

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**

**13.**

**SEDUTA DI MARTEDÌ 13 GIUGNO 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**

**13.**

**SEDUTA DI MARTEDÌ 13 GIUGNO 2000**

**PRESIDENZA DEL PRESIDENTE FABIO EVANGELISTI**

**INDICE**

	PAG.		PAG.
<b>Sulla pubblicità dei lavori:</b>		<b>della legge 23 marzo 1998, n. 93, sull'attuazione della Convenzione Europol per il 1999.</b>	
Evangelisti Fabio, <i>Presidente</i> .....	2	Evangelisti Fabio, <i>Presidente</i> .....	2, 7, 9, 12
<b>INDAGINE CONOSCITIVA SULL'ATTUAZIONE DELLA CONVENZIONE EUROPOL:</b>		Brutti Massimo, <i>Sottosegretario di Stato per l'interno</i> .....	3, 9
<b>Audizione del Sottosegretario di Stato per l'interno Massimo Brutti in ordine alla relazione, di cui all'articolo 6, comma 3,</b>		De Luca Anna Maria (FI) .....	7
		Pozza Tasca Elisa (D-U) .....	8

**La seduta comincia alle 13.**

*(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 Sottosegretario di Stato per l'interno Massimo Brutti in ordine alla relazione, di cui all'articolo 6, comma 3, della legge 23 marzo 1998, n. 93, sull'attuazione della Convenzione Europol per il 1999.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione del Sottosegretario di Stato per l'interno Massimo Brutti in ordine alla relazione, di cui all'articolo 6, comma 3, della legge 23 marzo 1998, n. 93, sull'attuazione della Convenzione Europol per il 1999.

Ringraziando, anzitutto, il Sottosegretario Brutti per l'attenzione e la disponibilità con cui ha raccolto il nostro invito, sottolineo che la seconda relazione che il Governo svolge dinanzi al Comitato sull'attività di Europol è relativa ad un anno di indubbio interesse (il 1999), in primo luogo, per l'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam (il 1° maggio dell'anno scorso), che ha visto l'avvio operativo di Europol il 1° luglio, essendo stati adottati tutti gli atti previsti dalla Convenzione ed essendo stato discusso in Parlamento,

soprattutto alla Camera, anche il protocollo sui privilegi e sulle immunità del personale di Europol; in secondo luogo, perché l'anno scorso, nei giorni 15 e 16 ottobre, si è svolto a Tampere un vertice straordinario che ha dedicato ad Europol una notevole attenzione, in linea con le indicazioni e la previsione del Trattato di Amsterdam, tesa a valorizzare lo strumento Europol persino dal punto di vista del cosiddetto *pendant* giudiziario, cioè l'individuazione di una unità, definita Eurojust, che dovrà accompagnare, sul versante giudiziario, l'azione di polizia e di una vera e propria *task force* dei capi della polizia, fino a prefigurare, addirittura, squadre operative comuni tra gli Stati membri.

Insomma, il 1999 è stato un anno sì di passaggio, ma molto importante, persino ambizioso, nel corso del quale si sono appunto aperte prospettive nuove per l'Ufficio europeo di polizia, che però ancora — questo ci sembra di poter dire anche sulla base dell'indagine conoscitiva che abbiamo avviato — aspettano di essere tradotte in atti concreti. Ho fatto riferimento all'indagine che abbiamo in corso, che stiamo concludendo, perché nel corso della stessa abbiamo potuto verificare l'efficacia dello strumento, ma anche elementi di inadeguatezza, di sottoutilizzazione dello strumento Europol da parte di operatori di polizia. Insomma, abbiamo maturato alcune convinzioni che stiamo definendo in un documento che, con tutta probabilità, riusciremo ad approvare la prossima settimana; un documento conclusivo di questa indagine conoscitiva con il quale vorremmo poter offrire anche qualche contributo e qualche indicazione al Governo.

Concludo questa presentazione esprimendo, soprattutto, l'auspicio che l'incontro di oggi possa rappresentare l'occasione per arricchire le conoscenze acquisite con le audizioni svolte in questi mesi e per concludere nel modo migliore, più completo e più esaustivo l'indagine in corso.

Do la parola al sottosegretario Brutti.

MASSIMO BRUTTI, *Sottosegretario di Stato per l'interno*. Signor presidente, onorevoli colleghi, il mio compito oggi, davanti a questo Comitato parlamentare, è svolgere la relazione annuale del Governo sull'attuazione della Convenzione Europol, prevista dall'articolo 6 della legge 23 marzo 1998, n. 93, integrata con le valutazioni richieste ai sensi dell'articolo 3 della legge 7 giugno 1999, n. 182, di ratifica del protocollo sui privilegi e le immunità di Europol.

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

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

Nel corso delle molteplici ed approfondite audizioni (ricordo, fra le altre, quelle del ministro dell'interno Bianco, del commissario europeo Vitorino, del direttore di Europol Storbeck, dell'allora capo della Polizia, prefetto Masone), il Comitato ha avuto modo di acquisire una mole considerevole di dati e documenti, sicché credo di potermi limitare a tracciare un quadro generale sullo stato di attuazione della

Convenzione per poi concentrare l'attenzione su alcune questioni di fondo che ritengo rivestano particolare interesse per quest'organismo parlamentare.

