

CAMERA DEI DEPUTATI

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIII LEGISLATURA

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

8.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 16 MARZO 2000

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE FABIO EVANGELISTI

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

8.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 16 MARZO 2000

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE FABIO EVANGELISTI

INDICE

| | PAG. |
|--|-------------|
| Sulla pubblicità dei lavori: | |
| Evangelisti Fabio, <i>Presidente</i> | 3 |
| INDAGINE CONOSCITIVA SULL'ATTUAZIONE DELLA CONVENZIONE EUROPOL: | |
| Audizione del vicedirettore della Direzione nazionale antimafia, Antonio Laudati: | |
| Evangelisti Fabio, <i>Presidente</i> | 3, 7, 11 |
| Castellani Pierluigi (PPI) | 7 |
| Fei Sandra (AN) | 3, 8, 9 |
| Laudati Antonio, <i>Vicedirettore della Direzione nazionale antimafia</i> | 4, 7, 9, 11 |

La seduta comincia alle 14,15.

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

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Se non vi sono obiezioni, rimane stabilito che la pubblicità della seduta odierna sia assicurata anche attraverso l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso.

(Così rimane stabilito).

Audizione del vicedirettore della Direzione nazionale antimafia, Antonio Laudati.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sull'attuazione della Convenzione Europol, l'audizione del vicedirettore della Direzione nazionale antimafia, dottor Antonio Laudati.

SANDRA FEI. Vorrei intervenire sull'ordine dei lavori.

PRESIDENTE. Prego, onorevole Fei.

SANDRA FEI. Sono due giorni che in aula è presente una persona che non conosciamo. Possiamo saperne la ragione, visto che viene concessa a malapena la presenza, senza la possibilità di parlare, a parlamentari che non fanno parte del Comitato?

PRESIDENTE. Ha ragione, onorevole Fei. Chiedo scusa.

Immagino che lei si riferisca al dottor Rocchi che si è appena laureato con una tesi su Schengen e mi ha chiesto di poter conoscere più da vicino l'attività del Comitato parlamentare di controllo. Gli ho parlato del lavoro che svolgiamo su Schengen e su Europol e lui mi ha chiesto di poter assistere a qualche nostra seduta; mi sono sentito nelle condizioni di poterlo autorizzare. Se ci sono problemi, se ne può discutere.

Chiedo scusa per non averne informato prima i colleghi dell'ufficio di presidenza.

Ringrazio il dottor Laudati per essere qui oggi. Lo scopo dell'audizione è quello di conoscere i progressi in materia di cooperazione giudiziaria in ambito europeo, con particolare riferimento al cosiddetto *pendant* giudiziario di Europol.

Questa audizione — ne abbiamo parlato anche ieri in occasione dell'incontro con il sottosegretario Ranieri — vuole essere qualcosa di più; vorremmo che lei ci aiutasse a conoscere meglio e in dettaglio i meccanismi decisionali che caratterizzano a Bruxelles i lavori del gruppo multidisciplinare e i successivi passaggi, fino alla decisione finale dinanzi al Consiglio GAI. Ovviamente mi riferisco alla fase — che stiamo vivendo in questo momento — di integrazione dell'*acquis* di Schengen nel quadro dell'Unione europea, perché, come lei ricorderà, già in occasione del convegno a cui lei partecipò l'11 ottobre, sul tema « Immigrazione tra libertà, sicurezza e giustizia », abbiamo individuato un elemento di discrasia tra lo stato di avanzamento della cooperazione tra le forze di polizia e la cooperazione in sede giudiziaria.

A questo proposito voglio anche ricordare che martedì, in occasione dell'audizione del dottor Ronconi, coordinatore di

Interpol, Europol e Sirene-Schengen, si è capito come alcune delle difficoltà proprie — e qui ritorno ad Europol — dell'ufficio europeo di polizia derivino proprio da una mancata armonizzazione ed omogeneizzazione delle normative giudiziarie civili e penali tra i diversi Stati membri dell'Unione europea. Quindi vorremmo che lei ci aiutasse a comprendere meglio quali siano i problemi e le difficoltà e quale possa essere il modo per avvicinare questa armonizzazione, conoscendo le differenze ci sono tra un paese come l'Italia che si vanta di essere la culla del diritto e un paese come l'Inghilterra del quale conosciamo la tradizione della Common law.

Tra l'altro, il 7 aprile a Bruxelles, ascolteremo il commissario europeo Vitorino, competente per la giustizia e gli affari interni e vorremmo anche con lui, che incontrerà a breve i responsabili dei dicasteri italiani di grazia e giustizia e dell'interno, capire i futuri sviluppi. Per questo motivo ricordo ai colleghi che la prossima settimana avremo qui in audizione il ministro Diliberto proprio per cercare di capire meglio le possibilità di progresso in tema di cooperazione giudiziaria.

Cedo la parola al dottor Laudati.

ANTONIO LAUDATI, *Vicedirettore della Direzione nazionale antimafia*. Ringrazio il presidente e il Comitato. Se ritenete che possa essere utile, lascerò agli uffici un prospetto dell'organizzazione del nostro ufficio, in cui, tra vari dipartimenti, esiste il servizio di cooperazione internazionale, nell'ambito del quale mi occupo in modo peculiare dei rapporti con gli organismi dell'Unione europea. Ovviamente mi occupo anche di altro, ma qui farò riferimento solo a questo aspetto.

Signor presidente, lei ha fatto cenno alle problematiche della cooperazione giudiziaria. In proposito ritengo che in questi mesi siamo prossimi ad una svolta fondamentale. Il sistema tradizionale della cooperazione giudiziaria è basato sulle convenzioni ratificate in Unione europea ed è ancora quello classico della rogatoria

e dell'estradizione, un sistema che ormai è storicamente inadeguato a fronteggiare i problemi del crimine semplice ed organizzato.

È noto che i due capisaldi della cooperazione giudiziaria riguardano la ricerca di prove e di persone all'estero. Dopo Schengen, la rogatoria, sia pure attraverso sistemi di corrispondenza diretta, presuppone dei tempi tecnici per il suo svolgimento incompatibili con i tempi rapidi delle indagini e con una risposta efficace al crimine.

Visto che abbiamo abolito le frontiere interne e creato un mercato comune, l'indagine sulle cose e sulle persone che transitano liberamente all'interno dell'Unione europea deve essere agevolata. Potrei fare degli esempi molto banali: se un cittadino italiano viene derubato, deve essere riconosciuto al cittadino stesso il diritto di recuperare la refurtiva che magari è stata trasferita in uno Stato europeo diverso da quello italiano; se l'autore di un reato viene inseguito deve esservi la possibilità, data la libera circolazione delle persone, per le autorità di polizia e quelle giudiziarie di proseguire la ricerca. Evidentemente, quindi, il sistema della rogatoria e dell'estradizione non funziona più.

Il discorso è ancora più accentuato nei confronti del crimine organizzato: oggi, il crimine ha una dimensione sovranazionale. Se solo si fa riferimento al traffico degli stupefacenti, al contrabbando di sigarette e ad altri tipi di reati ci si rende conto che le organizzazioni criminali sfruttano la differenza delle legislazioni tra i vari Stati e le differenze di operatività delle autorità nazionali per esempio effettuando la consegna di stupefacenti in un paese e il pagamento in un altro, per impedire alle autorità di polizia e alle autorità giudiziarie di effettuare delle efficaci indagini di contrasto.

Il meccanismo della sovranazionalità dei reati è ormai diffuso anche per reati banali. A titolo di esempio vorrei riferire al Comitato un episodio verificatosi alcuni mesi fa, quando sono state intercettate in Belgio delle persone introdotte illegal-

mente in Europa dal Nord Africa e che erano destinate a Napoli, in quanto dovevano essere sfruttate sul mercato napoletano da un'organizzazione criminale camorristica per un reato molto diffuso nella zona, la falsificazione di prodotti; in particolare, essi dovevano effettuare la falsificazione di un profumo molto diffuso sul mercato del falso, *Chanel n. 5*. Ebbene, queste persone arrivavano dall'Africa attraverso il Belgio ed erano destinate a Napoli; le etichette del profumo erano fabbricate in Spagna, i flaconi in Olanda, l'essenza in Messico. Vi renderete conto che la dimensione di un'indagine per la falsificazione di un profumo avrebbe comportato l'espletamento di attività investigative in diversi paesi europei ed anche extracomunitari. Questa situazione di fatto ha creato una consapevolezza in tutti gli operatori e si sta cercando, faticosamente e da molti anni, di superare lo schema della rogatoria e dell'extradizione per arrivare a delle forme di cooperazione che prevedano un rapporto diretto fra le autorità giudiziarie che conducono le investigazioni o tra le forze di polizia che svolgono le indagini.

Uno degli strumenti — ce ne sono tanti — che lei, presidente, ha citato e per il quale avete chiesto la mia audizione è rappresentato da Europol: come sapete, è nata con delle prospettive di uno scambio informativo all'interno delle forze di polizia. In tutti gli atti dell'Unione europea viene segnalata l'opportunità di un rafforzamento, perché la finalità che si vuole perseguire con Europol è proprio quella che ho cercato di delineare, vale a dire la necessità di un'indagine sovranazionale per reati che comportino indagini su più paesi dell'Unione europea.

Ritengo però che su Europol ci siano alcuni nodi irrisolti, che devono essere chiariti — credo — in sede politica, in sede istituzionale e che comportano, a mio giudizio, l'attuale situazione di stallo per quanto riguarda lo sviluppo di istituzioni che potrebbero fornire un validissimo contributo all'obiettivo di investigazione sovranazionale.

Signor presidente, lei ha citato il problema del riavvicinamento delle legislazioni penali e processuali: è ovvio che se si svolge un'indagine, questa deve essere condotta con gli stessi strumenti e con gli stessi metodi in più paesi dell'Unione europea; non si possono cambiare tecnica investigativa o provvedimenti da adottare se ci si sposta da una frontiera all'altra. Credo però che il problema di fondo stia nei rapporti istituzionali dell'Europol con le altre istituzioni, sia europee sia nazionali, e in particolare con quelle giudiziarie. Ritengo che uno degli strumenti più importanti che esistano attualmente per la cooperazione sia rappresentato dal piano di azione del Consiglio e della Commissione sul modo migliore per attuare le disposizioni del trattato di Amsterdam per quanto riguarda il terzo pilastro, che fissa delle scadenze molto precise ed importanti. Vorrei segnalare al Comitato che, per quanto riguarda Europol, il punto 45 che riguarda la cooperazione giudiziaria in materia penale per attuare in modo efficace questa cooperazione, segnala alla lettera *g*): « esaminare il ruolo e la posizione delle autorità giudiziarie nell'ambito di un ulteriore sviluppo dell'Europol in conformità del trattato di Amsterdam al fine di migliorarne l'efficienza delle istituzioni ». Il punto 48, che parla di cooperazione di forze di polizia, alla lettera *i*) dice: « promuovere accordi di collegamento tra organi inquirenti, sia di magistratura che di polizia, che si specializzano nella lotta contro la criminalità organizzata in stretta cooperazione con l'Europol ».

Qual è il problema di fondo dell'operatività delle forze di polizia? Ho visto che avete discusso di un'attività di polizia diretta, attiva, e di una solamente informativa. L'operatività di una forza di polizia dipende dalla possibilità di controllo giudiziario delle attività compiute dalla forza di polizia; in tutte le costituzioni moderne, poiché gli atti privativi della libertà personale o limitativi o che comunque compromettono comunque un diritto della persona devono essere preventivamente autorizzati dal giudice, è

ovvio che l'operatività delle forze di polizia dipende da un raccordo con l'attività giudiziaria. I modelli astrattamente sono due: quello nordamericano, che attribuisce alle agenzie investigative dei poteri propri (pensate all'FBI, al Custom service, che hanno poteri di arresto e di perquisizione autonomi, ma che hanno l'immediata necessità di una convalida da parte del giudice o di un'autorizzazione preventiva per determinate attività), e il modello tradizionale europeo, secondo cui alcune attività di polizia devono essere preventivamente autorizzate dall'autorità giudiziaria. È ovvio, allora, che l'Europol — fino a quando non riuscirà dal punto di vista dei contrappesi istituzionali ad avere un interlocutore — dal punto di vista giudiziario difficilmente potrà essere operativa e potrà rendere effettive le aspettative indicate nel Trattato di Amsterdam e negli atti conseguenti.

A mio giudizio siamo alla vigilia di svolte molto importanti, perché il nodo di Europol sta venendo alla luce nel dare attuazione ad alcune indicazioni del Consiglio di Tampere. Tre sono le occasioni oggetto di decisione in sede istituzionale: esse comporteranno delle profonde interferenze sul ruolo e sull'efficacia di Europol. Sulla base del Consiglio di Tampere abbiamo il punto 43 (Squadre investigative sovranazionali): le squadre investigative sovranazionali sono il superamento della rogatoria e dell'extradizione. Ci sono delle forze di polizia giudiziaria che possono compiere delle indagini in più paesi dell'Unione europea. È quanto abbiamo richiesto noi per quanto riguarda il contrabbando ed il traffico di stupefacenti. Secondo il punto 43 «le norme da definire a tale riguardo dovrebbero consentire ai rappresentanti dell'Europol di partecipare, se opportuno, a tali squadre con funzioni di supporto». So che nell'ambito del comitato di cui all'articolo 36 si sta dando attuazione a questa regolamentazione per cui è importante stabilire il ruolo che sarà attribuito ad Europol nell'ambito di queste squadre comuni.

Un elemento, secondo me ancora più importante, è la creazione (punto 44) di

una *task force* europea dei capi di polizia. Anche a questo si sta dando attuazione. Una volta che sarà creata una *task force* di capi di polizia europea la situazione dello scambio di informazioni diventa prioritaria. Anche qui si stabilisce che ciò avvenga in cooperazione con l'Europol; so che esistono notevoli difficoltà dal punto di vista della realizzazione di tale *task force* per stabilire quali saranno i suoi rapporti con Europol, se potrà dare mandati all'Europol, se quest'ultima potrà fornire dati alla *task force* e quale rapporto potrà essere instaurato. Il rapporto dell'Europol con le forze di polizia nazionali è molto rilevante. Nel caso italiano i rapporti con le forze di polizia è più difficile per Europol rispetto ad altri paesi, dove esiste una centralizzazione delle forze di polizia, mentre noi ne abbiamo molte che dipendono dal ministro delle finanze, dal ministro della difesa o da quello dell'interno; non esiste un unico punto di riferimento governativo che sia il referente per tutte le forze di polizia e quindi anche l'Europol, nello scambio delle informazioni e nell'instaurazione di rapporti, deve avere una pluralità di interlocutori.

Il terzo punto che segnalo, in ordine di importanza, è rappresentato dalla costituzione di Eurojust, che dovrà avvenire a breve, entro il 2001. So che si sta dando attuazione a dei regolamenti preliminari. Occorrerà stabilire innanzitutto come si compone Eurojust, che è il pubblico ministero europeo, per decidere se sarà emanazione di organismi nazionali oppure se sarà un organismo sovraordinato, quali saranno le materie di competenza, come stabilire la competenza. Uno degli elementi importanti è il rapporto tra Eurojust ed Europol; questo tipo di rapporto potrà stabilire quel principio di controlli e di contrappesi istituzionali che potrà dare ai due organismi una piena operatività.

Prima di lasciare spazio alle vostre domande vorrei tornare alla mia premessa: siamo alle soglie di una svolta storica per quanto riguarda le istituzioni del terzo pilastro, delle autorità di polizia e giudiziarie. La realizzazione di un pub-

blico ministero europeo, di un organismo di polizia europeo che sia corrispondente, di una *task force* di polizia e di squadre investigative per determinati reati sovranazionali costituisce veramente non solo una novità straordinaria ma anche una rottura con gli schemi del passato.

Devo informare il Comitato che noi, come Direzione nazionale antimafia e come autorità giudiziaria italiana, siamo stati tra i primi a sollecitare iniziative di questo tipo; l'abbiamo fatto per le indagini sul contrabbando di sigarette, perché riteniamo che sia un'indagine sovranazionale e stiamo per farlo per il traffico di droga (sapete che le squadre investigative, come prima applicazione del Consiglio di Tampere, sono state riservate al traffico di droga, come sperimentazione, e al terrorismo). Stiamo cercando di dare un contributo alla risoluzione di problemi pratici. Come autorità giudiziaria, ci aspettiamo molto dalle risposte che dovranno essere date in sede istituzionale, perché probabilmente siamo alle soglie della costituzione dello spazio giuridico europeo ed i magistrati europei potranno effettivamente dare una risposta di concretezza alle aspettative di libertà, sicurezza e giustizia nell'Unione europea.

Probabilmente nella mia introduzione sono stato troppo prolisso: resto a disposizione del Comitato per qualsiasi chiarimento sia ritenuto necessario su questo e su altri temi.

PRESIDENTE. Grazie dottor Laudati, non mancheranno certo le domande; mi premeva però una sottolineatura. Ho una sensazione che paradossalmente procura anche un poco di piacere: siamo partiti in questa indagine su Europol ricavandone un po' l'impressione di un organismo in crescita, che si va consolidando, insomma senza particolari problemi; invece ora che entriamo un poco più nel dettaglio ed interloquiamo con chi direttamente si trova a muoversi sul piano operativo nell'azione di contrasto alle organizzazioni criminali, cominciano ad emergere non tanto le difficoltà proprie di Europol quanto quelle relative al contesto norma-

tivo in cui un organismo del genere si viene a trovare.

Passiamo alle domande dei colleghi.

PIERLUIGI CASTELLANI. Ringraziando il dottor Laudati per il contributo recato, mi pare che lo schema che ha disegnato si possa così riassumere: salto di qualità dall'Europol verso una squadra sovranazionale e necessità che ci sia un interfaccia nell'ordinamento giudiziario e quindi Eurojust, ma per chiudere l'anello forse non basta la procura; a livello di magistratura giudicante cosa dovrebbe succedere?

ANTONIO LAUDATI, Vicedirettore della Direzione nazionale antimafia. Questa è un'osservazione relevantissima, però non è prevista da Tampere, che indica solo un coordinamento nella fase delle indagini e lascerebbe quindi il coordinamento di Eurojust solo per la fase preliminare delle indagini, mentre il giudizio dovrebbe essere riservato ai tribunali nazionali.

L'evoluzione che c'è stata in questi anni della legislazione e della normazione europea ha in qualche modo ricalcato - questa mi sembra la sede giusta per rilevarlo - la legislazione del Parlamento italiano. Il modello Eurojust ricalca la legge istitutiva di DDA e DNA, che prevede un coordinamento a livello nazionale e distrettuale delle indagini ed un giudizio affidato al giudice naturale territorialmente competente.

Se leggiamo nel piano d'azione le raccomandazioni del Parlamento europeo, vediamo come quest'ultimo descriva la necessità degli Stati membri di adottare un punto di coordinamento nazionale delle indagini sul modello italiano della procura nazionale antimafia; se leggiamo il programma di formazione per gli operatori, significativamente esso è intitolato a Giovanni Falcone. Quindi, evidentemente, la legislazione europea punta a recepire delle esperienze già consolidate in singoli Stati, a confrontarle, a renderle compatibili e a fare passi graduali. Anzi io sostengo che nel diritto comunitario siamo di fronte ad una sorta di diritto pretorio:

si fanno esperienze sul campo, se esse danno risultati positivi si ha poi un'impostazione normativa di riferimento. È così da molti anni.

Basta notare che gli strumenti, ad esempio il piano di azione, non sono di diritto comunitario classico, non sono regolamenti, direttive o raccomandazioni ma strumenti pratici che gli Stati adottano e sottopongono a verifiche; se queste danno esito positivo si passa alla fase successiva. Da quello che intuisco per Eurojust si pone solo un problema di coordinamento; in questo momento il problema della costituzione di Eurojust con termini molto perentori è questione, dal punto di vista istituzionale e politico, estremamente rilevante. Sapere se avremo un pubblico ministero sovraordinato o no, quale sarà il rapporto tra PM europeo e nazionali, quale sarà il rapporto tra PM e forze di polizia, e tra PM e autorità giudiziarie nazionali è uno dei pilastri della prossima costituzione europea: il potere giudiziario in Europa. Sinceramente non saprei dare una soluzione.

SANDRA FEI. L'esposizione tecnica di quello che accade mi sembra che ci abbia illuminato abbastanza rispetto alle informazioni che avevamo e soprattutto rispetto a quelle che sicuramente ci mancavano e, in questo senso, ha colmato un vuoto; mi rimangono però alcune domande.

Lei ha detto che siamo ad una svolta storica e che i tempi sono piuttosto brevi. Quanto brevi possono essere? Ovviamente non chiediamo una scadenza precisa, ma vorremmo avere la comprensione del tempo in cui tutto questo può avvenire anche perché il Comitato sta svolgendo questa indagine per incidere laddove riusciremo a farlo.

La seconda domanda riguarda in particolare la questione di Europol. Recentemente abbiamo avuto l'audizione del dottor Marotta, il quale si è mostrato preoccupato per la situazione attuale di Europol ed ha fatto capire piuttosto chiaramente che, al di là delle affermazioni di Tampere e dello stesso documento che lei

ha menzionato, la linea che sembrano prendere in taluni alcuni casi gli Stati membri si distacca alquanto dalle enunciazioni formali uscite da quel *summit*. Questo ci ha lasciato abbastanza preoccupati, soprattutto non comprendendo quale sia il punto. Probabilmente è un punto politico, anche perché ad una osservazione fatta a margine su una questione che gli era stata posta, quella della droga, ha precisato che Europol, ad un determinato momento, si era proposta di fungere anche come organismo di allarme. Si analizza, si studia la situazione e nel momento in cui si sa che questa è grave, si può avere un interlocutore all'interno dei governi degli Stati membri o chiunque altro in modo tale da poter avvertire che determinate questioni stanno diventando importanti e gravi; la risposta in questo caso - così ci ha riportato il dottor Marotta - è stata che si tratta di una questione riguardante i singoli Stati membri, su cui Europol è meglio che non abbia niente da dire.

Abbiamo ritenuto quasi unanimemente che questo è un punto grave perché, se abbiamo una struttura come Europol che può analizzare determinate situazioni, lanciare un allarme o richiamare l'attenzione su qualcosa di importante, ebbene, forse sarebbe anche importante che potesse agire senza che la politica interna di ogni governo o le linee dell'Unione europea possano incidere in modo così determinante. Di fatto l'atteggiamento diventa quello di ignorare il problema finché non succede qualcosa e comunque di ignorarne anche in quel caso le proporzioni. Si tratta allora anche di analizzare, alla luce di quello che lei ci ha detto, ciò che abbiamo potuto ritenere dall'audizione del dottor Marotta.

Per quanto riguarda l'audizione di ieri, cui ha accennato anche il presidente, del sottosegretario Ranieri, si è verificato quello che era il nostro sospetto e che di fatto conoscevamo, cioè senza dubbio un grande disconoscimento, da parte del Ministero degli esteri, della realtà in atto, nonostante il Coreper sia uno dei passaggi importanti in questa fase di sviluppo di

tutti i gruppi che possono collaborare alla realizzazione del terzo pilastro; disconoscimento e accettazione, ammissione totale nel corso dell'audizione da parte del sottosegretario Ranieri del fatto che non esiste un vero indirizzo politico da parte soprattutto italiana, perché questo è quello che certamente più ci interessa, nelle varie decisioni che partono, ad esempio, dal GMD e giungono poi fino al Consiglio europeo.

Vorremmo quindi capire in quale fase un Comitato come il nostro potrebbe meglio incidere politicamente (perché quello multidisciplinare, ad esempio, è un gruppo tecnico, non politico) e cosa potrebbe eventualmente promuovere per il Governo in modo tale che le competenze spalmate che abbiamo attualmente possano essere coordinate, portando così ad una conoscenza globale di ciò che accade ad ogni parte ed anche a chi dovrebbe gestirla e coordinarla, che è appunto il Ministero degli esteri.

L'ultima domanda che le rivolgo e che ho rivolto anche al sottosegretario Ranieri, il quale per tutta risposta ci ha detto che ne parleremo (effettivamente dobbiamo parlarne e dobbiamo fare una più ampia riflessione insieme), è quale potrebbe essere per noi il referente per quanto riguarda l'attività di controllo che vogliamo fare sulle decisioni, nella loro globalità tecnica e politica, perché questo sarebbe comunque compito del Comitato.

ANTONIO LAUDATI, *Vicedirettore della Direzione nazionale antimafia*. Cercherò di rispondere in ordine alle domande che mi sono state poste. I tempi sono quelli indicati negli atti comunitari: Eurojust entro la fine del 2001, la cooperazione giudiziaria entro due anni dall'entrata in vigore del trattato (quindi siamo già alla scadenza) e quella tra le forze di polizia (quindi il raccordo tra polizia nazionale ed Europol) entro cinque anni dall'entrata in vigore del trattato. Per quello che risulta a me (io non partecipo a questi gruppi) i lavori per le squadre investiga-

tive sovranazionali e la *task force* dei capi di polizia non so se siano in fase avanzata, ma sicuramente sono già in atto.

Per quanto riguarda il problema di Europol e la droga, ad Europol sono state affidate alcune materie...

SANDRA FEI. Quello era un esempio.

ANTONIO LAUDATI, *Vicedirettore della Direzione nazionale antimafia*. Innanzitutto dovete tenere presente che nell'ambito degli organismi europei che possono svolgere indagini sovranazionali non c'è solo Europol ma anche OLAF, che è la struttura che deriva dall'UCLAF. L'OLAF, dal punto di vista della efficacia pratica dei rapporti con l'autorità giudiziaria, è riuscita ad avere un ruolo maggiormente espansivo e dinamico perché l'articolo 8 del regolamento istitutivo, che è immediatamente esecutivo e non ha bisogno di ratifiche parlamentari, stabilisce che gli atti dell'OLAF hanno un valore di prova nei procedimenti penali e giudiziari nazionali.

Questo strumento (articolo 8 del regolamento OLAF) costituisce forse il primo atto comunitario che modifica il meccanismo della rogatoria e dell'extradizione. Per questo motivo, l'OLAF ha lavorato molto con le autorità giudiziarie nazionali, ha lavorato moltissimo in Italia per quanto riguarda le frodi comunitarie e altre attività tra cui il contrabbando. Quello della droga è un esempio calzante perché non è un caso che il Consiglio europeo di Tampere abbia stabilito che le *task force* sovranazionali investigative devono avere come primo banco di prova la droga. Oggi è diffusissima fra gli operatori l'assoluta necessità di un'indagine sovranazionale, perché non esiste più un'indagine di un certo rilievo, nell'ambito del traffico degli stupefacenti, che sia solo nazionale, in quanto è stata una scelta deliberatamente operata dalle organizzazioni del narcotraffico quella di utilizzare più paesi, uno per la consegna, uno per il pagamento del denaro, un altro per il riciclaggio, proprio per ostacolare le investigazioni.

La Direzione nazionale antimafia si accinge a presentare al GMD delle richieste per evidenziare e richiedere immediatamente la costituzione di *task force* sovranazionali e per accelerare questa procedura di regolamentazione.

Mi rendo conto che quella del GMD è una questione delicata sulla quale darò un'indicazione in qualità di tecnico. Il GMD è stato costituito in base alla raccomandazione n. 22 del piano d'azione del 1997, il quale stabilisce che, nell'ambito del Consiglio, è istituito il gruppo pluridisciplinare sulla criminalità organizzata, composto dalle delegazioni dei Ministeri dell'interno e di grazia e giustizia dei 15 paesi. È uno dei pochi gruppi a quattro posti del Consiglio d'Europa, per cui per l'Italia partecipano due rappresentanti del Ministero di grazia e giustizia e due rappresentanti del Ministero dell'interno. Partecipano anche gli esperti, anzi la raccomandazione n. 22 stabilisce che «al nuovo gruppo di lavoro cui parteciperanno autorità competenti quali i rappresentanti di squadre di coordinamento e esperti nazionali...». Io partecipo al GMD come esperto nazionale per conto del Ministero di grazia e giustizia per i problemi della criminalità organizzata.

La raccomandazione n. 22 stabilisce anche che al GMD partecipano la Commissione e l'Europol, che sono quindi membri permanenti, ai quali «potrebbe essere attribuito il compito di individuare, sulla base della valutazione della cooperazione pratica, i problemi che possono essere risolti solo tramite decisioni politiche e di elaborare le strategie politiche dell'Unione in materia di lotta alla criminalità organizzata, nonché di svolgere un lavoro di preparazione per materie che richiedono decisioni ad alto livello». Si tratterebbe di decisioni su nuovi strumenti di priorità nella lotta alla criminalità organizzata e di altri tipi di accordi necessari per un'efficace lotta contro di essa.

La raccomandazione n. 22 era stata formulata sotto la vigenza di Maastricht. Il Trattato di Amsterdam, all'articolo 36, stabilisce l'istituzione di un comitato che

formula pareri al Consiglio e contribuisce alla preparazione dei lavori nel Consiglio nei settori contemplati dall'articolo 29 (tutto il terzo pilastro). Quindi, dopo il Trattato di Amsterdam, i lavori del GMD vanno al comitato di cui all'articolo 36 e poi, con il meccanismo previsto dallo stesso Trattato, si procede alla preparazione dei lavori del Consiglio.

Quindi dovrebbero esserci un organismo prevalentemente tecnico, il GMD, e altri due, poiché nel terzo pilastro ora ci sono solo tre gruppi: quello di diritto penale sostanziale, quello sulla cooperazione e quello sulla criminalità organizzata. I lavori di questi gruppi vanno al comitato di cui all'articolo 36, il quale fa da filtro tra la decisione tecnica e la decisione politica. Probabilmente è lo stesso comitato il più legato a valutazioni di tipo politico.

Desidero rilevare che il GMD ha lavorato molto su un documento, che considero molto importante: l'agenda del nuovo millennio dell'Unione europea per il contrasto al crimine organizzato. Credo che esso possa essere interessante per i vostri lavori, dal momento che un capitolo riguarda proprio lo sviluppo di Europol. Il documento, licenziato dal GMD, è stato già approvato dal comitato di cui all'articolo 36 e non si sa se diventerà un nuovo piano d'azione. Come sapete, il piano d'azione doveva essere completato nel dicembre 1999, ma poi, dopo l'incontro di Tampere, vi è stata una *prorogatio* ed ora bisogna vedere se quello di cui parlo diventerà il nuovo piano d'azione. Comunque si tratta di un documento di strategia molto importante che riguarda Europol, il riciclaggio, le squadre investigative sovranazionali, la droga.

A titolo informativo, visto che avete parlato di droga, preciso che esistono procedure di valutazione: tutti gli Stati vengono valutati dall'Unione europea attraverso il GMD per quanto riguarda l'attuazione delle raccomandazioni e delle disposizioni del piano d'azione. La prima valutazione è stata fatta sulla cooperazione giudiziaria e l'Italia, insieme con altri paesi, è stata sottoposta ad un esame

accurato che si è concluso con un rapporto finale. Il prossimo criterio di valutazione riguarderà gli stupefacenti; è stato già preparato un questionario che concerne la struttura normativa e istituzionale di tutti gli Stati europei per fronteggiare il problema del traffico degli stupefacenti, al quale è stata data una priorità assoluta.

Non so se queste risposte possano essere considerate esaurienti. Ovviamente mi sono limitato a svolgere valutazioni di tipo tecnico.

PRESIDENTE. Grazie, dottor Laudati.

Lei ha ricordato Eurojust, che è molto più avanti rispetto a Tampere, mentre Europol mi sembra ferma al palo. È un'impressione o ciò corrisponde allo stato delle sue conoscenze?

ANTONIO LAUDATI, *Vicedirettore della Direzione nazionale antimafia*. Europol è nata con delle finalità solo informative. Tutti però hanno capito che la struttura è importante per la cooperazione di polizia. Esistono nei vari paesi — questa è una mia opinione personale sulla scorta dei lavori del GMD — diversi approcci alle funzioni dell'Europol; vi è una differenza notevole fra i paesi latini e quelli nordeuropei per quanto riguarda il ruolo delle forze di polizia all'interno dello Stato.

Inoltre, doveva essere costituita una banca dati antiriciclaggio per tutte le segnalazioni di operazioni sospette nell'ambito del piano d'azione per lo scambio di informazioni tra le FIU. Quando è stato preparato il documento finale, l'articolo 8 è scomparso e ciò ha provocato reazioni notevoli da parte dell'Europol.

Secondo me, è una questione di crescita complessiva delle istituzioni di polizia giudiziaria nell'attuazione della cooperazione. Ritengo che la soluzione dei nodi delle squadre investigative, della *task force* di polizia e del pubblico ministero europeo costituirà l'occasione per chiarire anche il ruolo di Europol e per dargli maggiore sviluppo e concretezza.

PRESIDENTE. Ringrazio nuovamente il dottor Laudati e dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 15.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO
STENOGRAFIA
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI
DOTT. VINCENZO ARISTA

*Licenziato per la stampa
dal Servizio Stenografia il 30 marzo 2000.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO