primo nucleo della polizia europea, prefigurata dal TUE del 1992, che include nel suo mandato, oltre alle competenze in materia di traffico illecito di droga, anche il traffico di materiale radioattivo e nucleare, di autoveicoli rubati, immigrazione clandestina e riciclaggio di denaro connesso alla dette aree criminali.

Per onorare gli impegni assunti dall'Italia in tale ambito di cooperazione, il dipartimento della pubblica sicurezza del Ministero dell'interno italiano distacca a L'Aia, sede dell'EDU, ufficiali di collegamento antidroga della direzione centrale per i servizi antidroga. Il Governo italiano, ancor prima della ratifica della convenzione Europol, fatta con la legge n. 93 del 23 marzo 1998, istituisce, con il decreto interministeriale del 21 febbraio 1996, l'Unità nazionale Europol, prevista dall'articolo 4 della convenzione stessa. L'Unità è costituita, ed inizia contemporaneamente, la sua attività, il 21 gennaio 1997. Da tale data gli ufficiali di collegamento distaccati a L'Aia presso l'EDU transitano alle dipendenze dell'UNE. La sfera di competenza che la convenzione attribuisce ad Europol, nell'ambito degli obiettivi di cui

all'articolo 2, riguarda il traffico delle sostanze stupefacenti, del materiale nucleare e radioattivo, degli autoveicoli rubati, l'immigrazione clandestina e la tratta degli esseri umani.

Questo mandato è stato successivamente esteso ad altre forme di criminalità organizzata, come la pornopedofilia, la contraffazione monetaria, il terrorismo internazionale ed il riciclaggio di danaro di provenienza illecita. A seguito delle decisioni del Consiglio dei ministri GAI del 6 dicembre 2001, il mandato è stato esteso ulteriormente a tutte le forme del crimine organizzato indicate nell'allegato alla convenzione, ai sensi degli articoli 2 e 43, mandato che si estende e ha cominciato ad operare dal 1° gennaio di quest'anno.

L'attuale direzione di Europol è affidata al tedesco Jurgen Storbeck, già coordinatore dell'Unità droga europea (EDU), ed a tre vicedirettori, un belga, un francese ed uno spagnolo. Dopo il rientro in Italia del vicedirettore e direttore di dipartimento, Emanuele Marotta, non c'è stato alcun avvicendamento nella direzione e vi è stato un accorpamento dipartimentale. Gli altri organi di Europol, oltre al direttore, sono il consiglio d'amministrazione, il comitato finanziario e il controllore finanziario, ed in tutti è rappresentata anche l'Italia. L'attuale organico di Europol, incrementato nel corso degli anni, è di 368 unità, compresi gli esperti distaccati e gli ufficiali di collegamento costituenti il *desk* dei 15 paesi membri e la *task force* per il terrorismo che è stata costituita, presso Europol, sulla base della decisione del 20 settembre 2001 del Consiglio, divenuta operativa il 15 novembre dello stesso anno. Gli italiani presenti a L'Aia sono 23, distribuiti nei vari comparti di Europol. Di essi, 12 unità appartengono alla Polizia di Stato, 6 all'Arma dei carabinieri, 5 alla Guardia di finanza ed 1 all'amministrazione civile del Ministero dell'interno, oltre a 2 unità non appartenenti ad alcuna pubblica amministrazione.

L'attuale quadro normativo e l'organico sopra menzionato, suscettibile di ulteriore incremento fino a raggiungere l'entità prevista di 400 unità, consentono ad Europol

di esercitare funzioni prevalentemente di *intelligence*, di scambio informativo e di supporto tecnico-operativo a sostegno delle forze di polizia dei paesi membri nella lotta al crimine organizzato nei settori citati, rientranti nel suo mandato, come statuito dall'articolo 2 della convenzione.

Un aspetto particolarmente significativo della struttura e delle funzioni di Europol è costituito dal suo sistema informatizzato (*intelligence model*) che si articola in quattro sottosistemi: il sistema di collegamento informatizzato (*info-exchange system*), il sistema informazioni, che costituisce la parte più importante (*information system*), gli archivi operativi d'analisi (*analysis work files*) ed il sistema indice (*index system*). Il fulcro dell'intero sistema computerizzato è il sistema informazioni (EIS), che avrebbe dovuto cominciare a funzionare dall'inizio di quest'anno, in coincidenza con l'entrata in circolazione dell'euro. Ultimato nel dicembre scorso, per sopraggiunti motivi di carattere tecnico e contrattuale non è ancora operativo e si spera che ciò possa avvenire entro la fine dell'anno. Questo per quanto riguarda il quadro generale; sebbene sia possibile fornire ulteriori chiarimenti di dettaglio.

Quanto all'unità nazionale Europol, è stata istituita, come detto, con decreto interministeriale del 21 febbraio 1996. La sua composizione organica, al momento dell'istituzione, comprendeva un dirigente, tre funzionari o ufficiali dell'Arma dei carabinieri o della Guardia di finanza, tre unità di segreteria e cinque operatori, di cui due aggregati da altri organismi di polizia. Questo organico, allo stato attuale, è cambiato di poco, essendo aumentato di sole quattro unità, per quanto riguarda gli operatori, e di due, per quanto riguarda la segreteria. L'UNE è provvisoriamente allocata in uno stabile condominiale, come avete potuto constatare nel corso della vostra visita del 31 gennaio scorso, in attesa di occupare un'adeguata sede definitiva nella nuova struttura che ospiterà buona parte dei servizi interforze di polizia. In tal caso potrà aspirare anche ad

un congruo incremento dell'organico, adeguato alle nuove esigenze istituzionali.

La collocazione ordinativa è prevista, dal decreto istitutivo dell'UNE, a livello di divisione presso l'ufficio del vice direttore della pubblica sicurezza-direttore centrale della polizia criminale. La sua funzione istituzionale la qualifica come l'unico organo di collegamento tra Europol e le componenti strutturali italiane di polizia per la gestione dei reciproci scambi informativi, da Europol ai servizi sul territorio e da questi ad Europol. L'unità nazionale Europol è un organismo interforze, alla cui direzione si alternano a rotazione un dirigente della polizia di Stato, un ufficiale equiparato dell'arma dei carabinieri o uno del corpo della guardia di finanza.

È articolato in sezioni, dirette da funzionari o ufficiali dell'arma dei carabinieri e della guardia di finanza, nel grado non superiore a tenente colonnello, e sono composte da personale appartenente a tali forze di polizia di qualifica e gradi non direttivi.

L'articolo 10 del citato decreto istitutivo prevede che un consigliere ministeriale aggiunto presso la direzione centrale della polizia criminale assicuri il coordinamento tra l'unità nazionale Europol, la divisione SIRENE e, ovviamente, Interpol al fine di sovrintendere all'organizzazione e all'attività dei tre organismi. Tale figura fu individuata, all'epoca, nel direttore del servizio Interpol, che incarna anche il ruolo di membro italiano del consiglio d'amministrazione di Europol. Il decreto interministeriale del 25 ottobre 2000, che riordina la direzione centrale di polizia criminale, istituisce il servizio di cooperazione internazionale di polizia, nel quale confluiscono Interpol, l'unità nazionale Europol e la divisione SIRENE. L'accorpamento dei tre uffici vuole rispondere ad una logica di armonizzazione degli sforzi nel rispetto delle rispettive competenze istituzionali razionalizzando le risorse umane e materiali, per una risposta univoca del nostro paese in tema di cooperazione tecnico-operativa di polizia. L'unità nazionale Europol dialoga, per i reciproci flussi informativi e le attivazioni,

oltre che con Europol, tramite i suoi ufficiali di collegamento, con i cosiddetti referenti nazionali che sono il comando generale dell'Arma dei carabinieri, il comando generale della Guardia di finanza, il servizio centrale operativo della Polizia di Stato, la direzione centrale per i servizi antidroga e la direzione investigativa antimafia.

L'attivazione avviene in ragione delle competenze per « materia » di tali « referenti » stabilite con circolare del capo della polizia-direttore generale della pubblica sicurezza, sulla base delle direttive del 21 gennaio 1992 del consiglio generale per la lotta alla criminalità organizzata e quelle del ministro dell'interno in tema di coordinamento delle forze di polizia nel settore di lotta alla criminalità organizzata.

In particolare, ai « referenti » è assegnata una competenza principale ma non esclusiva, attraverso « il principio della reciprocità informativa e circolarità delle informazioni », nel senso che l'informazione è trasmessa, per competenza, al referente competente per materia ed agli altri, per conoscenza. Sicché coloro che sono interessati per conoscenza, benché non competenti per materia, possono comunque inserirsi nel circuito informativo e diventare referenti interessati per competenza acquisita, nello specifico caso.

Non tutti i settori del mandato Europol trovano rispondenza nelle indicazioni delle direttive sopra menzionate, anche perché tale mandato, come detto innanzi, ha subito nel tempo una sua evoluzione, fino a quella più recente dell'inizio dell'anno in corso; tuttavia, il buon senso del direttore dell'unità nazionale Europol — responsabile in linea primaria della diffusione delle informazioni nel rapporto Europol-servizi nazionali — ed il succitato principio della reciprocità e circolarità informativa garantiscono un soddisfacente livello delle attivazioni ed un rispetto delle autonomie operative dei referenti stessi, o delle sinergie, se il caso lo richiede.

In linea di massima sono competenti: la Polizia di Stato, per l'immigrazione clandestina, la tratta degli esseri umani, il traffico di autoveicoli rubati, il terrorismo

(unitamente all'Arma dei carabinieri); l'Arma dei carabinieri, per il traffico di materiale nucleare e radioattivo, il terrorismo (unitamente alla Polizia di Stato) e la contraffazione monetaria; il corpo della Guardia di finanza, per il riciclaggio del denaro ed altri reati finanziari; la direzione centrale per i servizi antidroga, per il traffico delle sostanze stupefacenti; la direzione investigativa antimafia, per la criminalità organizzata di tipo mafioso.

**PRESIDENTE.** Signor generale, vorrei conoscere le operazioni più recenti, le componenti delle forze di polizia interessate, ed i compiti futuri in vista dell'allargamento dell'Unione.

**ANTONIO GAGLIARDO, Direttore dell'unità nazionale Europol.** Composto il necessario quadro sui lineamenti normativi e funzionali dell'Europol e dell'unità nazionale Europol italiana, passo a fare dei cenni mirati sui più emergenti problemi che afferiscono ad entrambi gli organismi, soffermandomi su quelli che limitano lo sviluppo delle potenzialità di Europol ed alimentano sospetti sulle sue prospettive. Sono, per altro, proprio le tematiche di maggiore interesse dell'indagine conoscitiva del Comitato, incentrate sull'approfondimento dei compiti e delle funzioni di Europol in relazione alle situazioni chiamate ad affrontare e alle relative difficoltà finora emerse; sulle prospettive future dell'organismo, anche nell'ipotesi di una revisione convenzionale per un più efficace esito funzionale ed una più appropriata azione di controllo delle istituzioni politiche nazionali e dell'Unione europea.

I due aspetti, che scaturiscono da talune insoddisfazioni e desideri di verifica, presentano indubbiamente elementi di interconnessione tra loro, essendo entrambi segnati dall'esigenza di ottenere un'efficace risposta nella costruzione di quello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, tanto conclamato nella politica europea e consolidato nel Trattato dell'Unione europea di Amsterdam.

Quest'esigenza attiene sia ad un'efficace lotta al crimine organizzato, che minaccia

la libertà e la sicurezza dei cittadini europei, sia alle garanzie democratiche.

Non ho la pretesa (né è il mio compito) di affrontare questo discorso sul piano dei contenuti politici e neppure tecnico-giuridici, ma ritengo che un'esperienza di oltre 40 anni di attività istituzionale, molti dei quali spesi nel settore della lotta alla criminalità organizzata internazionale, e l'attuale carica di direttore dell'UNE, che rivesto da due anni, mi possano consentire di fare delle considerazioni tecnico-operative, che potranno fornire qualche utile ausilio all'indagine conoscitiva del Comitato.

Le potenzialità di Europol costituiscono certamente un'innovazione nello scenario di lotta al crimine organizzato transnazionale, per tre diverse ragioni: il sistema d'analisi globale dei fenomeni criminosi e dei gruppi criminali, a livello strategico ed operativo, quale necessario ausilio nella lotta al crimine organizzato transnazionale; il coordinamento organico-istituzionale dei flussi informativi attraverso uno scambio centralizzato ed articolato in unità nazionali, integrato mediante un modello d'*intelligence*, assolutamente innovativo per concezione e portata sul piano geo-politico; la possibilità di supportare i servizi nazionali di polizia, ai quali non è tolto nulla della loro autonomia e competenza nazionale, attraverso mezzi tecnici, ricerche globali e settoriali sui fenomeni criminali e studi da utilizzare nelle attività info-operative.

I tre apporti nella lotta al crimine organizzato ed al terrorismo internazionale sono un valore aggiunto non solo per condurre efficacemente le attività investigative in senso stretto, quanto per rendere possibile la realizzazione dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia in un'Europa senza frontiere. Però, come dicevo prima, le potenzialità sono in buona sostanza inesprese, per varie ragioni e lontane dal raggiungimento degli obiettivi prefigurati dal Trattato dell'Unione europea di Amsterdam.

Le difficoltà di sviluppo si sono rivelate, soprattutto nell'alimentazione dei lavori d'analisi (AWF), peculiarità istituzionale di

Europol, determinando una sorta di « asfissia informativa », come definita da qualcuno; mentre lo scambio informativo, pur funzionando meglio, è stato carente quando doveva portare ad interventi mirati ed immediate attivazioni operative sul territorio (consegna controllata, arresto ritardato, accertamenti di polizia richiedenti una risposta non ritardata nel tempo).

È importante sottolineare le potenzialità di sviluppo sul terreno di Europol, che appaiono parzialmente espresse, proprio per approdare alle attuali operazioni e ad altre che dovrebbero essere approntate sul piano dello sviluppo investigativo nel territorio. L'attenzione di Europol si focalizza nello studio e nell'elaborazione di strategie, fornendo indicazioni di ricerca, seppure nel quadro della valutazione degli eventi e dei pericoli che corre il famoso spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia. Mi riferisco soprattutto: al settore del terrorismo internazionale, da intendersi come priorità assoluta; al settore dell'immigrazione clandestina, che riverbera le sue efferatezze nell'ambito della pornopedofilia, della prostituzione, dell'impiego dell'uomo in attività che andrebbero collocate in secoli passati, piuttosto che in quello presente; al traffico delle sostanze stupefacenti, che rimane ancora un'emergenza di rilevante portata in tutti i paesi del mondo occidentale; ultima, ma non meno importante, la protezione della moneta unica: come tutti sappiamo, dal primo gennaio è entrata in circolazione la moneta unica, che è soggetta a vari eventi criminali.

Nell'ambito di questi settori Europol ha fornito il suo contributo soprattutto nell'elaborazione di progetti operativi con supporto di analisi a quattro importanti operazioni. L'operazione denominata « Girasole », condotta dai Carabinieri del ROS, riferita ad una rete criminale agente nella tratta di giovani donne provenienti dall'Est europeo per il loro sfruttamento nella prostituzione, che ha visto l'impegno di molti paesi e dell'Italia come paese leader. L'attività, non ancora terminata, ha finora condotto all'emissione di 89 ordini di arresto in ambito europeo.

Meritano, poi, di essere segnalate due operazioni promosse dalla Presidenza spagnola nel settore dell'immigrazione clandestina, denominate RIO I e RIO II, condotte dal servizio immigrazione della Polizia di Stato e concernenti una mirata attività di monitoraggio in ambito aeroportuale dell'Unione europea, che hanno visto operare le varie componenti istituzionali, attraverso uno scambio di osservatori di polizia inviati nei diversi paesi dell'Unione europea e hanno avuto uno sviluppo ritenuto molto soddisfacente.

Lo stesso dicasi per l'operazione denominata *Pegasus*, partita sempre su iniziativa della Presidenza spagnola, per una cooperazione degli Stati membri in materia di immigrazione clandestina, attraverso il monitoraggio del trasporto di merci in ambito portuale proveniente dai paesi del Nord Africa. Queste ultime due operazioni si inquadrano in un progetto chiamato *Odysseus*, che vuole portare alla creazione, sui lineamenti di sviluppo forniti dal vertice di Tampere e da altre iniziative del Consiglio europeo, di una polizia europea che disciplini e monitorizzi i confini europei, concentrandosi inizialmente sul settore dell'immigrazione. A tale proposito ricordo che si è tenuto a Roma il 30 maggio di quest'anno, un importante incontro del Consiglio dei ministri GAI, allargato anche a paesi terzi, dove il nostro ministro dell'interno ha tenuto una relazione che ha trattato questo specifico argomento. Sono in atto numerose altre operazioni con un apporto di Europol più o meno importante. Ad esempio, da circa due anni è in corso un progetto operativo di analisi (*Member State operation project*) con l'apporto dell'Europol, condotto dalla Guardia di finanza, denominato *Money chain*, contro dei gruppi criminali di altissimo livello.

Cito ancora le iniziative che si stanno prendendo a livello politico ed operativo, sulla scia della dichiarazione di Laeken (14-15 dicembre 2001), che indica metodi e temi del processo di riforma dell'Unione europea. Il Consiglio europeo ha dato mandato per la convocazione di una convenzione europea (presieduta da Valery

Giscard d'Estaing, con un vicepresidente italiano, il senatore Giuliano Amato, e composta da 105 elementi) per esaminare le questioni essenziali per il futuro sviluppo dell'Unione europea ricercando le soluzioni possibili. In tale ambito di ricerca il *Presidium* (ufficio di presidenza della convenzione) ha già avviato un programma di lavoro (sessione 6-7 giugno 2002) anche sui temi dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, in particolare sul ruolo dell'Unione e degli Stati membri; del ruolo dei parlamenti nazionali nell'architettura europea.

Quali siano stati gli esiti non lo so ma sono a conoscenza di un'iniziativa della Presidenza danese per una trasformazione — per così dire — della convenzione in una decisione del Consiglio in quanto, come sapete, la convenzione è assoggettata ai vincoli imposti dal titolo VI del trattato istitutivo dell'Unione europea, in particolare per quanto riguarda il voto all'unanimità e la procedura di ratifica, mentre per la decisione si segue una procedura più agile. Tuttavia, è sempre necessario quel controllo democratico cui facevo riferimento in precedenza e di cui si occuperà anche la convenzione Europol. Ciò è assolutamente necessario per rendere più concreta, più attuale e più operativa l'attività di Europol, nonché più agile e possibile il controllo democratico, che pure esiste.

**PRESIDENTE.** Invito ora i componenti di questo Comitato a formulare i loro quesiti in maniera molto sintetica, in modo da consentire al generale Gagliardo di rispondere. Ove fosse necessario un maggiore approfondimento, potremmo sempre tornare a visitare la sede di Europol oppure invitare nuovamente il generale nella nostra sede.

**PIETRO TIDEI.** Ho notato che nell'interforze sono compresi Carabinieri, Polizia e Guardia di finanza, ognuno per competenze diverse, ovviamente. Abbiamo osservato, non solo recentemente, come l'immigrazione clandestina, in gran parte, passi attraverso i porti, laddove opera la

Guardia costiera. È vero che Carabinieri, Polizia e Guardia di finanza operano anche in mare ma, prevalentemente, è la Guardia costiera che vi esercita funzioni di polizia, rientranti tra le sue principali competenze. Vorrei chiederle se ci sia una ragione specifica per la quale non è presente nell'interforze la Guardia costiera. Credo che a questo proposito ci possa fornire quelle informazioni necessarie che spesso mancano.

In secondo luogo, dalla sua relazione mi sembra di aver capito che Europol, pur con la buona volontà di coloro che vi operano, di fatto, non riesce a decollare. Lei ha citato l'asfissia informativa e la scarsa circolazione delle informazioni medesime o, almeno, delle poche disponibili. Le chiedo se sia in grado di suggerire a questo Comitato quali iniziative si possano adottare in sede parlamentare per rafforzare e rendere più efficace questa importante struttura qual è, appunto, Europol.

TINO BEDIN. Le mie domande sono relative alle decisioni assunte in occasione del Consiglio europeo di Siviglia. È stata approvata una raccomandazione dei governi volta ad affidare a servizi di polizia specifici il controllo sulle attività terroristiche. Questo mi sembra un po' in contraddizione con i compiti di Europol e con la sua competenza. Invece di fare riferimento ad un organismo già funzionante sulla base di decisioni già assunte all'indomani degli avvenimenti dell'11 settembre scorso, mi sembra che il Consiglio europeo abbia proceduto in direzione di una nazionalizzazione — per così dire — dell'attività di contrasto.

Sempre a Siviglia è stata approvata una relazione presentata dalla Presidenza spagnola riguardante la protezione dell'euro, come lei ha ricordato. La raccomandazione riguarda, in particolare, il controllo della moneta unica nei paesi candidati ad entrare nell'Unione europea. In particolare, sono citati l'Albania, la Bosnia Erzegovina, la Croazia, la Jugoslavia e la Macedonia, cioè paesi con i quali abbiamo stretti rapporti di cooperazione militare. Le domando se, in un quadro di divisione

dei compiti, la sezione italiana di Europol sarà interessata più direttamente a questo tipo di attività, dato che riguarda Stati con i quali abbiamo stretti contatti.

Lei ha affermato — e l'ho molto apprezzato — che qualsiasi cambiamento della convenzione Europol dovrà prevedere il controllo democratico. Siccome questa è la ragione per la quale esiste il nostro Comitato, evidentemente siamo molto interessati a conoscere da lei quali siano i percorsi verso i quali si sta procedendo, poiché la trasformazione della convenzione in decisione comporta, evidentemente, che non ci sarà un passaggio attraverso il Parlamento. Ciò esigerebbe una attività da parte del nostro Comitato e della Presidenza.

LUCIANO MAGNALBÒ. Importanti compiti dell'UNE, progressivamente aumentati nel tempo, grandi responsabilità ma, per quanto ho capito, una struttura insufficiente, ancora in fase organizzativa per quanto concerne la sede — come lei ha ricordato — e per quanto riguarda l'organico. Di fronte alle grandi responsabilità di questo organismo desideriamo sapere che cosa lei richieda, che cosa occorra, che cosa sia necessario per raggiungere una piena efficienza: uomini, mezzi, strutture, tecnologie. Vorremmo avere chiaro il quadro per poi provvedere, anche come parlamentari, a intraprendere azioni in questo senso.

PASQUALE NESSA. Già i colleghi hanno espresso in gran parte il contenuto delle domande che avrei voluto formulare. Desidero rivolgerle una questione a proposito dell'operazione *Odysseus*, cui si è fatto riferimento. Nella mia qualità di componente della commissione immigrazione del Consiglio d'Europa, sono fortemente convinto che sia necessario procedere nella direzione di una logica ormai unitaria, cioè di una polizia europea, e sono altrettanto convinto della necessità di avere un documento che sarà rispettato da tutti. Le chiedo se da parte nostra, quali parlamentari, ci sia bisogno di un supporto necessario a delineare le linee guida e di rispetto valide per tutta l'Europa.

**PRESIDENTE.** Generale Gagliardo, pur rendendomi conto dell'importanza delle domande, le chiedo di compiere un miracolo, vale a dire di rispondere a tutte in maniera molto sintetica.

**ANTONIO GAGLIARDO, Direttore dell'Unità nazionale Europol.** Per quanto riguarda l'attività di polizia in mare, la Guardia costiera ne è stata esclusa perché la circolare e la normativa citate all'epoca non la prevedevano. Tuttavia, alla luce degli avvenimenti, non soltanto la Guardia costiera ma anche la Guardia forestale possono essere referenti di Europol. Non avrei alcuna difficoltà a canalizzare flussi informativi verso la Guardia costiera. Si è trattato di una scelta istituzionale compiuta ad un livello molto più alto del mio. Anzi, sono in attesa di una risposta per quanto riguarda la determinazione delle nuove competenze in relazione all'espansione del mandato di Europol, che ancora non è giunta. Perciò, credo che la domanda debba essere rivolta in un altro ambito.

Sul piano tecnico sono d'accordo riguardo alla partecipazione di questa e anche di altri organismi, ad esempio la polizia penitenziaria per alcuni specifici settori. Tuttavia, il compito centrale di Europol consiste, certamente, nello scambio informativo e nell'attivazione operativa ma, soprattutto, nella funzione di analisi e di *intelligence*. Perciò parliamo di un'alta qualificazione nella linea di contrasto al crimine organizzato.

Quali interventi attuare per sviluppare le nostre potenzialità? Non ho fatto cenno ad uno dei tanti ostacoli che limitano la nostra attività e determinano « asfissia informativa »; si tratta della creazione del sistema informativo di Europol — EIS — che non è stato ancora realizzato e che è invece uno strumento essenziale. Speriamo che entro l'anno si realizzi tale apparato; diversamente, non so che cosa si potrebbe fare. Nel frattempo è stato cacciato un alto funzionario, qualcun altro è stato arrestato per aver commesso imbrogli, ma fortunatamente gli italiani non sono stati interessati.

La causa principale dei nostri problemi è l'assenza di una revisione del quadro decisionale e politico; è necessario, infatti, trasformare la convenzione in decisione, affinché sia più aderente alle nostre esigenze e possa consentire un reale rapporto con Eurojust, l'organismo giudiziario europeo, che è stato creato con una decisione, anche se le decisioni si possono modificare per venire incontro alle esigenze. Il nostro organismo, nato nel luglio del 1999, deve crescere per poter realizzare entro cinque anni dalla sua nascita il programma previsto nel Trattato di Amsterdam.

La *task force*, creata presso Europol, svolge funzioni di analisi e di rapporto con altri paesi, ed in modo particolare con gli Stati Uniti d'America, per affrontare il terrorismo, tant'è che gli americani hanno inviato un proprio ufficiale di collegamento. Domani sarò all'Aia per collaborare ad una prima bozza di accordo di cooperazione fra Europol e Stati Uniti d'America nei settori di lotta alla criminalità organizzata e al terrorismo. I servizi presenti sul territorio potrebbero usufruire di Europol, ma finora lo hanno fatto abbastanza limitatamente, cosicché i risultati della *task force* appaiono abbastanza lontani dall'incidere realmente sulla lotta alla criminalità. Tali apparati relazionano al Consiglio, inviano rapporti settimanali e mensili, e confrontano tutte le fonti, soprattutto quelle di tipo *open source*, collegate con il mondo del terrorismo, compiendo a volte alcune imprecisioni. Il nostro organismo non ha ancora sviluppato le sue potenzialità. La lotta al terrorismo si può compiere solo attraverso accordi politici, strategici ed operativi, da avviare con tutti paesi.

L'Unità nazionale Europol italiana ha promosso un'attività particolare per proporsi come elemento di contatto fra Europol ed i servizi sul territorio, durante la fase critica del *change over*, per combattere la contraffazione dell'euro ed il crimine organizzato. Tali minacce non hanno interessato solo i paesi aderenti all'Unione europea, ma anche quelli dell'est europeo, dove, ancora prima della messa in circolazione dell'euro, esistevano iniziative a proposito condotte dalla cri-

minalità organizzata. I provvedimenti da attuare sono parte del piano di cooperazione internazionale fra Europol e alcuni paesi terzi, aspiranti ad entrare nell'Unione europea; esistono, inoltre, accordi con organismi terzi, come l'Interpol, l'Olaf, e la Banca centrale europea; sono avvenuti furti e rapine, che Europol però sostiene essere al di sotto del livello previsto. L'Italia, la Francia e la Germania hanno comunicato attivamente gli eventi accaduti, ma altri paesi invece non l'hanno fatto per inerzia.

L'UNE presenta una struttura primordiale: la nostra sede precedente era definibile come una casa di appuntamenti dei quartieri spagnoli napoletani, ma lo scorso anno sono riuscito a dare all'istituto una più degna sistemazione. Speriamo che all'Anagnina ci sia la possibilità di svilupparci ed espanderci: è importante, infatti, sviluppare l'istituto soprattutto per migliorare la qualità dei risultati, finora qualitativamente alti, su cui ovviamente si basa l'attività di analisi e di *intelligence*.

Questo sviluppo non c'è stato per tanti altri motivi, perché Europol è ancora un'entità che non si vede e non si tocca, nonostante io sia andato in giro per l'Italia a fare delle conferenze presso i circoli dei Carabinieri, della Polizia, della Guardia di finanza, coinvolgendo anche la procura della Repubblica, spiegando quali sono le potenzialità e come sia necessario attivare questo organismo europeo di polizia, non fosse altro perché l'Italia è il quarto paese contribuente e spende ogni anno oltre 5 milioni di euro. Perché allora non sfruttare questa opportunità? Purtroppo da noi questa mentalità ancora non c'è, mentre sarebbe invece auspicabile che vi fosse. Finora Europol non ha fornito una collaborazione valida nel settore di intervento; in termini semplici si pensa ancora a prendere l'uovo oggi e non la gallina domani. È giusto affiancare l'attività di analisi a quella di investigazione, ma bisogna andare oltre.

Esistono, inoltre, delle incongruenze di carattere normativo di cui sono responsa-

bili sia gli specifici comparti istituzionali sia il Governo e il Parlamento. È vero che è necessario un controllo democratico, ma Europol è già soggetto, oltre che al controllo del consiglio di amministrazione e del comitato finanziario, a quello delle autorità comuni, ma essi devono essere esercitati in chiave propositiva. Per usare una metafora, è evidente che un generale che chiede al soldato come sia il cibo non potrà che ottenere come risposta « ottimo ed abbondante »; tuttavia se il generale vorrà veramente rendersi conto della situazione non potrà esimersi dal compiere un'ispezione. Questa situazione è comune a tutte le strutture europee e nazionali. Il decreto interministeriale che crea l'Unità nazionale, all'articolo 7, pone l'ufficiale di collegamento alle dirette dipendenze di tali Unità, come del resto prescrive l'articolo 5 della convenzione. Ebbene un decreto interministeriale del 25 ottobre 2000, che riorganizza tutta la direzione centrale di polizia criminale, pone gli ufficiali di collegamento alle dipendenze di una divisione del servizio di cooperazione, sottraendo competenze anche dal punto di vista tecnico operativo e creando confusione.

L'operazione *Pegasus* si inquadra nel progetto *Odyseus* di rilevanza europea, che vede coinvolti tutti i paesi interessati nell'area del monitoraggio e del contrasto della criminalità organizzata impegnata nell'immigrazione clandestina. Il rapporto con gli altri paesi, riguardo alla politica da seguire in riferimento al terzo pilastro, è più o meno simile al rapporto instaurato per le altre politiche, ma molto più forte. Tuttavia, la diversità culturale (addirittura dei processi logici) esistente fra un paese del Nord Europa ed un paese dell'area mediterranea e la diversità degli ordinamenti giuridici, con differenze nella definizione dei reati, delle sanzioni e delle procedure penali, incidono su una buona collaborazione per quanto riguarda il piano investigativo ed operativo. È necessario limare le differenze per giungere ad un'armonizza-

tutto nella parte penale, sostanziale o procedurale, sperando che *Eurojust*, dopo aver superato la sua fase preliminare, possa cominciare a operare a tempo pieno, in modo da creare le premesse per un'armonizzazione giuridica e giudiziaria che si affianchi a quella operativa rappresentata da Europol. Stare insieme facilita i problemi, ma è necessario tradurre i pensieri ed i discorsi in pratica, cosa che si sta facendo nei settori dell'immigrazione clandestina; del terrorismo, in misura minore; del traffico della droga, con tante diversità (pensate che in certi paesi, per sapere a chi appartiene un numero telefonico, bisogna addirittura avviare una procedura rogatoria).

**PRESIDENTE.** Ringrazio il generale Antonio Gagliardo, direttore dell'Unità nazionale di Europol, e tutti i colleghi per gli spunti interessanti proposti. Dichiaro chiusa l'audizione.

**La seduta termina alle 14,05.**

*IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI  
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE  
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI*

**DOTT. VINCENZO ARISTA**

*Licenziato per la stampa  
il 22 luglio 2002.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

**A L L E G A T O**



**E U R O P O L**

**COMITATO PARLAMENTARE DI CONTROLLO  
SULL'ATTUAZIONE ED IL FUNZIONAMENTO DELLA  
CONVENZIONE DI APPLICAZIONE DELL'ACCORDO SCHENGEN E DI  
VIGILANZA SULL'ATTIVITA' DELL'UNITA' NAZIONALE EUROPOL**

*audizione del Generale B. dei Carabinieri Antonio Gagliardo,  
Direttore dell'Unità Nazionale Europol*

**Sul tema: indagine conoscitiva su potenzialità e prospettive di Europol.**

*( Palazzo San Macuto, 10 luglio 2002 )*

Signor Presidente, Onorevoli Parlamentari mi sento onorato essere ascoltato da questo Comitato su temi di grande rilevanza che attengono alla creazione dello **spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia per i cittadini dell'Unione europea**. Temi che formano oggetto della mia attività operativa e di quella di vigilanza di questo Comitato.

Riallacciandomi alla mia presentazione su Europol ed Unità Nazionale italiana, fatta, il 31 gennaio scorso, nel corso della visita di questo Comitato Parlamentare SCHENGEN-EUROPOL all'Unità Nazionale Europol, limiterei - se il signor Presidente me lo consente - il mio intervento ad un breve quadro d'insieme degli aspetti **normativi, funzionali e strutturali dell'Europol e dell'Unità Nazionale Europol italiana**, per soffermarmi un po' più a lungo sulle tematiche che risultano oggetto di maggiore interesse del Comitato (**potenzialità e prospettive di Europol**), dando spazio anche ad eventuali domande delle SS.LL.

### **EUROPOL (quadro normativo, funzionale e strutturale)**

Com'è noto, l'**Europol** nasce con la Convenzione del 26 luglio 1995, sulla base del Trattato di Maastricht del 7 febbraio 1992, ed entra in piena attività il 1° luglio 1999, dopo gli adempimenti previsti dall'art. 45 della Convenzione istitutiva.

Precedentemente alla Convenzione Europol, con l'**Accordo** dei Ministri GAI di Copenaghen del 2 giugno 1993, è costituita l'**Unità Droga Europea (EDU)**, che, con l'**Azione Comune** del Consiglio d'Europa del 10 marzo 1995, assume la denominazione **EDU-Europol** dando vita al primo nucleo della **polizia europea**, prefigurata dal TUE del 1992, che include nel suo mandato, oltre alle competenze in materia di traffico illecito di droga, anche il traffico di materiale radioattivo e nucleare, di autoveicoli rubati, immigrazione clandestina e riciclaggio di denaro connesso alla dette aree criminali.

Per onorare gli impegni assunti dall'Italia in tale ambito di cooperazione, il Dipartimento della Pubblica Sicurezza del Ministero dell'Interno italiano distacca a L'Aia, sede dell'EDU, ufficiali di collegamento antidroga della Direzione Centrale per i Servizi Antidroga.

Il Governo italiano, ancor prima della ratifica della Convenzione Europol, fatta con la legge n.93 del 23 marzo 1998, istituisce, con il Decreto interministeriale del 21 febbraio 1996, l'Unità Nazionale Europol, prevista dall'articolo 4 della Convenzione stessa. L'Unità è costituita ed inizia la sua attività il 21 gennaio 1997. Da tale data gli ufficiali di collegamento distaccati a L'Aia presso l'EDU transitano alle dipendenze dell'U.N.E.

La sfera di competenza che la Convenzione attribuisce ad Europol, nell'ambito degli obbiettivi di cui all'art.2, riguarda il traffico della sostanze stupefacenti, del materiale nucleare e radioattivo, degli autoveicoli rubati, l'immigrazione clandestina e la tratta degli esseri umani. Tale mandato è successivamente esteso ad altre forme di criminalità organizzata, come la pornopedofilia, la contraffazione monetaria, il terrorismo internazionale ed il riciclaggio di danaro di provenienza illecita. A seguito delle Decisioni del Consiglio dei Ministri GAI del 6 dicembre 2001, il mandato è esteso ulteriormente a tutte la forme gravi di criminalità indicate nell'allegato alla Convenzione ai sensi degli artt.2 e 43, ed opererà a far data dal 1° gennaio 2002.

L'attuale direzione dell'Europol è affidata al tedesco Jurgen STORBECK, già coordinatore dell'EDU, mentre gli attuali vicedirettori e direttori di dipartimenti sono un belga, un francese ed uno spagnolo. Dopo il rientro del vicedirettore italiano, Emanuele MAROTTA, non c'è stato alcun avvicendamento alla direzione del suo dipartimento Analisi.

Gli altri organi dell'Europol, oltre al Direttore, sono il Consiglio d'Amministrazione, organo di controllo e decisioni tecnico-politiche, il Comitato Finanziario e Controllore Finanziario, tutti rappresentati anche dall'Italia.

L'attuale organico di Europol, incrementato nel corso degli anni, è di 368 unità, compresi gli esperti distaccati e gli ufficiali di collegamento costituenti il desk dei 15 Paesi membri e la Task Force per il terrorismo. Gli italiani presenti a L'Aia sono 23, distribuiti nei vari comparti di Europol (la loro presenza al 1° luglio 1999, data di inizio della sua piena attività, era di 12 unità).

Della citata presenza italiana ad Europol, 12 unità appartengono alla Polizia di Stato, 6 all'Arma dei Carabinieri, 5 alla Guardia di Finanza ed 1 all'Amministrazione Civile del Ministero dell'Interno. Completano il quadro 2 unità non appartenenti alla P.A. dello Stato.

L'attuale quadro normativo e l'organico sopra menzionato, suscettibile di ulteriore incremento fino a raggiungere l'entità prevista di 400 unità, consentono ad Europol di esercitare funzioni prevalentemente di **intelligence, scambio informativo e supporto tecnico-operativo**, a sostegno delle forze di polizia dei Paesi membri, nella lotta al crimine organizzato nei settori del mandato sopra citato, com'è statuito nell'art. 2 della sua Convenzione.

Un aspetto particolarmente significativo della struttura e delle funzioni di Europol è costituito dal suo **sistema informatizzato (*intelligence model*)**, che si articola in **quattro** sottosistemi:

1. **sistema di collegamento informatico; (Info-exchange System)**
2. **sistema informazioni; (information System)**

**3. archivi operativi d'analisi; (Analysis Work Files)****4. sistema indice. (Index Sistem)**

Il fulcro dell'intero sistema computerizzato è il **sistema informazioni (EIS)**, che avrebbe dovuto essere attivo entro la fine di dicembre 2001, soprattutto - nella sua versione iniziale (V-1) - per svolgere la sua prima attività con l'entrata in circolazione dell'Euro. Ragioni di natura tecnica e contrattuale ne hanno ritardato l'attuazione e si spera che ciò possa avvenire almeno entro la fine dell'anno in corso.

### **UNITA' NAZIONALE EUROPOL** (quadro normativo, funzionale e strutturale)

L'Unità Nazionale Europol è istituita, come detto sopra, con Decreto interministeriale 21 febbraio 1996 ed inizia la sua attività il 21 gennaio 1997, con una consistenza organica di: 1 Dirigente; 3 Funzionari/Ufficiali; 3 unità di segreteria e 5 operatori, di cui 2 aggregati da altri organismi di polizia. Sin dal suo inizio dispone di 3 ufficiali di collegamento distaccati a L'Aia, originati nei modi e nei tempi accennati sopra. L'attuale organico è solo di poco incrementato: infatti, ha visto accrescere, nel tempo, la sua consistenza di 4 unità per il quadro degli operatori e di altri 2 per la segreteria.

L'UNE è provvisoriamente allocata in uno stabile condominiale, in attesa di occupare un'adeguata sede definitiva nella nuova struttura che ospiterà buona parte degli organismi interforze di polizia. In tal caso potrà aspirare anche ad un necessario potenziamento organico, adeguato alle nuove esigenze istituzionali.

La collocazione ordinamentale prevista dal decreto istitutivo vede l'UNE inquadrata, a livello divisionale, presso l'ufficio del Vice Direttore della Pubblica Sicurezza-Direttore Centrale della Polizia Criminale; la sua funzione istituzionale la qualifica come l'unico organo di collegamento tra Europol e le componenti strutturali italiani di polizia, per la gestione dei reciproci flussi informativi, secondo la legislazione nazionale ed i dettami dell'art. 3 dell'Azione Comune, citata sopra, e dell'art. 4 della Convenzione Europol.

A composizione interforza e rotazione nella direzione tra un dirigente di Polizia di Stato, un ufficiale equiparato dell'Arma dei Carabinieri ed uno del Corpo della Guardia di Finanza, è articolata in sezioni, che sono dirette da Funzionari del ruolo dei Commissari della Polizia di Stato ed Ufficiali di grado non superiore a Tenente Colonnello dell'Arma dei Carabinieri e del Corpo della Guardia di Finanza, e composte da personale appartenente a tali forze di polizia di qualifica e gradi non direttivi.

L'art. 10 del decreto istitutivo prevede che un Consigliere ministeriale aggiunto presso la Direzione Centrale della Polizia Criminale assicuri il coordinamento tra l'Unità Nazionale Europol e la Divisione SIRENE, al fine di sovrintendere sull'organizzazione e sull'attività dei due organismi. Tale figura fu individuata sin dall'inizio nel direttore del Servizio Interpol, che incarna anche il ruolo di membro italiano del Consiglio d'amministrazione dell'Europol.

Il Decreto interministeriale 25 ottobre 2000, che riordina la Direzione Centrale di Polizia Criminale, istituisce il **Servizio di Cooperazione Internazionale di Polizia**, nel quale confluiscono l'Interpol, l'Unità Nazionale Europol e la Divisione SIRENE.

L'accorpamento dei tre Uffici vuole rispondere ad una logica di armonizzazione degli sforzi - nel rispetto delle rispettive competenze funzionali - razionalizzando le risorse umane e materiali, per una risposta univoca del nostro Paese in tema di cooperazione tecnico-operativa di polizia.

L'Unità Nazionale Europol dialoga, per i reciproci flussi informativi e le attivazioni, oltre che con Europol -tramite i suoi Ufficiali di collegamento a L'Aia- con i **"referenti nazionali"**:

- **Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri;**
- **Comando Generale della Guardia di Finanza;**
- **Servizio Centrale Operativo della Polizia di Stato;**
- **Direzione Centrale per i Servizi Antidroga;**
- **Direzione Investigativa Antimafia.**

L'attivazione avviene in ragione delle competenze per "materia" di tali "referenti" stabilite con Circolare del Capo della Polizia-Direttore Generale della Pubblica Sicurezza, sulla base delle Direttive del 21 gennaio 1992 del Consiglio Generale per la Lotta alla Criminalità Organizzata e quelle del Ministro dell'Interno in tema di coordinamento delle Forze di polizia nel settore di lotta alla criminalità organizzata.

In particolare, ai "referenti" è assegnata una competenza principale ma non esclusiva, attraverso **"il principio della reciprocità informativa e circolarità delle informazioni"**, nel senso che l'informazione è trasmessa, per competenza, al referente competente per materia ed agli altri, per conoscenza. Sicché quelli interessati per conoscenza, benché non competenti per materia, possono comunque inserirsi nel circuito informativo e diventare referenti interessati per competenza acquisita, nello specifico caso.

Non tutti i settori del mandato Europol trovano rispondenza nelle indicazioni delle direttive sopra menzionate, anche perché tale mandato, come detto innanzi, ha subito nel tempo una sua evoluzione, fino a quella più recente dell'inizio dell'anno in corso; tuttavia, il buon senso del direttore dell'Unità Nazionale Europol — responsabile in linea primaria della diffusione delle informazioni nel rapporto Europol-Servizi nazionali — ed il succitato principio della reciprocità e circolarità informativa garantiscono un soddisfacente livello delle attivazioni ed un rispetto delle autonomie operative dei referenti stessi, o delle sinergie, se il caso lo richiede.

In linea di massima sono competenti:

- **La Polizia di Stato**, per l'immigrazione clandestina, la tratta degli esseri umani, il traffico di autoveicoli rubati, il terrorismo (unitamente all'Arma dei Carabinieri);
- **L'Arma dei Carabinieri**, per il traffico di materiale nucleare e radioattivo, il terrorismo (unitamente alla Polizia di Stato) e la contraffazione monetaria;
- **Il Corpo della Guardia di Finanza**, per il riciclaggio del denaro ed altri reati finanziari;
- **La Direzione Centrale per i Servizi Antidroga**, per il traffico delle sostanze stupefacenti;
- **La Direzione Investigativa Antimafia**, per la criminalità organizzata di tipo mafioso.

Resterebbe da definire la competenza in relazione all'ultima estensione del mandato di Europol, iniziata ad operare dal 1° gennaio 2002, che, tuttavia, in attesa di una superiore determinazione, è attuata secondo il senso di responsabilità e le valutazioni del direttore dell'Unità Nazionale Europol, tenendo conto delle peculiarità istituzionali delle Forze di polizia nazionali, a competenza generale.

Rimandando la lettura dei dati statistici all'apposito elaborato, che presento al Comitato, e facendo solo cenno all'attività produttiva dell'UNE, è opportuno osservare che, più che una crescita in termini numerici, il lavoro finora svolto ha registrato una crescita qualitativa del suo prodotto, ed una variazione d'interesse da un settore all'altro dell'area del mandato Europol.

Merita, comunque, una citazione la costante crescita della centralità del ruolo dell'UNE, come emerge in vari ambiti istituzionali europei, e l'assunzione di punto di contatto tra Europol ed i Servizi nazionali per lo sviluppo di progetti operativi con supporto d'analisi, come quella denominata "**Girasole**", condotta dai Carabinieri del ROS, riferita ad una rete criminale agente nella tratta di giovani donne provenienti dall'Est europeo per il loro sfruttamento nella prostituzione, che ha visto l'impegno di molti Paesi e l'Italia come Paese leader. L'attività, non ancora terminata, ha finora condotto all'emissione di 89 ordini di arresto.

Come pure meritano essere segnalate due operazioni promosse dalla Presidenza spagnola nel settore dell'immigrazione clandestina, denominate **RIO I** e **RIO II**, condotte dal Servizio Immigrazione della Polizia di Stato, concernente una mirata attività di monitoraggio in ambito aeroportuale dell'Unione Europea, che ha visto operare le varie componenti istituzionali, attraverso uno scambio di osservatori di polizia inviati nei diversi Paesi dell'Unione europea, che hanno avuto uno sviluppo ritenuto molto soddisfacente. Lo stesso dicasi per l'operazione denominata **Pegasus**, sempre su iniziativa della Presidenza spagnola, per una cooperazione degli Stati membri in materia di immigrazione clandestina, attraverso il monitoraggio del trasporto di merci in ambito portuale proveniente dai Paesi del Nord Africa.

Va, in fine, menzionato il ruolo avuto dall'UNE, quale punto di contatto nazionale, in occasione dell'introduzione dell'Euro nel suo periodo di *change over*, sulla base delle direttive di Europol, con particolare riferimento ai rischi ed agli eventi delittuosi correlati all'introduzione della **moneta unica**.

## POTENZIALITA' E PROSPETTIVE DI EUROPOL

Fatto questo necessario quadro sui lineamenti normativi e funzionali dell'Europol e dell'Unità Nazionale Europol italiana, passo a fare dei cenni mirati sui più emergenti problemi che afferiscono ad entrambi gli organismi, soffermandomi su quelli che limitano lo sviluppo delle potenzialità di Europol ed alimentano sospetti sulle sue prospettive. Sono, per altro, proprio le tematiche di maggiore interesse dell'indagine conoscitiva di questo Comitato, incentrate su:

- l'approfondimento dei compiti e delle funzioni dell'Europol in relazione alle situazioni chiamate ad affrontare e relative difficoltà finora emerse;
- le prospettive future dell'organismo, anche nell'ipotesi di una revisione convenzionale per un più efficace esito funzionale ed una più appropriata azione di controllo delle Istituzioni politiche nazionali e dell'Unione europea.

Questi due aspetti, che scaturiscono da talune insoddisfazioni e desideri di verifica, presentano indubbiamente elementi di interconnessione tra loro, essendo entrambi segnati dall'esigenza di ottenere un'efficace risposta nella costruzione di quello **spazio di libertà, sicurezza e giustizia**, tanto conclamato nella politica europea e consolidato nel Trattato dell'Unione Europea di Amsterdam. Quest'esigenza attiene sia ad un'efficace lotta al crimine organizzato, che minaccia la libertà e la sicurezza dei cittadini europei, sia alle garanzie democratiche.

Non ho la pretesa, né è il mio compito di affrontare questo discorso sul piano dei contenuti politici e neppure tecnico-giuridici, ma ritengo che un'esperienza di

oltre 40 anni di attività istituzionale, molti anni dei quali spesi nel settore della lotta alla criminalità organizzata internazionale e l'attuale carica di direttore dell'UNE da due anni, mi possano consentire di fare delle considerazioni tecnico-operative, che potranno fornire qualche utile ausilio all'indagine conoscitiva di questo Comitato.

Venendo al merito del discorso, è opinione piuttosto diffusa che l'organo di polizia europea, esprimendosi nel più vasto contesto della cooperazione internazionale di Polizia, per quanto abbia potuto esercitare apprezzabili sforzi nella lotta al terrorismo internazionale e alla criminalità organizzata transnazionale, non ha ancora realizzato i risultati sperati. Ciò per diversi motivi: alcuni correlati ai meccanismi istituzionale-organizzativi ed agli aspetti tecnico-operativi di Europol, altri ancora insiti nella natura delle decisioni ai vari livelli della stratificazione politica dell'UE, concernente l'area del **Terzo Pilastro**.

Le potenzialità di Europol costituiscono certamente un'innovazione nello scenario di lotta al crimine organizzato transnazionale, per **tre diverse ragioni**:

1. il sistema d'analisi globale dei fenomeni criminosi e dei gruppi criminali, a livello strategico ed operativo, quale necessario ausilio nella lotta al crimine organizzato transnazionale;
2. il coordinamento organico-istituzionale dei flussi informativi attraverso uno scambio centralizzato ed articolato in unità nazionali, integrato mediante un **modello d'intelligence**, assolutamente innovativo per concezione e portata sul piano geo-politico;
3. la possibilità di supportare i servizi nazionali di polizia, ai quali non è tolto nulla della loro autonomia e competenza nazionale, attraverso mezzi tecnici, ricerche globali e settoriali sui fenomeni criminali e studi da utilizzare nella attività info-operative.

Questi tre apporti nella lotta al crimine organizzato e al terrorismo internazionale sono un valore aggiunto non solo per condurre efficacemente le attività investigative in senso stretto, quanto per rendere possibile la realizzazione dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia in un'Europa senza frontiere. Però, come dicevo prima, queste potenzialità sono in buona sostanza inesprese, per varie ragioni e lontane dal raggiungimento degli obiettivi prefigurati dal Trattato dell'Unione europea di Amsterdam.

Le difficoltà di sviluppo si sono rivelate soprattutto nell'alimentazione dei lavori d'analisi (AWF), peculiarità istituzionale di Europol, determinando una sorta di **"asfissia informativa"**, come definita da qualcuno; mentre lo scambio informativo, pur funzionando meglio, è stato carente quando doveva portare ad interventi mirati ed immediate attivazioni operative sul territorio (consegna controllata, arresto ritardato, accertamenti di polizia richiedenti una risposta non ritardata nel tempo).

Le cause di tutto questo sono state più volte discusse, sia in sede di riunioni di Consiglio d'Amministrazione di Europol, sia in ambito HENU (Capi delle Unità Nazionali Europol), ossia nelle loro riunioni periodiche, e molte considerazioni si sono riverberate tanto nel contesto della cooperazione internazionale di polizia quanto in seno alla Commissione e al Consiglio GAI. Numerose iniziative sono state finora avviate per cercare una soluzione ai problemi, con forti prese di posizioni anche da parte italiana, ma finora nessun cambiamento di rotta, fatto salvo qualche sporadico progresso, dovuto più alla volontà dei singoli che alla sistematicità degli interventi.

Questi problemi sono certamente correlati anche alla mancata realizzazione del **sistema informativo Europol (EIS)**, che, come accennato innanzi, non ha avuto attuazione nei termini previsti e, cosa ancora peggiore, non è tuttora ipotizzabile una sua attuazione in tempi brevi. Ciò, oltre a non realizzare l'intento funzionale, genera una carenza di fiducia nei confronti della polizia europea ed un ulteriore calo di progresso nella sua attivazione da parte degli Stati membri. Questi ultimi, d'altronde, sono certamente parte in causa nell'"asfissia informativa", segnatamente per le diversità, talvolta assai forti, dei loro ordinamenti giuridici e procedure penali e di polizia, per mentalità disomogenee e, com'è insito nel cromosoma di tutti i corpi di polizia del mondo, per una certa reticenza nell'aprirsi agli altri.

Una delle cause di refrattarietà più ricorrente nell'alimentazione delle attività dei **gruppi d'analisi (AWF)** proviene dall'imposizione del segreto istruttorio e conseguente dalla mancata o ritardata autorizzazione delle autorità giudiziarie nazionali, che rende sterile l'attività degli AWF perché povera di informazioni o con apporto informativo di **dati freddi**, non utili ai fini d'analisi.

Non c'è dubbio che questo stato di cose fa ritenere necessaria anche una valutazione della redditività di Europol, nel rapporto **costi-benefici**, tanto che una siffatta verifica ha formato oggetto del Consiglio Europeo di Santiago de Compostela del 14-15 febbraio 2002. A tal riguardo, è opportuno citare che per il 2001 era già stato ridotto un incremento di bilancio, proposto nella programmazione elaborata da Europol e criticamente preparata dal Comitato Finanziario e dal Consiglio d'amministrazione, limitandolo al 16%, sicché, conseguentemente, l'ammontare d'entrata si è attestato a 35.391.000 Euro, di cui il contributo italiano è stato di oltre 5 milioni di Euro, pari al 13,96% del totale, ponendo il nostro Paese al quarto posto nella scala di contribuzione.

Per affrontare, sul piano **tecnico-operativo e giuridico**, i menzionati problemi e proporre una soluzione, il Consiglio d'amministrazione di Europol ha dato mandato lo scorso anno, ai Capi delle Unità Nazionali Europol di esaminare nel dettaglio gli ostacoli allo scambio informativo e la qualità dei dati sensibili per attività d'analisi di

Europol, analizzando gli aspetti istituzionali, giuridici, operativi e tecnici delle varie tematiche.

A tal fine è stato costituito un Sottogruppo di lavoro composto dai Capi delle Unità Nazionali di Francia, Germania, Italia ed Inghilterra, con l'appoggio di Svezia, Olanda e Spagna. Lo studio, associato a missioni conoscitive in Germania, Italia, Inghilterra ed Olanda, ha portato alla elaborazione di un rapporto finale già sottoposto al vaglio del Consiglio d'amministrazione. Una sintesi di tale lavoro, con conclusioni e proposte, evidenzia quali **fattori critici rilevanti**:

- **l'armonizzazione** degli organismi di polizia e degli organi giudiziari inquirenti, a livello nazionale ed europeo;
- **la ridefinizione** del ruolo e delle funzioni dell'Europol al fine di fornire e dimostrare un valore aggiunto agli organismi preposti all'applicazione della legge nell'UE;
- **la riconciliazione** degli obiettivi politici con le realtà operative dell'attività di polizia.

Tutto ciò presuppone un'attenta **strategia attuativa** sottoposta all'attenzione dai Paesi membri e curata da parte di una "**piccola squadra attuativa**" composta di rappresentanti degli Stati membri, dei Capi delle Unità Nazionali Europol e dell'Europol, incaricata di rendere attuabili tutte le **raccomandazioni** nel rispetto delle scadenze concordate.

Da un punto di vista **strategico-politico**, molti ritengono — ed io mi associo ad essi — che la causa originale del mancato sviluppo di Europol sia da ricercarsi nella natura stessa del Terzo Pilastro del Trattato dell'Unione Europea, che proietta la rigidità procedurale del suo Titolo VI nell'articolo 43 della Convenzione Europol, in materia di modifica della stessa ed adattamento alle diverse e nuove situazioni, producendo inefficacia operativa, tenuità dei vincoli dei Paesi membri e debolezza di controllo democratico.

Al riguardo, sulla scia della **Dichiarazione di Laeken** (14-15 dicembre 2001), che indica metodi e temi del processo di riforma dell'Unione Europea, il Consiglio europeo ha dato mandato per la convocazione di una **Convenzione europea**, per esaminare le questioni essenziali per il futuro sviluppo dell'Unione europea ricercando le soluzioni possibili. In tale ambito di ricerca il **Presidium** (ufficio di presidenza della Convenzione) ha già avviato un programma di lavoro (sessione 6-7 giugno 2002) anche sui temi:

- dello **spazio di libertà, sicurezza e giustizia**: ruolo dell'Unione e degli Stati membri;
- del **ruolo dei parlamenti nazionali** nell'architettura europea.

Riprendendo il discorso in questo ambito di ricerca, dal lato più vicino alle iniziative di Europol ed Unità Nazionali, sono da citare gli sviluppi operativi sulle linee guida tracciate dal Vertice di Tampere del 1999, finalizzate alla costituzione di **squadre miste per indagini congiunte** in specifiche aree di competenza: si partirà da quella del monitoraggio dei confini dell'Unione. Uno studio di fattibilità è stato presentato a **Roma**, il 30 maggio scorso, al Consiglio dei Ministri GAI.

Una ulteriore iniziativa è anche quella avanzata, nell'ambito del programma di potenziamento di Europol, dalla Danimarca in merito all'accesso di Europol al **S.I.S.** (sistema Informativo Schengen), che trova concorde anche il **Comitato ex art. 36.**

Tra le altre iniziative figurano:

- una **data-base di immagini pedo-pornografiche**, per uno studio di fattibilità tecnico-giudidico in cui l'Italia figura come Paese leader e promotore;
- una **data base sui dati di identificazione degli autoveicoli**, utile alle indagini sul traffico degli autoveicoli rubati, dove il ruolo dell'Italia è assai rilevante.

Non va, ovviamente, sottaciuta la creazione della Task Force presso Europol, per combattere il terrorismo internazionale, dove figurano tre ufficiali di collegamento italiani, espressione dell'impegno delle tre Forze di polizia nazionali (Carabinieri, Polizia di Stato e Guardia di Finanza) in un gruppo di 22 elementi che rappresentano i 15 Paesi dell'Unione ed esperti dell'Europol.

Come prospettiva necessaria e non dilazionabile vi è anche la cooperazione tra **Europol ed Eurojust**, l'organismo giudiziario istituito con Decisione del Consiglio europeo del 14 dicembre 2000, che ha già terminato il suo periodo sperimentale e si accinge ad operare a pieno regime. Tale rapporto è ancorato al quadro normativo dell'art.30 del Trattato dell'Unione, nonché alle Conclusioni del Vertice di Tampere. Il Consiglio GAI ha in corso ogni iniziativa per un approfondimento sulle modalità della cooperazione tra i due organismi.

Quest'ultimo pacchetto attuativo, che completa e rafforza il quadro della cooperazione europea per la creazione dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, è fortemente legato allo sviluppo di una necessaria armonizzazione delle norme di diritto penale, sostanziale e procedurale, per la creazione di un **Corpus Juris** dell'Unione quale punto di riferimento delle competenze giudiziarie e di collaborazione con Europol, senza escludere l'istituzione di un Pubblico Ministero europeo per i reati di competenza comunitaria. Si invoca, a tal proposito, anche una rapida realizzazione dei contenuti dell'art. 31 del TUE, in materia di cooperazione giudiziaria.

Infine, mi pare opportuno citare l'iniziativa di **modifica della Convenzione Europol**, della quale il Consiglio dell'Unione europea ha già approntato una prima bozza, inviata, il 30 aprile 2002, al **Gruppo di Lavoro Europol**, che si sostanzia in una "trasformazione" da Convenzione a Decisione, alla scopo di aggirare gli impedimenti di revisione posti dal suo art.43 in funzione delle procedure del Titolo VI del TUE, innanzi citati, onde conferire ad Europol un ruolo più operativo e vincolante per gli Stati membri, sulla base delle possibilità e disciplina dell'art.34 del TUE. Ciò sarà possibile se si decide di adottare per tale trasformazione l'**opzione terza**, o, in subordine, la **procedura semplificata (opzione seconda)**: applicabile agli aspetti di carattere secondario, lasciando i principi di base oggetto di procedura ordinaria, essendo stata già scartata dal Comitato ex art. 36 l'ipotesi della **procedura semplificata (opzione prima)** a tutta la Convenzione. Ciò eviterà il voto all'unanimità e la procedura di ratifica. Il nuovo testo è stato emendato solo in ciò che è necessario.

E' da osservare, inoltre, che nell'ipotesi di trasformazione della Convenzione in Decisione, adottando l'opzione terza, sarebbe più facile la cooperazione tra Europol ed Eurojust, perché entrambi gli organismi, istituiti con Decisioni del Consiglio, sarebbero in grado di adattare le necessarie modifiche alle esigenze della mutevolezza delle rispettive operatività e svolgere le attività in sinergia.

Poche parole per il **controllo democratico**. Non c'è dubbio che lo sviluppo di Europol in compiti sempre più operativi richiedenti vincoli per gli Stati membri comporta un maggiore controllo democratico, in ambito parlamentare nazionale ed europeo. Tale dibattito è già in atto e si spera che possa approdare ad una determinazione efficace, in tempi brevi. La Presidenza italiana, che subentrerà nel secondo semestre del prossimo anno - ritengo - potrà dare un suo rilevante apporto, essendo stata molto attiva ed incisiva già nel precedente turno, al riguardo di politica del Terzo Pilastro. Su piano istituzionale, formale, l'**Europol** è già soggetta a controlli di varia natura, per altro sicuramente maggiori di quelli riferiti agli organi di polizia nazionali. Cito l'**Autorità Comune**, il **Parlamento europeo** in qualche misura, il **Consiglio d'amministrazione**, l'**Autorità di Controllo nazionale**, il **Comitato di Sicurezza**, il **Comitato Finanziario**, il **Project Board**, per quanto attiene lo sviluppo del sistema informatico, e, per l'Unità Nazionale italiana, ovviamente **questo Comitato**.

Occorre certamente recuperare molto terreno perduto per lo sviluppo dei programmi di Europol e pervenire al raggiungimento degli obiettivi posti dal Trattato dell'Unione europea di Amsterdam (art. 30), i cui termini di scadenza sono datati al mese di maggio 2004.

Certamente molte critiche si possono ancora muovere sull'efficacia dell'Europol ed anche dell'Unità Nazionale Europol, nell'assolvimento dei propri compiti istituzionali nel vasto contesto della lotta al crimine organizzato attraverso la cooperazione internazionale di Polizia, ma le cause vanno individuate non soltanto nei loro ambiti, bensì anche in altri, a cominciare dai "referenti" e dagli altri organi governativi, parlamentari e giurisdizionali. Su questo, allo stato, preferisco non pronunciarmi e replicare eventualmente in caso di specifiche domande.

Signor Presidente ed onorevoli Parlamentari, concludo ringraziandovi per avermi ascoltato con attenzione, nella speranza che questo mio intervento potrà essere utile alla vostra attività istituzionale e vi auguro buon lavoro.

€ 0,52

*Stampato su carta riciclata ecologica*



\*14STC0003530\*