Com'è noto, la Convenzione istitutiva dell'Ufficio europeo di Polizia (Europol), sottoscritta dai 15 Stati dell'Unione Europea il 26 luglio 1995, e ratificata dall'Italia con la legge n. 93 del 23 marzo 1998, è entrata in vigore il 1° ottobre 1998. Solo dal 1° luglio dello scorso anno, dopo l'entrata in vigore di tutti gli atti previsti nell'articolo 45, paragrafo 4, della Convenzione istitutiva, la struttura ha iniziato a svolgere la propria attività.

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

È ben noto, inoltre, che le sfere di competenza attribuite ad Europol dalla Convenzione riguardano il traffico degli stupefacenti, di materiale nucleare e radioattivo, di autoveicoli di provenienza furtiva, nonché l'immigrazione clandestina e la tratta degli esseri umani, quest'ultima estesa, con decisione del Consiglio dei ministri degli affari interni e giustizia del 3 dicembre 1998, al contrasto dei reati relativi alla « produzione, vendita e distribuzione di materiale pornografico infantile ».

Ancora, Europol è competente per i reati di riciclaggio di denaro collegati alle sopra elencate attività criminali, nonché per i reati, preparatori, strumentali o conseguenti che siano ad esse connessi.

Nel corso del 1999 le aree del mandato sono state estese al terrorismo ed alla contraffazione monetaria e di altri mezzi di pagamento, sulla base di decisioni assunte dal Consiglio dei ministri della giustizia e degli affari interni (GAI) il 3 dicembre 1998 ed il 29 aprile dello scorso anno.

Sempre nell'aprile del 1999 è stata decisa la costituzione presso l'Ufficio europeo di Polizia di un gruppo di progetto, con il compito di individuare gli strumenti e le procedure più efficaci affinché le nuove competenze devolute ad Europol in materia di contraffazione monetaria possano essere esercitate valorizzando ogni possibile sinergia con gli altri organismi internazionali interessati.

Nel corso del 1999 sono entrati nel pieno dell'attività tutti gli organi di Europol (consiglio di amministrazione, direttore, controllore finanziario e comitato finanziario), come anche dell'Autorità comune di controllo - al cui interno opera il Comitato per i ricorsi - ed il Comitato per la sicurezza, mentre il *Project Board* ha proseguito nell'opera di realizzazione del Sistema informatico Europol.

In particolare, il consiglio di amministrazione, dopo il suo insediamento nell'ottobre del 1998, ha definito le attività legate alla successione nelle funzioni e nelle attività amministrativo-finanziarie dall'Unità antidroga Europol (UDE) ad EUROPOL. Il consiglio di amministrazione ha, inoltre, definito l'ambito e la metodologia delle attività di *intelligence* ed ha messo a punto gli aspetti tecnico-informatici.

Nel corso del 1999, su disposizione del consiglio di amministrazione, appositi gruppi di lavoro, composti da personale ed analisti di Europol, nonché da ufficiali di collegamento ed esperti nazionali degli Stati interessati allo specifico settore, hanno aperto i primi archivi di analisi (*Analytical Work Files*), sulla scorta delle elaborazioni delle informazioni inviate dagli Stati membri o immesse direttamente da Europol: in tale attività, particolare attenzione è stata prestata alle aree della criminalità internazionale, sia tradizionale, sia di tipo « emergente ».

A questo proposito, segnalo che l'Italia ha già aderito ad alcuni gruppi di lavoro per l'analisi relativa a settori di competenza di Europol: tra di essi, due sono relativi al traffico di immigrazione clandestina, uno al traffico di sostanze stupe-

facenti, uno all'area del terrorismo, mentre altri due si riferiscono contestualmente a più forme di criminalità.

Per quanto riguarda l'informatica, durante il 1999 sono proseguiti i lavori per la realizzazione del Sistema informatico Europol, composto dagli elementi strutturali - il sistema d'analisi, il sistema di indice ed il sistema d'informazione - e da un sistema di collegamento.

Con il sistema di analisi, già funzionante, Europol svolge l'attività di *intelligence* che le è propria. Negli archivi di analisi confluiscono dati provenienti da Stati membri e - tramite Europol - da Stati od organismi terzi. I dati in questione sono resi accessibili solo ad Europol ed agli Stati membri coinvolti nello specifico progetto di analisi.

Il sistema indice (attivato anch'esso durante lo scorso anno) è lo strumento tecnico che - nel rispetto della necessaria riservatezza dell'attività di *intelligence* - consente a tutti gli ufficiali di collegamento Europol di sapere, in forma sintetica, se presso i gruppi di lavoro cui non partecipa lo Stato di appartenenza vengano trattati informazioni o dati relativi al proprio paese, che in tal modo sarà messo in condizione di valutare l'opportunità di prender parte agli ulteriori lavori di quel gruppo di analisi.

Il sistema di informazione verrà alimentato dai paesi membri (e da Europol, per i dati forniti da Stati e organismi terzi e per quelli risultanti da analisi condotte), secondo le rispettive procedure nazionali, e comprenderà i nominativi ed altri elementi utili sui soggetti indagati o condannati per un reato che gli Stati membri valuteranno di competenza di Europol. Secondo l'attuale programmazione, il sistema entrerà in funzione nel gennaio 2002 nella versione minimale (peraltro, già comprensiva dei dati correlati alla lotta alla contraffazione dell'Euro), mentre una versione più avanzata sarà disponibile a partire dal gennaio 2003. È da segnalare che il sistema sarà corredato di una funzione di ingegneria linguistica, che

permetterà agli operatori di leggere le principali informazioni nella loro lingua madre.

Sempre nel 1999, a seguito dell'approvazione del Manuale per la sicurezza, l'apposito Comitato ha approvato, tra l'altro, lo strumento tecnico che individua i requisiti di sicurezza del Sistema informativo Europol.

Il sistema di collegamento garantisce lo scambio di informazioni tra gli ufficiali di collegamento e le rispettive unità nazionali, nonché tra gli ufficiali di collegamento di tutti gli Stati membri e il personale di Europol a l'Aja. In attesa di una scelta tecnologica definitiva, su proposta dell'Italia è stato concordato il provvisorio utilizzo della tecnologia digitale, idonea alle attuali esigenze di impiego, conveniente nei costi e utilizzabile anche in futuro in funzione di *back-up*. Sulla linea digitale è stato installato un apparato cifrante, approvato dal Comitato per la sicurezza Europol.

In ordine ai profili finanziari, premetto che, nel 1999, è stato adottato un bilancio suppletivo — senza aggravio di spesa, poiché finanziato grazie alle economie di gestione — al fine di garantire lo svolgimento dei nuovi compiti affidati ad Europol in materia di lotta al terrorismo e alla contraffazione monetaria.

La predisposizione del bilancio 2000 è stata oggetto di un vivace negoziato da parte italiana, che si è battuta insieme alla Francia, per un significativo contenimento delle spese. A fronte di una previsione iniziale pari ad oltre 30 milioni di Euro, dopo approfondite valutazioni economico-finanziarie, dalle quali è emerso che la percentuale di incremento non era in sintonia con il programma di lavoro presentato da Europol, la cifra originaria è stata ridotta a circa 27,5 milioni di Euro. La quota-parte del nostro paese risulta pari a circa 3,5 milioni di Euro.

Desidero far presente, poi, che dopo l'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam e l'adozione del correlato Piano di azione del Consiglio e della Commissione sul modo migliore per attuare le disposizioni del Trattato concernenti uno spazio

di libertà, sicurezza e giustizia, i competenti fori hanno avviato gli studi in ordine all'ulteriore evoluzione che Europol potrà avere sulla base dell'articolo 30 del Trattato dell'Unione.

Questi lavori hanno ricevuto un nuovo impulso dalle conclusioni del Consiglio europeo straordinario di Tampere dello scorso ottobre che, nell'ambito della cooperazione di polizia, ha sottolineato la centralità dell'Ufficio europeo di Polizia nel quadro della lotta al crimine internazionale. In tale quadro, in particolare, è stata sottolineata la necessità di rafforzare, secondo le indicazioni del Trattato di Amsterdam, il ruolo dell'Ufficio europeo di polizia, di prevedere un'autonoma estensione del mandato al riciclaggio, di cooperare con l'istituenda *Task force* operativa dei capi della polizia, di istituire squadre investigative comuni.

Il Consiglio dei ministri della giustizia e degli affari interni del dicembre 1999 ha dato mandato ai gruppi di lavoro di attuare le decisioni assunte dal Consiglio europeo straordinario di Tampere.

Permane l'impegno dell'Italia al fine di garantire la democraticità e la trasparenza dell'attività di Europol, così da porre le Camere (e questo Comitato in particolare) nelle migliori condizioni per poter svolgere il loro delicato ruolo.

A questo riguardo, desidero sottolineare che il nostro paese, sin dalle prime riunioni del Consiglio di amministrazione di Europol, ha avanzato la richiesta (tuttora parzialmente inevasa) di sancire la distribuzione, al termine di ogni turno di Presidenza, di un quadro generale dei documenti approvati, indicando quelli che possono essere resi disponibili per informazione dei Parlamenti nazionali.

Con vivo interesse viene, inoltre, seguita l'iniziativa del mediatore europeo — attualmente al vaglio del Consiglio di amministrazione — di elaborare norme sull'accesso del pubblico ai documenti di Europol non classificati.

Sempre nel medesimo ordine di idee ed in attuazione di un preciso impegno assunto dal Governo innanzi alla Camera dei deputati, la delegazione italiana presso

il gruppo di lavoro Europol (Operante in sede di Consiglio dell'Unione europea), ha formalmente sollecitato una verifica del sistema dei privilegi e delle immunità apprestate, a favore dell'Ufficio europeo di polizia e del personale dipendente, dal protocollo che il nostro paese ha ratificato con legge n. 182/1999.

Questi privilegi ed immunità sono funzionali all'adempimento dei doveri di Europol e del suo personale, e sono destinati ad assicurare che il controllo dell'organismo venga effettuato secondo norme concordate dagli Stati membri. Si tratta, in pratica, di una sorta di guarentigie (immunità giurisdizionale e da perquisizioni, sequestri, requisizioni, confisca, eccetera, inviolabilità degli archivi, esenzione da imposte e dazi, eccetera) equiparabili a quelle ordinariamente spettanti alle organizzazioni internazionali ed al relativo personale.

Il Governo confida, dunque, nella sollecita assunzione d'iniziativa per individuare misure idonee (compresa la rinegoziazione, ancorché parziale, del testo) ad impedire che l'attuazione del protocollo determini una diminuzione del livello di tutela offerto dalla Convenzione, dalle leggi costituzionali e dalle leggi italiane di protezione dei dati.

Con riguardo al profilo quantitativo dell'attività svolta dall'Unità nazionale Europol durante il 1999, segnalo che gli scambi di informazioni (attuati via posta elettronica) sono stati 2.617 ed hanno riguardato 611 casi: di questi, 501 derivano da richieste provenienti da Europol-L'Aja indirizzate agli organismi di polizia, mentre 110 sono le richieste inoltrate agli omologhi servizi degli altri paesi dell'Unione europea.

Dall'esame globale dei casi trattati risulta che tutte le aree di competenza di Europol hanno trovato espressione operativa, anche se con valori percentuali diversi. Infatti, anche per il 1999 si conferma la netta prevalenza, già emersa negli anni precedenti, dello scambio informativo relativo al traffico di sostanze stupefacenti (58 per cento), all'immigrazione clandestina (16 per cento), autovet-

ture rubate (15 per cento), riciclaggio (7 per cento), tratta di esseri umani (3,8 per cento) e nucleare (0,2 per cento).

Desidero evidenziare, infine, che lo scambio informativo tra Europol ed i servizi di polizia nazionali nei diversi settori del mandato ha consentito all'Unità nazionale nel corso dell'anno 1999 di contribuire allo sviluppo di importanti indagini e di fornire un sensibile apporto al buon esito di varie operazioni: tra di esse, ricordo quelle, denominate « Emisario » e « Page », con le quali sono state smantellate due reti criminali dedite al traffico internazionale di stupefacenti, rispettivamente, tra Italia, Olanda e Sud America e tra Italia, Olanda e Regno Unito.

A conclusione di quest'intervento desidero aggiungere alcune notazioni sull'Unità nazionale Europol. Come ho ricordato all'inizio, questo Comitato ne conosce dettagliatamente l'attività, i problemi e, probabilmente, anche le possibili soluzioni. Ampie ed approfondite sono state, infatti, le audizioni del capo della polizia, dei comandanti generali dei Carabinieri e della Guardia di finanza, dei direttori della Direzione centrale dei servizi antidroga e della Direzione investigativa antimafia, dei vertici di Europol.

Mi limiterò, pertanto, a dare atto degli elementi più significativi della volontà del Ministero dell'interno di rafforzare il ruolo dell'Unità nazionale, calibrando gli organici e le dotazioni tecnico-logistiche alle reali esigenze della struttura.

In primo luogo, segnalo che è ormai prossimo l'insediamento del colonnello dei Carabinieri Antonio Gagliardo quale direttore dell'Unità nazionale Europol. Si attuerà così, nel rispetto delle previsioni del decreto istitutivo, la rotazione tra Polizia di Stato ed Arma dei carabinieri al vertice della struttura.

Dal punto di vista tecnologico, la Direzione centrale della Polizia criminale (nel cui ambito è, di fatto, incardinata l'Unità nazionale Europol) nello scorso dicembre si è dotata di una moderna rete digitale che, nel sostituire la precedente connessione, consente il collegamento di-

retto tra l'Unità nazionale e la sede centrale di L'Aja. La nuova rete consente, poi, di rendere ancor più rapido lo scambio info-operativo tramite posta elettronica, anche in relazione all'immissione ed alla trasmissione dei dati da inserire negli archivi di analisi.

È, inoltre, all'esame dei competenti organi uno studio per la predisposizione di una nuova rete informatica dell'Unità nazionale, che consentirà un collegamento integrato tra l'Unità stessa (designata dalla Convenzione quale unico punto di contatto nazionale con Europol), gli organi referenti (Carabinieri, SCO della Polizia di Stato, Guardia di finanza, Direzione investigativa antimafia, Direzione centrale dei servizi antidroga) ed il Sistema informativo di Europol.

Da un punto di vista squisitamente logistico segnalo poi che, proprio a motivo del recente rafforzamento del personale impegnato presso l'Unità nazionale, ma anche nella prospettiva di future, ulteriori assegnazioni, il dipartimento della pubblica sicurezza ha già individuato nuove e più funzionali strutture ove saranno trasferiti quanto prima il personale e le dotazioni tecniche. In sostanza, lo sviluppo di questa struttura e dei suoi punti di raccordo procede secondo le previsioni e in particolare l'Italia, che è stata molto attiva nella definizione delle condizioni normative, delle scelte amministrative fondamentali e degli aspetti tecnologici e finanziari, è impegnata a far sì che il sistema decolli e funzioni al più presto nell'azione di contrasto delle organizzazioni criminali transnazionali.

**PRESIDENTE.** Ringrazio il sottosegretario Brutti il quale, nella sua relazione, ha già risposto ad una domanda che avrei voluto formulare. Soprattutto all'inizio dei nostri lavori, quando abbiamo cercato di dare un aiuto per superare i ritardi nell'attuazione della Convenzione Schengen, ci è capitato, recandoci in un determinato posto, di contribuire in tal modo all'adeguamento tecnico e tecnologico delle strutture di frontiera. Oggi proba-

bilmente con questa richiesta di audizione abbiamo aiutato il Governo a nominare il nuovo capo dell'Unità nazionale di Europol, visto che lei ci ha informati che a giorni il colonnello Gagliardo ne assumerà il comando, cosa che ci fa senz'altro piacere.

Prima di dare la parola ai colleghi, desidero rivolgerle una domanda: lei ci ha confortati sul fatto che il 1999 è stato davvero un anno importante per Europol; tuttavia, oltre ad aver rilevato alcune disfunzioni e difficoltà dovute anche a problemi di natura oggettiva, in questi mesi abbiamo coniato un'espressione sottolineando come Europol soffre soprattutto di asfissia informativa. Quest'ultima può essere determinata da numerosi elementi, per esempio da qualche gelosia nel modo di operare tradizionale tra le varie polizie nazionali, ma anche da una scarsa conoscenza dello strumento Europol. Le chiedo, pertanto, se il Governo, oltre all'adeguamento della sede dell'Unità nazionale, pensi a qualcosa di simile a corsi o campagne promozionali per far conoscere intanto alle forze di polizia nazionali italiane le potenzialità di questo strumento.

**ANNA MARIA DE LUCA.** Il presidente ha formulato alcune delle domande che avrei voluto porre io al sottosegretario Brutti; in ogni caso, intendo comunque svolgere una premessa. Mi sono stupita per il modo in cui il sottosegretario Brutti ha esordito all'inizio della sua esposizione, che peraltro ha dei punti meritevoli e degni di nota. Egli ha detto che quest'anno avrebbe svolto, cosa che peraltro ha fatto, una relazione all'interno dell'indagine conoscitiva condotta da questo Comitato e poi ha rafforzato questa sua osservazione rilevando che questo Comitato ha assunto una gran mole di informazioni.

Il fatto è che dal Governo ci aspettiamo un tipo di relazione diversa: infatti, se, attraverso la relazione del sottosegretario Brutti, ci venissero confermati determinati elementi che già conosciamo perché abbiamo svolto un'indagine in pro-



posito, è evidente che non potremmo non sottolineare che, a nostro avviso, compito del Governo è quello di andare in un'altra direzione, quella alla quale il presidente ha prima accennato.

Noi vogliamo sapere dal Governo cosa intende mettere in pratica per ovviare alle carenze riscontrate nella nostra indagine. Una grande mole di informazioni, a nostro avviso, serve solo se le informazioni stesse vengono elaborate ed analizzate, se in questo modo vengono individuate delle necessità e su queste si apre poi una discussione all'interno del suo ministero per vedere come ovviare operativamente agli inconvenienti evidenziati.

Quanto prima accennato dal presidente è una realtà: noi abbiamo fatto diversi sopralluoghi, l'ultimo all'ufficio Europol e proprio in quella sede è emerso in modo chiaro che esiste - è comprensibile ed esiste - una diffidenza nello scambio di informazioni, anche attraverso il nostro ufficiale di collegamento, tra la nostra struttura di sicurezza, a tutti i livelli, e l'ufficio di Europol. Questo è il primo problema. Il secondo è ciò che questo ufficio può fare per rendere più efficaci l'azione di *intelligence* e tutte le funzioni che si pensa - vi si è già accennato nella nostra indagine - si possano poi delegare nel tempo all'ufficio stesso, ovviamente solo in un passaggio successivo e con un maggiore controllo parlamentare. Noi pensiamo che il Governo debba fare qualcosa a questo riguardo. Si è pensato a qualcosa? L'attività di questo ufficio non è conosciuta sul territorio; cosa si pensa di fare operativamente, concretamente per permettere alla struttura di sicurezza del nostro paese e ai nostri cittadini di usufruire di questo servizio?

Nel nostro paese i dati in generale e quella è la loro elaborazione, in tutti i settori, ma soprattutto a livello politico, credo siano aspetti piuttosto trascurati; non lo dico con riferimento soltanto a questo momento ed a questo argomento; io ho alle spalle quattro anni e mezzo di attività parlamentare in diverse Commissioni, nelle quali credo di aver svolto una discreta attività, nella quale ho potuto

constatare come purtroppo in politica si continuano a ricercare, reperire e spendere ingenti risorse per raccogliere dati di ogni genere, dai quali poi però puntualmente - chissà perché? - non si ricavano risultati concreti. Mi auguro che qualcosa di concreto si possa almeno fare per le indagini e il lavoro che questo ufficio è chiamato svolgere per il nostro paese; mi auguro che sia messo nelle condizioni di svolgerlo al meglio. In questo senso le chiederei di darci, magari più avanti, non appena le sarà possibile, una risposta su ciò che il Governo pensa di fare per tutte le necessità emerse dall'indagine. Non basta fare, come il nostro paese sta sicuramente facendo, nessuno lo mette in dubbio, delle scelte normative. Lei ha detto che si garantisce lo scambio di informazioni tra i soggetti interessati; nessuno mette in dubbio che ci sia una volontà in questa direzione, ma poi bisogna saperla concretizzare, altrimenti si rimane nel vuoto.

ELISA POZZA TASCA. Premesso, senatore Brutti, che partecipo all'attività di questo Comitato da troppo poco tempo per conoscerne tutto il lavoro già svolto, per cui qualche mia domanda potrà servire a colmare le lacune delle mie conoscenze, inizierò da Europol e da quanto lei ha detto circa i gruppi di lavoro.

Se ho ben capito, ai gruppi di lavoro partecipano gli Stati di appartenenza. Europol si riferisce ai quindici partner della Comunità europea, a quella che io chiamo la piccola Europa e non alla grande Europa nella quale c'è oggi una grande circolazione di molte cose. Proprio in merito a questa circolazione lei ha parlato di traffico di stupefacenti, di immigrazione clandestina, di problemi estesi al terrorismo e per ultimo della tratta di esseri umani. Quale differenza vede tra il traffico di immigrazione clandestina e la tratta di esseri umani, visto che l'ha citata in due modi diversi? Lei ha anche citato un dato del 3,8 per quanto riguarda la tratta di esseri umani, ma

nella rapida lettura da lei fatta del testo, non sono riuscita a capire a cosa si riferisse.

Vorrei inoltre conoscere qualche dettaglio sul riferimento, contenuto sempre nel rapporto molto tecnico che lei ha letto, al gennaio 2003, quando ci sarà qualcosa relativo ad un apparato cifrante. Non so se i miei colleghi ne siano già a conoscenza, ma vorrei approfondire meglio questo punto.

Vengo ora alla domanda vera e propria che desidero farle e che è relativa al traffico di esseri umani. Nella mia premessa ho fatto riferimento alla presenza di Europol nella piccola Europa perché credo che oggi il problema ci coinvolga in modo molto più ampio. Mi riferisco ai paesi di origine, di transito e di destinazione coinvolti nel traffico di esseri umani, che certamente vanno oltre le competenze di Europol. Quale ruolo ha il mediatore da lei citato? Può essere utile in questo lavoro tra la piccola e la grande Europa?

Il presidente ha parlato di asfissia informativa. Io penso che vi sia a volte un deficit di comunicazione, anche all'interno di questi paesi; l'ho percepito partecipando al seminario dei gruppi di lavoro del Consiglio d'Europa; in questa Europa allargata, ciò che abbiamo raggiunto nella Comunità europea in termini di libero scambio di merci, informazioni e persone credo trovi però un blocco nelle informazioni di Europol o comunque in quelle riguardanti la polizia e la giustizia. Tutto questo per dirle che sono molto preoccupata del fenomeno del traffico di esseri umani e vorrei capire dove Europol si ferma o trova gli strumenti di comunicazione con l'altra Europa e con i paesi di origine.

**PRESIDENTE.** Non essendovi altre richieste di intervento, prego il sottosegretario Brutti di rispondere ai quesiti posti.

**MASSIMO BRUTTI, Sottosegretario di Stato per l'interno.** Desidero innanzitutto premettere che da parte del Governo c'è la volontà politica di rafforzare questa

struttura che riguarda i paesi dell'Unione europea, ma che si pone come punto di riferimento fondamentale nell'impegno dei nostri rispettivi paesi contro una criminalità che ha le proprie radici ed una parte importante del proprio spazio di azione fuori dei confini attuali dell'Unione europea. Quindi abbiamo da una lato Europol, che è una struttura dei paesi dell'Unione attraverso la quale si svolgono attività di polizia in ambiti determinati, e dall'altro l'impegno dei nostri paesi, in particolare di alcuni e tra questi dell'Italia, a stabilire relazioni bilaterali e multilaterali con paesi di origine o di transito dei traffici illeciti e delle organizzazioni criminali.

Abbiamo da poco svolto ad Ancona un importante colloquio internazionale con i paesi del bacino adriatico e ionico; nell'ambito di tale colloquio si è tenuta una tavola rotonda, forse la più rilevante tra quelle che componevano il convegno, sui problemi della sicurezza e della lotta contro le organizzazioni criminali e dei traffici illeciti. La conclusione a cui siamo giunti, che riteniamo concreta ed operativa e alla quale stiamo lavorando, è stata quella di prevedere la creazione di uffici di collegamento, che riguardano l'insieme del bacino adriatico e ionico, tra le forze di polizia di quei paesi e le forze di polizia italiane.

È evidente che l'inserimento dell'Italia nelle attività di Europol consente un collegamento che va in più direzioni: da una parte Europol, i paesi dell'Unione europea; dall'altra, sulla base degli accordi bilaterali e multilaterali, una collaborazione, un collegamento concreto tra le forze di polizia e le attività di polizia che abbraccia zone non rientranti nell'Unione europea ma dove la presenza criminale è particolarmente rilevante. Si tratta di zone nelle quali va portata l'azione di contrasto, perché, per quanto riguarda sia i traffici di stupefacenti, sia il traffico di clandestini immigrati, sia la tratta di esseri umani (tra un po' tornerò su questo punto), sia il traffico di autoveicoli rubati, sia lo stesso contrabbando la rete è sostanzialmente la stessa e i paesi più

impegnati sono quelli del sud-est dell'Europa, dall'area balcanica fino alla Grecia, e del Mediterraneo centro-orientale.

Quindi, Europol è un punto di riferimento fondamentale, ma è anche un punto di riferimento di altri accordi e di altre cooperazioni.

È giusto quanto è stato detto, nel senso che vi è la necessità, all'interno del nostro ordinamento e nell'ambito delle nostre forze di polizia, di promuovere una maggiore conoscenza di questo strumento e un raccordo più intenso. È necessario uno sforzo culturale per superare un modo di concepire le attività di polizia che tradizionalmente è soltanto nazionale. Del resto, già dall'esperienza dei decenni passati nella lotta contro la mafia abbiamo appreso che vi è una necessaria dimensione internazionale nell'attività di queste grandi organizzazioni criminali: la svolta delle indagini su Cosa nostra vi fu nel momento in cui si stabilirono rapporti istituzionali stabili con gli Stati Uniti e con le autorità di polizia statunitensi; ricordo che questa era una delle carte fondamentali giocate nella nuova iniziativa giudiziaria antimafia anzitutto da Giovanni Falcone; là abbiamo imparato che tra gli elementi costitutivi di queste grandi organizzazioni criminali non vi è quello di muoversi al di là dei confini nazionali. Le organizzazioni con le quali abbiamo a che fare ora non hanno la struttura centralizzata delle mafie tradizionali, però hanno lo stesso carattere di efficienza e la stessa capacità di muoversi al di là dei confini dei diversi paesi.

Ciò lo vediamo in una delle attività fondamentali di queste organizzazioni, che è proprio il traffico degli immigrati clandestini. Che differenza c'è tra l'immigrazione clandestina e la tratta degli esseri umani? L'immigrazione clandestina è un fenomeno che diventa oggetto d'attenzione e di interesse delle grandi organizzazioni criminali: si spostano da un paese all'altro persone che, nel momento in cui raggiungono il paese di destinazione, non sono in regola con nessuna delle norme che disciplinano l'ingresso di immigrati in quel paese. Gli immigrati

clandestini sono destinati a vivere in una condizione precaria, di difficoltà, e quindi sono particolarmente esposti, per l'illegalità che è propria del loro ingresso, al rischio di divenire manovalanza della criminalità organizzata, o comunque restano nell'ombra, in quanto è molto difficile che dalla clandestinità essi possano poi giungere a una situazione di inserimento nella società civile che li ospita. Dunque, vi è una differenza tra l'immigrato clandestino e quello che entra in un paese non essendo del tutto in regola: gli immigrati entrati nel nostro paese negli ultimi anni, per esempio, hanno un'identità certa, un luogo di residenza e un lavoro, anche se in nero; dunque, sono sì immigrati irregolari, ma non si può dire che siano clandestini, e il fatto che lavorino in nero il più delle volte non può essere addebitato a loro. L'immigrato clandestino, invece, è diverso: è colui che si sottrae a ogni controllo, che molto spesso non ha un'identità certa, che non si sa bene quale sia il suo luogo di residenza. Insomma, è colui che si disperde sul territorio.

Il traffico degli immigrati clandestini, tuttavia, si esaurisce nell'ingresso nel paese di destinazione, un ingresso in contrasto con le norme dell'ordinamento ivi vigente. La tratta degli esseri umani è una cosa diversa. In questo caso il traffico non si esaurisce nel momento in cui la persona entra nel territorio di destinazione per poi restare nell'ombra priva di identità certa, priva di lavoro e di una collocazione legale. La tratta degli esseri umani implica una riduzione in schiavitù di persone che vengono portate nel territorio di destinazione per essere sottoposte a forme di sfruttamento sessuale. La tratta degli esseri umani è strettamente legata al fenomeno della prostituzione in tutte le sue diverse accezioni ed applicazioni.

È anche per questo che abbiamo esteso l'ambito di indagine e di attività di Europol non solo alla tratta degli esseri umani ma anche ad un traffico che è stato considerato come illecito e che si lega alla tratta degli esseri umani, a sua volta legato al materiale pornografico infantile,

alla sua produzione, vendita e distribuzione. Nello sfruttamento dei minori vi è un aspetto strettamente collegato alla tratta degli esseri umani. Nella sostanza, cioè, si tratta di persone che, in un modo o nell'altro, vengono ridotte in schiavitù. Si tratta di persone subordinate e assoggettate all'organizzazione criminale, per cui non se ne vanno per conto quando arrivano nel territorio di destinazione: restano nelle mani dell'organizzazione criminale che li ha trasportati e li ha trasferiti e vengono utilizzati come merce, come strumento per procacciarsi profitti.

Per quanto riguarda le questioni specifiche che sono state poste, ho già fatto cenno al problema della formazione, che per il Governo italiano è molto importante. Stiamo cercando di impostarlo nella prospettiva di una formazione che non sia propria soltanto delle nostre forze di polizia. Certo, dobbiamo imprimere una direzione europea, aperta all'esterno, alla collaborazione internazionale, al collegamento con forze di polizia, all'azione di contrasto contro queste nuove mafie, però dobbiamo anche porci il problema di contribuire alla costruzione di una comune cultura della sicurezza sia dei paesi dell'Unione europea, sia di quelli che sono candidati ad entrarvi. In questo senso ricordo l'autocandidatura dell'Italia a divenire il paese in cui istituire l'accademia delle forze di polizia europee prevista dall'accordo di Tampere.

Lo abbiamo detto più volte nelle sedi internazionali e stiamo lavorando per costruire le alleanze su scala europea che ci aiutino a condurre in porto il progetto di far diventare Roma la sede di un'accademia delle forze di polizia europee, estesa anche a frequentatori provenienti dai paesi che aspirano ad entrarvi sulla base del processo di allargamento dell'Unione. Assumere delle comuni strutture di sicurezza è un punto importante anche per far decollare Europol, che può funzionare meglio se vi è un denominatore comune almeno a livello dei funzionari più alti delle forze di polizia dei vari paesi europei e se vi sono modi di intendere, formazione, categorie concettuali e modi

di pensare simili. Non è un percorso semplice perché si collega ad altri aspetti quali l'armonizzazione delle legislazioni penali e la cooperazione diretta tra autorità giudiziarie, è tuttavia un tassello importante. Per questo penso a questa accademia come ad un elemento rilevante nel processo di europeizzazione delle politiche di sicurezza.

Ho già detto che è molto importante il complesso di sistemi e strumenti informatici che assistono Europol. In questo quadro ho citato il sistema di collegamento che garantisce lo scambio di informazioni tra le rispettive comunità nazionali, le strutture Europol, gli ufficiali di collegamento. Naturalmente un apparato informatico come questo deve essere tutelato: l'apparato cifrante cui faceva riferimento la collega Pozza Tasca serve proprio a tutelare la comunicazione delle informazioni. Abbiamo a che fare con organizzazioni criminali potenti, alcune delle quali utilizzano come personale operativo e dirigente persone provenienti da apparati statuali, sono perciò in grado di penetrare anche nelle trasmissioni di informazioni. Il fatto di avere a che fare con avversari potenti pone comunque il problema di garantire la sicurezza delle comunicazioni, della trasmissione di informazioni e dei sistemi di collegamento da cui è costituita l'attività di Europol.

Quanto alla richiesta di chiarimenti sull'attività relativa allo scambio di informazioni, essa deve essere rapportata ai vari tipi di reato. Dall'esame globale dei casi trattati da Europol nel 1999 si vede come lo scambio di informazioni, quindi l'attività di indagine, è prevalentemente concentrato sul traffico di sostanze stupefacenti, il 58 per cento di questi atti di trasmissione di informazioni, infatti, è riferito a questo tipo di reato; per quanto riguarda l'immigrazione clandestina vi è il 16 per cento; per le autovetture rubate il 15 per cento, a fini di riciclaggio il 7 per cento, per la tratta di esseri umani il 3,8 per cento. Quest'ultima è una percentuale scarsa che dimostra come queste indagini procedano con difficoltà, naturalmente questo dipende dal fatto che il traffico di

sostanze stupefacenti è assai più intenso e le sue reti sono assai più estese e solide di quelle del traffico legato alla prostituzione. È però sufficiente un'analisi empirica di quello che succede in alcune regioni del nostro paese per vedere come anche la tratta degli essere umani sia in crescita e come le organizzazioni che lo gestiscono abbiano una certa forza. Se rapportiamo questo fatto al dato che alla tratta degli esseri umani è stato dedicato il 3,8 per cento delle attività informative svolte nel 1999 vediamo che c'è ancora lavorare.

Per concludere, il Governo è pienamente impegnato a sviluppare e rendere più forte questa struttura, per farlo, però, è necessario preparare le nostre forze di polizia affinché abbiano una cultura della cooperazione, promuovendo la conoscenza ed una formazione che le induca ad utilizzare tutti gli strumenti di raccordo

internazionale. Questo secondo noi si può fare in un quadro che si muove sulla linea degli accordi di Tampere e che ruota intorno all'istituzione di una struttura centrale, un'accademia delle forze di polizia.

**PRESIDENTE.** Ringrazio il sottosegretario Brutti, i colleghi intervenuti e dichiaro conclusa l'audizione.

**La seduta termina alle 14,40.**

---

*IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO  
STENOGRAFIA*

*DELLA CAMERA DEI DEPUTATI*

**DOTT. VINCENZO ARISTA**

---

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

---

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO