

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

12.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 1° GIUGNO 2000

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE FABIO EVANGELISTI

INDI

DEL VICEPRESIDENTE ANNA MARIA DE 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

12.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 1° GIUGNO 2000

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE FABIO EVANGELISTI

INDI

DEL VICEPRESIDENTE ANNA MARIA DE LUCA

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:		per le libertà pubbliche del Parlamento europeo:	
Evangelisti Fabio, <i>Presidente</i>	2	Evangelisti Fabio, <i>Presidente</i>	2, 6, 8
INDAGINE CONOSCITIVA SULL'ATTUAZIONE DELLA CONVENZIONE EURO-POL:		De Luca Anna Maria, <i>Presidente</i>	8, 9, 11, 12
Audizione dell'onorevole Elena Ornella Paciotti, componente della Commissione		Paciotti Elena Ornella, <i>Componente della Commissione per le libertà pubbliche del Parlamento europeo</i>	3, 6, 8, 10, 11
		Rizza Antonietta (DSU)	8

La seduta comincia alle 14.10.

(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 dell'onorevole Elena Ornella Paciotti, componente della Commissione per le libertà pubbliche del Parlamento europeo.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sull'attuazione della Convenzione Europol, l'audizione dell'onorevole Elena Ornella Paciotti, componente della Commissione per le libertà pubbliche del Parlamento europeo.

Vorrei preliminarmente avvertire che, ad un certo punto, sarò costretto ad allontanarmi dovendo incontrare una delegazione austriaca. Desidero ringraziare l'onorevole Paciotti per aver accolto il nostro invito. Abbiamo insistito perché avesse luogo quest'incontro in quanto riteniamo utile e necessario unire le energie del Parlamento nazionale e del Parlamento europeo, perché controllo democratico significa poi anche questo, avere

cioè un'idea integrata e non separata dei due momenti. Del resto, il Trattato di Amsterdam e le conclusioni del vertice di Tampere mirano al rafforzamento dello strumento Europol, il cui aumento di competenze deve tuttavia ancora essere accompagnato dalla condivisione democratica delle scelte che ne caratterizzano l'attività. In particolare, mi riferisco ai compiti operativi di cui già si parla, anche se in verità l'attività di Europol, come abbiamo verificato nella visita recentemente svolta all'Aja, dovrebbe essere rafforzata a monte creando prima possibile un *pendant* giudiziario dell'ufficio europeo di polizia.

Com'è noto, nelle sue conclusioni il vertice di Tampere ha individuato in un organismo, denominato Eurojust, proprio quest'ipotesi di *pendant* giudiziario. Tale organismo dovrebbe accompagnare l'attività di Europol già a partire dal prossimo anno. Anche su questo percorso riteniamo importante l'intervento e il ruolo attivo dei parlamenti nazionali e del Parlamento europeo, auspicando che la sinergia che si può creare possa svilupparsi in modo ampio e che anche quest'audizione possa costituire una tappa di questo processo di collaborazione. Del resto, da tempo almeno in questa sede siamo convinti che il ruolo svolto dai parlamenti nazionali e da quello europeo non sia un ruolo equivalente, perché l'istanza democratica europea è portatrice di una visione che tiene conto di un più ampio contesto, un contesto di respiro continentale, che deve tuttavia radicarsi ed integrarsi, soprattutto per quanto riguarda le materie afferenti il terzo pilastro, anche nelle singole realtà

nazionali. Su questi temi vorremmo che lei, onorevole Pacinotti, concentrasse il suo intervento, anche se ovviamente con la possibilità di ampliarne il respiro come meglio ritiene.

ELENA ORNELLA PACIOTTI, *Componente della Commissione per le libertà pubbliche del Parlamento europeo*. Sono io, presidente, che la ringrazio per questa convocazione; mi sembra un'iniziativa estremamente utile quella di trovare sinergie tra i diversi parlamenti. Spero di non deludere, perché solo una neofita del Parlamento europeo, le mie conoscenze sono ancora relativamente limitate, anche se faccio parte della Commissione per le libertà pubbliche e i diritti dei cittadini che, per l'appunto, si occupa di questi temi.

In realtà, il problema del Parlamento europeo rispetto a Europol è proprio quello della insufficienza del controllo democratico su questa struttura. La convenzione prevede che il Parlamento europeo sia informato, ma questo non costituisce di per sé un elemento di controllo, perché poi esso non viene consultato sugli atti che adeguano via via le competenze e le attività di Europol e, quanto ai controlli che vengono dai parlamenti nazionali, la valutazione che ne ha dato il Parlamento europeo è che si tratti di controlli insufficienti perché molto indiretti; tra l'altro, se non erro, soltanto il Parlamento italiano e quello olandese dispongono di strutture di controllo in qualche modo anche dei rappresentanti nazionali nel consiglio di amministrazione.

Tuttavia, la prospettiva prevista dall'articolo 30 del Trattato di Amsterdam, che cioè l'Unione europea si avvalga di Europol, fa sì che in qualche modo il Parlamento europeo intenda ottenere una maggiore efficacia ed ampiezza di competenze da parte di Europol. Infatti, ho rilevato che nelle risoluzioni che sono state adottate nel corso di quest'ultimo anno su vari temi che riguardano la repressione di reati transfrontalieri o, perlomeno, che sono di interesse dell'Unione europea, ogni volta si è sottolineato e richiesto un

maggiore e più efficace intervento di Europol. Così è avvenuto nella recente risoluzione sulla contraffazione e la pirateria nel mercato interno, in cui si è chiesto l'intervento di Europol, per non dire delle diverse risoluzioni che riguardano la lotta contro la pornografia infantile e su Internet, la lotta contro il turismo sessuale che coinvolge l'infanzia; inoltre, ad opera del Parlamento nella precedente legislatura, risoluzioni specifiche sono state dedicate alla lotta contro la droga, in particolare alla formazione dei patrimoni illeciti, alla lotta al riciclaggio dei capitali illeciti, che hanno visto il Parlamento europeo richiedere con intensità un maggior impegno di Europol. Quindi, c'è questa posizione, recepita dal Parlamento in carica ma risalente anche al precedente, di volontà di veder rafforzata l'azione di Europol resa più efficace, ma sempre accompagnata da vive espressioni di preoccupazione per la mancanza del controllo democratico. Addirittura lo scorso anno vi è stata una raccomandazione esplicita sul rafforzamento del controllo parlamentare: si è chiesto che il Parlamento europeo avesse un ruolo non soltanto consultivo, ma di controllo vero e proprio attraverso lo strumento dell'inserimento del bilancio Europol nel bilancio comunitario. Se il bilancio Europol fa parte del bilancio comunitario, sia ha per questa via un controllo parlamentare.

Nella sua risoluzione su Europol, il Parlamento europeo si è spinto più in là, prospettando addirittura uno scenario futuro: la trasformazione di Europol in una forza di polizia europea che sia operativa nei confronti della criminalità transfrontaliera. Naturalmente — lo prevede tale risoluzione — nel rispetto del principio di sussidiarietà, ma configurando una vera e propria forma di controllo democratico. Questa ipotetica futura forza di polizia europea dovrebbe essere posta sotto la responsabilità di un membro della Commissione il quale, a sua volta, sarebbe responsabile verso il Parlamento europeo, per cui in qualche modo si ricostituirebbe una forma di controllo democratico analoga a quella che c'è nei singoli Stati; una

forza di polizia che dipende da un organismo esecutivo, il quale risponde al Parlamento europeo. Tuttavia, questa non è altro che la prospettazione di uno scenario futuro.

Per quanto riguarda la situazione attuale, l'ultima risoluzione del Parlamento europeo sulla conferenza intergovernativa ha sollecitato l'integrazione di Europol nel quadro istituzionale dell'Unione come una struttura operativa e un'agenzia specializzata nella cooperazione. A questo scopo il Parlamento ha chiesto che la conferenza intergovernativa che si sta svolgendo fornisca adeguate forme di controllo da parte del Parlamento europeo, nonché un controllo di legittimità da parte della Corte di giustizia almeno sulle attività di Europol che sono svolte nell'interesse dell'Unione europea; ha chiesto inoltre che sia prevista una cooperazione strutturale con le autorità giudiziarie e di polizia degli Stati membri che intendano servirsene per indagini nazionali. Questo ha fatto con esplicito richiamo alla sigla Eurojust di cui parla il Trattato di Amsterdam.

In effetti, accanto al problema del controllo democratico, un'attività di polizia in uno Stato di diritto, comunque in una situazione costituzionale di diritto, dovrebbe prevedere, oltre al controllo democratico, anche un controllo giurisdizionale. Su questo punto, la posizione del precedente Parlamento (mi riferisco alle risoluzioni della primavera 1999) è stata forse un po' ambigua. Ovviamente non ho partecipato a quell'attività e forse non so interpretarla in modo perfettamente adeguato, ma nella risoluzione sulle procedure penali nell'Unione europea, la risoluzione che costituisce il cosiddetto *corpus iuris*, si parla dell'istituzione di un pubblico ministero europeo che centralizzi le informazioni giudiziarie sulle indagini a carattere transnazionale e che assicuri il controllo giudiziario nei confronti di Europol e di OLAF. Nella coeva risoluzione sullo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, che risale all'aprile del 1999, si parla di Europol come di un'agenzia operativa

nell'interesse europeo sotto il controllo di magistrati collegati nella rete di cooperazione europea Eurojust.

Mi pare che quest'anno la posizione del Parlamento europeo si sia alquanto definita, nel senso che nella risoluzione sulla conferenza intergovernativa che ho prima citato si parla esclusivamente della richiesta di istituire un procuratore europeo come organo indipendente e responsabile della tutela degli interessi dell'Unione e contro le frodi; ciò significa che un procuratore europeo viene visto semplicemente come colui che persegue quell'unico reato europeo che esiste, cioè la frode contro gli interessi finanziari dell'Unione e che quindi sarebbe anche il controllore della « polizia » che opera contro le frodi comunitarie, vale a dire l'OLAF.

In sostanza, per questo reato, che potremmo definire l'unico reato europeo in senso proprio perché danneggia direttamente gli interessi dell'Unione attraverso il compimento di frodi comunitarie, è istituito l'OLAF, un organismo di indagine che dovrebbe essere controllato da un procuratore europeo capace di esercitare l'azione penale, sulla base delle indagini di tale organismo, davanti ad una magistratura statale. Sembra infatti un po' un controsenso che le frodi comunitarie, le quali danneggiano direttamente la Comunità europea, siano reati statuali, perseguiti da un magistrato che in questo caso è belga.

In ipotesi, si potrebbe perciò stabilire che l'OLAF indaghi nei confronti delle frodi comunitarie e che sia controllato da un procuratore europeo, secondo la richiesta ripetutamente avanzata dal Parlamento europeo con diverse risoluzioni, compresa l'ultima concernente la conferenza intergovernativa.

Mi sembra invece che sia stata abbandonata l'idea che il procuratore europeo debba sorvegliare Europol, che rimane una struttura di cooperazione tra le polizie. Appare più coerente un'analogha struttura di cooperazione tra le magistrature inquirenti, per cui Eurojust, nella configurazione fatta propria dal Parla-

mento europeo nell'ultima conferenza intergovernativa e univocamente accennata nel Trattato di Amsterdam, è il *pendant* di Europol. Siamo ancora nella situazione di avere un terzo pilastro, sia pure nella prospettiva auspicata dal Parlamento europeo di trasformazione in primo pilastro in un ambito di cooperazione tra polizie per reati che non danneggiano direttamente gli interessi dell'Unione ma sono transfrontalieri, cioè reati di criminalità organizzata che non possano essere efficacemente contrastati da una polizia nazionale, da un intervento locale. Di qui una cooperazione di polizia ed una cooperazione giudiziaria che consentirebbero di risolvere molti dei problemi dovuti al fatto che le giurisdizioni e le forme giudiziarie sono diverse; così come esiste lo scambio di informazioni a livello di operazioni di polizia, appare necessario un simile scambio di informazioni a livello di interventi giudiziari, per rendere più comprensibile il modo di operare.

Verrebbe quindi mantenuta la distinzione tra pubblico ministero europeo e OLAF (che si confrontano con le frodi comunitarie) ed Eurojust e Europol che creano una forte cooperazione di polizia e giudiziaria nella lotta contro le forme di criminalità transfrontaliera, di criminalità organizzata che supera i confini nazionali. Questa, allo stato, credo sia la posizione ampiamente condivisa dal Parlamento europeo, con l'auspicio che, se non in questa conferenza intergovernativa, in futuro ci sia l'integrazione nel primo pilastro della cooperazione giudiziaria; in tale prospettiva, Europol ed Eurojust diventerebbero due strutture di primo pilastro e si otterrebbe il risultato di avere un controllo del Parlamento europeo.

In mancanza di integrazione nel primo pilastro, resta il problema del controllo democratico, che attualmente viene giudicato insufficiente dal Parlamento europeo. Bisognerebbe in ogni caso cercare di rafforzarlo attraverso le forme suggerite, per esempio di integrazione del bilancio nel bilancio dell'Unione, in modo ad avere

una forma di controllo più tradizionale e più efficace da parte del Parlamento europeo.

Credo che questi siano i problemi affrontati nelle risoluzioni del Parlamento europeo. Un ulteriore tema, più volte affrontato, è quello della molteplicità delle agenzie e degli organismi che si occupano della protezione dei dati personali e della difesa dei diritti dei cittadini. Accade che le autorità di controllo sulla protezione dei dati personali siano molte, tante quante sono le strutture: una per la cooperazione doganale, una per Europol, una per ognuna delle attività di cooperazione. L'auspicio del Parlamento europeo è che si cerchi almeno di coordinare queste iniziative, anche perché emerge una disparità di trattamento.

Proprio con riferimento all'attività di Europol, la situazione è tale per cui gli Stati e le relative autorità di polizia sono obbligati a rispettare le norme della convenzione n. 108, oltre che la direttiva europea sulla protezione dei dati, mentre Europol è tenuta soltanto a rispettare i principi della convenzione. Vi è dunque un rischio di insufficiente garanzia dei diritti dei cittadini a seconda di quale sia la struttura che interviene.

La Presidenza portoghese si era impegnata — e il 19 maggio ha ottemperato a tale impegno — a proporre l'istituzione di un segretariato unico delle diverse autorità di controllo; adesso verrà istituita anche un'autorità di controllo per la protezione dei dati dell'Unione europea, perché, in base alla direttiva concernente la protezione dei dati personali da parte degli Stati, esistono alcuni dati che devono essere trattati a livello europeo e rispetto ai quali anche l'Unione europea deve rispettare quella direttiva. L'articolo 186 del Trattato prevede l'istituzione di un'autorità di controllo ed il relativo regolamento è stato esaminato dal Parlamento europeo; il Consiglio europeo lo sta esaminando e si attende la definizione degli ultimi particolari perché sia varato.

Poiché avremo un'autorità di controllo dell'Unione europea ed altre distinte autorità di controllo delle diverse strutture,

sarà necessario giungere ad un'unificazione sia delle norme sostanziali da rispettare sia delle stesse strutture di controllo. Il primo passo è proprio l'iniziativa della Presidenza portoghese, di pochi giorni fa, di istituire un segretariato unico dell'autorità di controllo tale iniziativa, che io giudico positiva e che è stata accolta con favore dal Parlamento europeo, che su di essa si pronuncerà tra breve.

PRESIDENTE. Onorevole Paciotti, la ringrazio per il suo intervento, che ha risposto pienamente alle aspettative che la Commissione aveva posto in quest'audizione. Vorrei ora porle alcune domande, pregandola di rispondere subito perché, come ho prima annunciato, dovrò assentarmi.

Come lei ha giustamente ricordato, la presidenza portoghese ha proposto di creare quanto meno un segretariato unico dei diversi organismi di controllo delle banche dati. Ciò vuol dire che non è ancora in vista la possibilità di unificare le banche dati? Mi riferisco al campo di competenza di cui alla Convenzione di Schengen e Europol, che trattano materie affini se non in sovrapposizione; un riferimento in tal senso è contenuto nell'ultima risoluzione del Parlamento europeo in vista della conferenza intergovernativa.

Dal punto di vista del controllo democratico, mi chiedevo se sarebbe bizzarra l'idea di un'istanza europea che potesse in qualche modo far incontrare la voce dei parlamenti nazionali con quella del Parlamento europeo, proprio in funzione del controllo democratico sul terzo pilastro.

Onorevole Paciotti, lei ha fatto riferimento al *pendant* giudiziario, che ritengo l'aspetto peculiare emerso dalla nostra indagine conoscitiva: Europol ha difficoltà a crescere per tanti motivi, tra cui una specie di « asfissia informativa » della struttura centrale rispetto alle polizie nazionali, ma soprattutto soffre della mancanza di un *pendant* giudiziario. Lei ha ricordato che Eurojust potrebbe essere il coordinamento che collabora con Europol,

mentre la figura di un procuratore europeo si può immaginare solo per reati di tipo europeo, come le frodi. Uno dei compiti assegnati ad Europol è la lotta alla contraffazione dell'euro, che si configurerà davvero come il primo e vero reato comunitario. In quel caso sarà il procuratore europeo o Eurojust a fare da *pendant* all'ufficio europeo di polizia?

ELENA ORNELLA PACIOTTI, *Componente della Commissione per le libertà pubbliche del Parlamento europeo*. Rispondo subito a quest'ultima domanda perché sono d'accordo: la contraffazione dell'euro è il tipico reato europeo e quindi è necessario che ci sia un procuratore europeo.

Ho semplicemente riferito in ordine a quelle che mi sembravano essere state le modificazioni di impostazione da parte del Parlamento europeo. L'anno scorso si era parlato di un procuratore europeo che avesse anche la funzione di centralizzare le informazioni al fine di uno scambio delle stesse per la lotta alle forme di criminalità ultranazionale. Questa posizione non è stata da ultimo ripetuta nel documento del Parlamento in carica dove non si parla di un procuratore europeo con la funzione di sorveglianza su Europol, come si era detto in precedenza, e quindi non si parla di accentrare le informazioni e di coordinare il contrasto alle forme di criminalità organizzata. Si parla semplicemente di un procuratore europeo che abbia la responsabilità dell'iniziativa penale laddove si tratta di reato « europeo »; come giustamente ha rilevato il presidente, il primo reato europeo che si configurerà dopo quello già esistente della frode comunitaria sarà quello della contraffazione dell'euro. A questo punto, tornerebbe evidentemente il problema della polizia che raccoglie prove, che svolge indagini: se questa polizia è Europol, ci dovrà essere necessariamente un controllo del pubblico ministero europeo anche su Europol, quanto meno allorché agisce nell'ambito degli interessi finanziari dell'Unione europea. Allo stato le formule usate dal Parlamento

europeo, che forse sono formule di compromesso tra posizioni diverse di vari paesi, riguardano il pubblico ministero europeo per i reati europei, specificamente nelle risoluzioni relative alla tutela degli interessi finanziari dell'Unione rispetto alle frodi, e invece prospettiva di Eurojust per quel che riguarda il coordinamento delle attività e svolte dalle polizie e dalle magistrature locali nell'azione di contrasto ad una criminalità transnazionale.

Se posso esprimere una mia personale idea, pur ribadendo la mia competenza molto recente in materia, ritengo che anche in questo caso questa costruzione europea così frammentaria, così episodica a poco a poco si consoliderà; nell'arco di questa legislatura del Parlamento europeo lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia deve essere costruito. Una volta che si sia proceduto a questo adempimento come competenza comunitaria, inevitabilmente tutte queste strutture dovranno essere unificate ed allora l'unificazione dovrà riguardare anche questi momenti di controllo giurisdizionale, ma soprattutto le strutture. In primo luogo, come ha giustamente sottolineato il presidente, bisogna unificare le banche dati, esigenza assolutamente fondamentale. Il fatto è che non so quanto tale unificazione sia alle viste, anche perché, se sono strutture tecnicamente diverse, sarà necessario un certo periodo di tempo. Attualmente la proposta portoghese di cui ho prima parlato è semplicemente un passo necessario. Abbiamo diverse banche dati: potranno certo essere unificate, ma intanto sono state istituite formalmente delle diverse autorità di controllo sulla protezione dei dati. Queste strutture già definite e delineate devono avere anche una loro operatività. È sembrata una buona idea quella di proporre che almeno il segretario sia lo stesso per tutti, in modo che ciò costituisca uno di quei piccoli passi attraverso i quali realizzare una tendenziale unificazione, che è inevitabile perché, o il progetto europeo non va avanti, o necessariamente si deve arrivare a quel traguardo. Certo, ci si sta arrivando a

pezzi e bocconi, perché le resistenze sono tante e le difficoltà molteplici; d'altronde, si sta costruendo qualcosa che fino ad ora non vi era mai stato nella nostra esperienza giuridica e istituzionale. Tutto questo è perciò faticoso, lento e incontra resistenze, ma in qualche modo è inevitabile. La prospettiva di Amsterdam è la costruzione di questo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, che vuol dire l'integrazione nel primo pilastro di competenze giuridiche e ciò significa che bisogna compiere dei passi in questa direzione. Sotto tale profilo necessariamente l'unificazione delle banche dati è la soluzione che in qualche modo taglia la testa al toro: se non abbiamo diverse banche dati, non avremo diverse, molteplici e distinte autorità di controllo.

Trovo poi molto interessante la seconda domanda del presidente relativa a come creare una forma di controllo parlamentare che metta insieme e renda tra loro non difformi, anzi, faccia convergere le competenze dei parlamenti nazionali e quelle del Parlamento europeo, perché certamente per Europol oggi abbiamo soltanto una competenza dei parlamenti nazionali, che peraltro è del tutto indiretta perché nel consiglio d'amministrazione che sorveglia Europol ci sono rappresentanti di singoli Stati e quindi il sistema democratico di ciascuno Stato fa sì che una certa forma di controllo parlamentare vi sia, anche se certamente molto indiretta. Il Parlamento europeo, a sua volta, non ha alcuna competenza sul funzionamento di Europol e tuttavia, nel momento in cui Europol dovrà occuparsi di questioni di interesse dell'Unione, come previsto dall'articolo 30 del Trattato, in particolare se si occuperà della contraffazione dell'euro, questo controllo parlamentare deve esservi.

Quanto ai modi in cui tale controllo deve articolarsi, ricordo che al momento noi riceviamo soltanto delle relazioni; certo, sarebbe interessante dar luogo ad una discussione non soltanto su pezzi di carta ma a livello di informazione. Non sarebbe assurdo, anche se non so se vi siano precedenti istituzionali al riguardo,

immaginare una commissione composta di parlamentari nazionali e parlamentari europei che abbia un compito di accertamento, lo stesso compito che svolge il vostro Comitato per Schengen e per euro. Tale organismo composito potrebbe svolgere il compito in oggetto prevedendo di riferire ai rispettivi parlamenti: l'attività di indagine, di accertamento sarebbe unica e poi verrebbe riversata ai rispettivi parlamenti nazionali ed a quello europeo. Si tratta di un'ipotesi; d'altra parte, in Europa abbiamo costruito tante di quelle novità istituzionali che anche una novità di questo tipo non sarebbe sorprendente.

In tema di novità istituzionali, faccio parte della convenzione — così abbiamo deciso di chiamarla — incaricata di redigere il progetto per la carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea; tale convenzione è composta di 62 membri: 15 rappresentanti personali dei Capi di Governo dei paesi dell'Unione, 30 rappresentanti dei parlamenti nazionali, uno per ciascuna delle Camere, un rappresentante della Commissione europea e 16 rappresentanti del Parlamento europeo. Dico questo per sottolineare come novità istituzionali di questo tipo, consistenti in organismi compositi, ne abbiamo già viste, per cui se ne potrebbe immaginare una per la sorveglianza su quelle strutture che operano nel campo dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia che si va costruendo ed operano contemporaneamente nell'interesse degli Stati ma anche dell'Unione europea.

PRESIDENTE. La ringrazio, onorevole Paciotti, e prego l'onorevole De Luca di voler assumere la presidenza.

**PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE
ANNA MARIA DE LUCA**

PRESIDENTE. Vorrei porgere il mio personale benvenuto all'onorevole Paciotti, esprimendo anche la soddisfazione di vedere una donna in una posizione così importante: ogni donna in più, in ruoli così rappresentativi, è fondamentale per tutta la categoria.

Ringrazio la nostra ospite per l'ampia esposizione, nel corso della quale ha toccato numerosi temi che in questi mesi ci hanno appassionati. Riservandomi di rivolgere successivamente delle domande all'onorevole Paciotti, do ora la parola ai colleghi che desiderino intervenire.

ANTONIETTA RIZZA. Nella sua introduzione l'onorevole Paciotti si è intrattenuta sui compiti di Europol. Nella recente missione da noi svolta all'Aja e poi a Bruxelles ci siamo soffermati sul problema della pornografia e dello sfruttamento dei bambini nell'ambito del turismo sessuale. Abbiamo interrogato al riguardo i nostri interlocutori e ci è stato risposto che questo è uno dei campi sui quali ancora non si è sviluppata alcuna attività.

Per i dati in materia che circolano e per gli episodi denunciati, in sintonia con il Parlamento europeo che si è espresso sull'argomento in più occasioni, dovremmo cercare non dico di mettere in piedi un lavoro comune ma, ciascuno nella propria autonomia, di accelerare un lavoro di controllo in tal senso. Lei sa meglio di me che o si è in condizioni di far circolare i dati in possesso dei singoli Stati mettendoli in rete, oppure si corre il rischio che ogni Stato agisca per proprio conto. Com'è noto, nel corso di questa legislatura il Parlamento italiano ha approvato una legge sul tema della riduzione in schiavitù dei bambini, tra l'altro inserendo il principio dell'extraterritorialità che forse per la prima volta ha trovato spazio in una legge italiana, quello.

Penso quindi che anche nell'ambito del Parlamento europeo si dovrebbe cercare di intensificare l'attività nei confronti di questo importante filone di impegno nei confronti non solo dei bambini, perché quello della tratta delle persone è notoriamente un problema che riguarda anche le donne.

ELENA ORNELLA PACIOTTI, *Componente della Commissione per le libertà pubbliche del Parlamento europeo.* Questo è un tema all'attenzione del Parlamento

europeo. Sono state adottate diverse risoluzioni sul tema, proprio perché richiede particolare impegno non esistendo una grande tradizione di lavoro. La prospettiva che ci si pone è di dare seguito all'iniziativa italiana di costruire per la prima volta un'extraterritorialità della perseguibilità del reato. Finora, avendo a disposizione strumenti inadeguati, non ci si è potuti impegnare a sufficienza su questo terreno, mentre occorre poter agire sulla base di un quadro giuridico preciso.

Molti paesi non hanno una legislazione che consenta di perseguire questo tipo di reato e il turismo sessuale non è stato considerato, fino a poco tempo fa, un fatto di criminalità. Quando si è presa coscienza della gravità del fenomeno e degli enormi danni che comporta, si è cercato di trovare degli strumenti. La legislazione italiana è molto aggiornata; non tutte le legislazioni nazionali lo sono altrettanto. Sono stati cercati anche gli strumenti operativi di indagine, perché una cosa è avere una struttura molto efficace di lotta al furto di automobili e al riciclaggio delle automobili usate - non c'era bisogno di Europol, perché con Interpol si è fatto moltissimo su questo terreno -, altro è operare su un terreno molto scivoloso, che tocca da vicino l'intimo delle persone ed è tra l'altro un fenomeno nuovo. Di qui le ripetute risoluzioni del Parlamento europeo, la reiterazione di impegni e le sollecitazioni alla Commissione e agli Stati membri ad adeguare le loro legislazioni, per renderle compatibili.

È di ieri una sentenza della Corte di cassazione che ha stabilito che fare una fotografia pornografica ad un bambino non è reato; d'altra parte, se questa è la legislazione, non si può fare altro. Occorre allora adeguare la legislazione, stando attenti a non violare la libertà delle persone laddove non costituisce un fatto che danneggia altri. Comunque, si tratta di un terreno nuovo e difficile, sul quale è giusto che il Parlamento europeo mantenga un'attenzione ferma e costante. Al

riguardo abbiamo adottato, in questo scorcio di anno 2000, più di una risoluzione.

L'Europol si deve attrezzare per studiare questo fenomeno nella sua situazione di fatto e verificare quali siano le possibilità operative che, nell'ambito di diversi Stati, esistono per poterlo colpire. È un argomento sul quale è necessario utilizzare tutti gli strumenti perché si tratta di reati fortemente all'attenzione in questi ultimi tempi; emblematico è quanto accaduto tempo fa in Belgio, ma purtroppo sono fatti che accadono ovunque. È un fenomeno grave per il degrado che comporta nei rapporti con le persone, per i danni non reversibili su minori, fanciulli, bambini o addirittura infanti, tanto che è davvero giunto il momento di trovare insieme gli strumenti più efficaci per combatterlo.

PRESIDENTE. Vorrei richiamarmi alla raccomandazione del Parlamento europeo su Europol, relativa al rafforzamento del controllo parlamentare e all'ampliamento dei poteri. So che questo documento è stato redatto prima che lei, onorevole Paciotti, ricevesse il mandato ma sicuramente, data la sua capacità e preparazione, ne sarà a conoscenza.

La prima raccomandazione « invita il Consiglio a non conferire a Europol alcun potere operativo in assenza di un adeguato controllo da parte del Parlamento europeo ». Condividiamo sicuramente il contenuto di quest'invito, ma sappiamo che i tempi di realizzazione sono sempre lunghi; mi chiedo entro quando si ritenga possano essere conseguite le circostanze adeguate, anche perché l'intenzione di conferire ad Europol maggiori poteri operativi è senz'altro da condividere, ma ciò si può realizzare solo in presenza di adeguate garanzie. Inoltre abbiamo recentemente compiuto un sopralluogo negli uffici di Europol e abbiamo raccolto notizie circa le difficoltà che di fatto hanno già impedito a quest'ufficio di procedere come avrebbe dovuto. Esiste sicuramente la necessità di operare speditamente, ma esiste la volontà effettiva di

superare gli ostacoli che rischiano di bloccare anche le migliori intenzioni?

Quanto alla raccomandazione n. 10, con la quale si «raccomanda al Consiglio di esaminare la possibilità di istituire un'autorità di controllo comune europea di minori dimensioni e permanente (contrariamente all'autorità temporanea attuale)», vorrei sapere in quali modi quest'autorità potrebbe essere ridotta e quali poteri dovrebbe avere, atteso che ovviamente dovrebbe essere sostitutiva dell'attuale. Sono già state avanzate ipotesi al riguardo?

L'ultima considerazione concerne l'istituzione di una procura europea, la quale, in base alla raccomandazione n. 16, dovrebbe dirigere «in modo specializzato l'attività di indagine di Europol o un altro tipo di autorità giudiziaria». Quale altro ambito si può ipotizzare? Quest'affermazione, infatti, vuol dire tutto e niente e quindi vorrei capire meglio, se possibile, quali siano le reali intenzioni in proposito.

ELENA ORNELLA PACIOTTI, *Componente della Commissione per le libertà pubbliche del Parlamento europeo*. Temo di non saper rispondere alla sua seconda domanda, perché si tratta di una risoluzione del precedente Parlamento europeo e non so bene cosa si avesse in mente quando si parlava di un'autorità comune europea di minori dimensioni.

Per quanto riguarda la procura europea, ho già detto che nella precedente legislatura l'orientamento non era ancora ben definito. Si pensava all'ipotesi di una procura europea che controllasse l'attività di Europol, una sorta di controllo giurisdizionale in senso proprio, come avviene nei singoli Stati nei confronti della polizia giudiziaria; credo che la situazione non sia più ferma a livello generico e si sia precisata, nel senso che una cosa è l'attività di scambio di informazioni, di *intelligence* non operativa (nel senso che non si arresta nessuno, non si raccolgono le prove), un'attività che richiede l'intervento non di una procura, ma di quella struttura Eurojust che è il suo *pendant*: così come ci si scambiano le informazioni a

livello di polizia, è bene che lo si faccia a livello giudiziario, tramite un coordinamento; conoscerete senz'altro il modello della DNA italiana, che ha fatto scuola. Dunque, coordinamento delle attività di polizia e coordinamento delle attività giudiziarie: Europol e Eurojust. Siamo nell'ambito dello scambio d'informazioni fra polizie e autorità giudiziarie di Stati diversi, che compiono operazioni che si svolgono in diversi Stati dell'Unione europea.

Altra cosa è l'attività di Europol, di OLAF, di strutture europee che contrastano fenomeni criminali che danneggiano direttamente l'Unione europea. Abbiamo parlato della contraffazione dell'euro e delle frodi comunitarie. In questo caso è necessaria una procura europea che persegua un reato che non è nazionale, anche se si compie materialmente in uno o in un altro Stato.

L'ipotesi, che scaturisce dai documenti del precedente Parlamento, è di creare una procura europea per combattere il reato europeo, la quale svolgerà anche un controllo giurisdizionale sulle strutture che invece fanno cooperazione. Quest'ipotesi, più o meno esplicita, non è stata ribadita negli ultimi documenti dell'attuale Parlamento, relativi alla conferenza intergovernativa che si concluderà nel 2000 per la modifica dei trattati. Si pensa invece alle strutture Eurojust ed Europol per lo scambio d'informazioni e alla procura europea, ad OLAF ed eventualmente ad Europol per il contrasto ai crimini che danneggiano direttamente l'Unione europea. Tutto ciò, in una prospettiva di sviluppo, perché le linee tracciate dal trattato di Amsterdam sono quelle della creazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia, quindi di una comunitarizzazione dei problemi.

La prima domanda, che riguardava la richiesta di non conferire ad Europol poteri operativi in assenza di un adeguato controllo democratico, individua quella che mi pare di poter definire un'esigenza assoluta: non si possono dare poteri ad una polizia che non abbia nessun controllo di carattere democratico. Ho già

illustrato la posizione del Parlamento europeo in proposito: si tratta di arrivare tendenzialmente ad una Europol che risponda ad un membro della Commissione, il quale risponda al Parlamento europeo.

I tempi della costruzione di questa responsabilità democratica teoricamente potrebbero essere brevissimi: basterebbe che la conferenza intergovernativa in atto, destinata a modificare i trattati, istituisse questo controllo o semplicemente si limitasse ad affermarlo; per fare questo basterebbe l'accordo dei governi dei 15 paesi dell'Unione.

PRESIDENTE. Quindi, sarebbe sufficiente che vi fosse un'effettiva volontà.

ELENA ORNELLA PACIOTTI, Componente della Commissione per le libertà pubbliche del Parlamento europeo. Mi ha tolto le parole di bocca, presidente, perché è esattamente così. Attualmente in Europa abbiamo un problema di volontà politica, quella volontà politica che è stata dei padri fondatori dell'Europa, di Kohl e Mitterand, e che oggi è un po' allentata. Quindi sarebbe davvero necessario che anche il Parlamento italiano sollecitasse dal Governo una presa di posizione politica. In Italia siamo molto europeisti, ma poi non adottiamo tutte le coerenti e conseguenti iniziative, tanto che in Europa abbiamo una minor presenza rispetto ad altri Stati, magari meno europeisti di noi, perché alle enunciazioni di volontà politica non fa seguito un impegno coerente.

PRESIDENTE. Insomma, saremmo dispersivi.

ELENA ORNELLA PACIOTTI, Componente della Commissione per le libertà pubbliche del Parlamento europeo. Temo di sì. Non so se in questa sede posso permettermi di fare alcune considerazioni al riguardo, ma il direttore di Europol, persona di grandissimo livello, è un tedesco come anche il direttore di OLAF, persona a sua volta di grandissimo livello. La responsabile del bilancio è tedesca, così come la responsabile della Commis-

sione di controllo bilancio. Ci sono Stati come la Francia che dispongono di una sorta di ministero, di un segretariato generale presso la Presidenza della Repubblica che coordina la politica europea della Francia. Quando intervengono i rappresentanti della Francia, essi hanno davanti a sé le istruzioni del Governo francese, per cui chiunque intervenga si sa che rappresenta la voce della Francia. Nella rappresentanza italiana si assiste talvolta ad arrabattarsi per sostenere una posizione che poi magari viene anche smentita.

PRESIDENTE. Forse vi sono poca attenzione e sensibilità al riguardo e questo fa sì che chi ci rappresenta sia costretto spesso ad interpretare.

ELENA ORNELLA PACIOTTI, Componente della Commissione per le libertà pubbliche del Parlamento europeo. Più che altro vi è uno scarso coordinamento, perché in realtà la posizione italiana è molto apprezzata proprio per il suo europeismo non egoista, molto disponibile; lo vedo anche nel Parlamento europeo, questo è un atteggiamento tradizionale del nostro paese.

Sarebbe quindi auspicabile una maggiore coerenza nelle impostazioni concrete ed anche nella presenza. In proposito desidero aggiungere una considerazione. Sono personalmente contenta che non sia passato il referendum per l'eliminazione degli incarichi extragiudiziari dei magistrati, perché ciò avrebbe impedito la presenza di magistrati italiani in Europa. Vi sono 20 magistrati francesi negli organismi europei e uno solo italiano. Quindi, è giustissimo togliere tutti gli incarichi extragiudiziari ai magistrati, ma non la possibilità di rappresentarci all'estero perché, nel momento in cui andiamo costruire lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, è necessaria una competenza specifica e le competenze della nostra magistratura sono molto apprezzate. Desidererei che questo orientamento generale del nostro paese, che non è di questo o di quel Governo ma è davvero molto

ampio e diffuso, di propensione a costruire insieme l'Europa sia accompagnato da una costante attenzione a tutti gli aspetti concreti, esecutivi che ne derivano.

PRESIDENTE. Mi permetterò, penso con il beneplacito del presidente Evangelisti, di far pervenire al Presidente Prodi il resoconto stenografico di questa nostra seduta, per sensibilizzare maggiormente chi alla fine, sia pure di riflesso, potrà fare qualcosa per difendere i nostri interessi di qualsiasi livello sia.

Nel ringraziare nuovamente l'onorevole Paciotti anche per questo suo ultimo

intervento, che ha reso chiara la necessità di coprire meglio degli spazi e delle competenze, dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termine alle 15.20.

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

*Licenziato per la stampa
dal Servizio Stenografia il 21 giugno 2000.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO