

PREMESSA

Sulla base delle risultanze dell'Indagine conoscitiva sull'attuazione della convenzione Europol, svolta nella XIII Legislatura, e a seguito di alcune missioni di studio effettuate dal Comitato all'inizio della corrente Legislatura, appaiono ancora irrisolti alcuni aspetti problematici relativi alla funzione e alle prospettive dell'Europol che inducono ad alcune riflessioni. In particolare, risulta ancora problematico l'attuale sistema di controllo, come evidenziato dalla comunicazione della Commissione europea sul controllo democratico dell'Europol, nonché l'individuazione degli strumenti e delle procedure idonee a realizzare lo sviluppo futuro del quadro giuridico dell'Europol.

Tali problematiche si sostanziano:

nella necessità di una maggiore chiarezza dei controlli vigenti per il tramite dei parlamenti, delle autorità di controllo nazionali, dell'autorità di controllo comune e del consiglio di amministrazione che sono esercitati in maniera indiretta e frammentaria;

nell'opportunità di uno scambio regolare e istituzionalizzato di informazioni fra i membri competenti dei parlamenti nazionali e del parlamento europeo, nonché nella necessità di apportare alcune modifiche alla convenzione Europol al fine di adeguarla all'effettiva crescita dell'Europol istituendo al tempo stesso un meccanismo che permetta ai parlamenti nazionali e al parlamento europeo di esaminare e coordinare i rispettivi ruoli.

In questo quadro il Comitato ha ritenuto di avviare un'indagine conoscitiva allo scopo di approfondire tali tematiche.

L'indagine conoscitiva è stata dunque deliberata l'8 maggio 2002.

Il Comitato ha quindi avviato un'analisi relativa al quadro giuridico e istituzionale nel quale si colloca Europol, ai limiti dello strumento giuridico della convenzione istitutiva, alle ipotesi di realizzazione del controllo democratico, all'ampliamento del mandato e al relativo sviluppo operativo. Sono inoltre stati oggetto d'analisi il sistema informatizzato e in particolare l'aspetto relativo all'esigenza di realizzare l'interazione tra le basi informative dei vari sistemi informativi in materia di giustizia ed affari interni con il Sistema Informativo Schengen e in futuro con il Sistema online dei visti (VIS); il funzionamento dell'Unità nazionale Europol; le nuove forme di cooperazione di polizia nel contrasto alla criminalità transnazionale nonché le prospettive future dell'Europol.

A tal fine è stato predisposto un programma di audizioni e missioni per acquisire elementi di conoscenza diretta in merito alle potenzialità attuali e alle prospettive di sviluppo futuro dell'Europol,

dalle quali è emerso come l'attuazione di una cooperazione rafforzata e di un coordinamento costante tra i parlamenti degli Stati membri e del Parlamento europeo possa gradualmente migliorare il controllo democratico.

Per ciò che riguarda la base giuridica dell'Europol il Gruppo X « Libertà, sicurezza e giustizia », istituito nell'ambito della Convenzione europea, ha riconosciuto l'urgente necessità di riformare gli strumenti giuridici attualmente disponibili nel terzo pilastro, raccomandando l'abolizione delle convenzioni, soprattutto per il complesso meccanismo procedurale collegato alla loro modifica.

Tuttavia, l'adozione di uno strumento diverso dalla convenzione renderebbe indispensabile una ridefinizione del ruolo dei Parlamenti nazionali nel controllo e nell'indirizzo dell'Europol. Pertanto l'attuale discussione, incentrata in sostanza sulle modalità di attuazione del controllo democratico, dovrà tenere conto anche delle esigenze istituzionali, oltre che delle richieste dell'opinione pubblica, nel caso di un diverso esercizio della sovranità nazionale in un settore così delicato. Peraltro, sia la Convenzione europea che il Parlamento europeo si sono pronunciati positivamente riguardo l'esercizio diretto del controllo democratico da parte degli organi elettivi e ne hanno sottolineato l'urgenza.

Quanto alla realizzazione dello sviluppo futuro dell'Europol, è apparso evidente che il miglioramento della sua efficacia è fondamentale per la cooperazione europea di polizia. Occorre pertanto rafforzare la collaborazione operativa tra le forze di polizia degli Stati membri, potenziando il coordinamento e la collaborazione tra Europol, Eurojust e la Task Force operativa dei capi di polizia.

La creazione di un organismo che sia in grado, attraverso il coinvolgimento di tutti i parlamenti nazionali, di realizzare un più efficace controllo parlamentare sull'Europol, potrebbe contribuire a garantire anche una maggiore funzionalità della Task-Force operativa dei capi di polizia.

In questa ottica potrebbe quindi essere utile affiancare alle riunioni operative che la Task-Force tiene nel corso di ogni presidenza UE riunioni dei parlamenti nazionali, quali organi di controllo e di indirizzo.

CAPITOLO I

Europol: il quadro giuridico e istituzionale

1. Istituzione

L'istituzione dell'Europol è stata sancita dal Trattato sull'Unione europea (TUE), firmato a Maastricht il 7 febbraio 1992. Europol ha avviato le attività, in modo limitato, il 3 gennaio 1994 sotto forma dell'Unità antidroga Europol (EDU) con sede a L'Aja, Paesi Bassi.

La convenzione che istituisce l'Ufficio europeo di polizia, denominato Europol, è stata firmata a Bruxelles il 26 luglio 1995, ma l'entrata in vigore è stata a lungo bloccata dal mancato accordo tra gli

Stati membri circa l'organo giurisdizionale competente ad interpretarne le decisioni, infatti soltanto il 26 luglio 1996 la Corte di Giustizia delle Comunità europee ha sottoscritto il Protocollo concernente l'interpretazione in via pregiudiziale della convenzione Europol. Il Protocollo relativo ai privilegi e alle immunità dell'Ufficio europeo di polizia è stato infine firmato il 19 giugno 1997.

La convenzione è entrata in vigore il 1° ottobre 1998 e lo stesso giorno il consiglio di amministrazione Europol ha adottato il proprio regolamento interno.

In seguito a numerosi atti giuridici collegati alla convenzione, la piena attività dell'Europol è iniziata il 1° luglio 1999.

2. Il mandato

Europol persegue il miglioramento della cooperazione di polizia tra gli Stati membri, al fine di contrastare ogni forma grave di criminalità organizzata che operi in due o più Stati membri in settori quali:

traffico illecito di stupefacenti;

traffico illecito di materie radioattive e nucleari;

traffico illecito di veicoli rubati;

reti di immigrazione clandestina;

prevenzione e lotta contro il terrorismo;

tratta degli esseri umani compresa la pornografia che coinvolge i bambini;

contraffazione di banconote e di altri mezzi di pagamento;

riciclaggio di denaro.

In virtù della decisione del Consiglio dell'Unione europea del 6 dicembre 2001, il mandato dell'Europol è stato esteso a partite dal 1 gennaio 2002, alle forme di criminalità internazionale gravi elencate nell'allegato alla convenzione Europol, quali la criminalità ambientale, furti organizzati, commercio illecito di beni culturali, contraffazione e pirateria in materia di prodotti, criminalità informatica, ecc.

L'obiettivo dell'Europol, come stabilito dall'articolo 2 della convenzione, è di migliorare la cooperazione di polizia tra gli Stati membri. L'Ufficio europeo di polizia a tal fine agevola lo scambio di informazioni tra gli ufficiali di collegamento dell'Europol (ELO), distaccati presso Europol dagli Stati membri quali rappresentanti dei rispettivi servizi nazionali, fornisce analisi operative a sostegno delle operazioni degli Stati membri ed elabora rapporti strategici e analisi criminologiche sulla base di informazioni pubbliche e riservate fornite dagli Stati membri, prodotte dall'Europol o raccolte presso altre fonti. Europol inoltre mette a disposizione le proprie competenze e il proprio sostegno tecnico ai fini delle indagini e delle operazioni in atto

nell'Unione europea, sotto la guida e la responsabilità giuridica dello Stato membro interessato.

Europol sino ad oggi non ha dunque avuto tra i suoi compiti lo svolgimento di attività strettamente operative, concentrandosi nello svolgimento di funzioni di scambio, raccolta ed analisi dei dati provenienti dalle Forze di polizia nazionali ovvero risultanti da sue attività di analisi o originati da Stati terzi con i quali Europol ha siglato accordi di cooperazione. Appare dunque evidente che la peculiarità e la rilevanza delle funzioni dell'Europol sono date dalle attività di intelligence da esso svolte con il sostegno dei sistemi informatici a tal fine utilizzati.

3. *La struttura*

Organi dell'Europol sono:

il consiglio di amministrazione, composto da un rappresentante di ciascuno Stato membro. La presidenza del consiglio è assunta dal rappresentante dello Stato membro che esercita la presidenza semestrale dell'Unione europea. Riguardo alle attività correnti dell'Europol, l'organo svolge un ruolo di vigilanza e orientamento per l'organizzazione. La convenzione contiene in tal senso, all'articolo 28, un lungo elenco di funzioni ad esso affidate, tra le quali l'adozione di una relazione generale sulle attività svolte dall'Europol nell'anno trascorso. Al suo interno la Commissione europea ha status di osservatore. Attraverso i loro rappresentanti al consiglio di amministrazione, i ministri competenti degli Stati membri sono tenuti continuamente informati del funzionamento dell'Europol. Attualmente il rappresentante italiano nel consiglio d'amministrazione è il Direttore del Servizio per la cooperazione internazionale di polizia;

il direttore, nominato dal consiglio per un periodo di quattro anni, rinnovabile una volta. La nomina del direttore e dei vicedirettori può essere revocata, previo parere del consiglio di amministrazione;

il controllore finanziario, nominato all'unanimità dal consiglio di amministrazione e responsabile di fronte a questo;

il comitato finanziario, composto da un rappresentante di ciascuno Stato membro.

L'organico consta attualmente di 383 addetti appartenenti a tutti gli Stati membri: numero comprensivo anche degli esperti distaccati e degli ufficiali di collegamento di tutti gli Stati membri. L'Italia è presente con 24 unità.

Il bilancio è finanziato dai contributi degli Stati membri e da altre entrate occasionali. I conti, riguardanti tutte le entrate e le spese iscritte nel bilancio e il bilancio stesso degli attivi e passivi dell'Europol, sono sottoposti a revisione annuale. La revisione dei conti viene effettuata da un comitato di controllo composto da tre membri designati dalla Corte dei Conti delle Comunità europee.

4. Le Unità nazionali

Secondo quanto disposto dalla convenzione ogni Stato membro costituisce o designa un'unità nazionale che è l'unico organo di collegamento fra Europol e i servizi nazionali competenti ed invia all'Europol almeno un ufficiale di collegamento incaricato di difendere gli interessi della sua unità nazionale nell'ambito dell'Europol.

5. Istituzione e funzioni del Comitato parlamentare

La legge 23 marzo 1998, n.93 con la quale è stata ratificata ed eseguita la convenzione Europol, ha attribuito al Comitato parlamentare di controllo sull'attuazione dell'Accordo di Schengen, funzioni di vigilanza sull'Unità nazionale Europol, secondo modalità definite dal Regolamento interno del Comitato, adottato in data 28 luglio 1999. La medesima legge ha altresì previsto che al Comitato sia trasmessa annualmente dal Governo una relazione sull'attuazione della convenzione Europol, senza peraltro indicare specifiche procedure d'esame. La legge 7 giugno 1999, n. 182, che ratifica e dà esecuzione al Protocollo relativo ai privilegi ed alle immunità dell'Europol prevede che detta relazione governativa comprenda anche le informazioni essenziali e le valutazioni del Governo concernenti i privilegi e le immunità di cui beneficia il personale dell'Europol. Ai sensi dell'articolo 5 del Regolamento interno il Comitato ha facoltà di chiedere, informato il ministro competente, l'intervento dei dirigenti assegnati all'Unità nazionale Europol, nonché degli ufficiali distaccati presso Europol al fine di acquisire informazioni e chiarimenti sulla loro attività; può altresì promuovere, informandone i Presidenti delle Camere, incontri con i componenti del consiglio di amministrazione, con il Direttore, con il Controllore finanziario e con i componenti del Comitato finanziario dell'Europol; può infine promuovere, informandone i Presidenti delle Camere, incontri con le competenti Commissioni del Parlamento europeo ovvero con i suoi singoli componenti.

CAPITOLO II

L'Unità Nazionale italiana Europol (UNE)

1. La struttura

L'unità nazionale Europol è l'unico organo di collegamento tra Europol e le strutture italiane di polizia, nonché l'unico titolare della gestione dei flussi informativi dall'Europol ai servizi sul territorio, e da questi all'Europol.

L'UNE è un organismo interforze, alla cui direzione si alternano a rotazione un dirigente della Polizia di Stato, un ufficiale equiparato dell'Arma dei Carabinieri o uno del corpo della Guardia di Finanza. È articolata in sezioni, dirette da funzionari di Polizia o da ufficiali dell'Arma dei Carabinieri e della Guardia di Finanza, nel grado non

superiore a tenente colonnello e composte da personale appartenente a tali forze di polizia di qualifica e gradi non direttivi.

L'UNE, istituita con decreto interministeriale il 21 febbraio 1996, aveva in origine una consistenza organica di: 1 dirigente, 3 funzionari/ufficiali, 3 unità di segreteria e 5 operatori, di cui 2 aggregati da altri organismi di polizia. Sin dal suo inizio dispone di 3 ufficiali di collegamento distaccati all'Aja. L'attuale organico è stato incrementato di 4 unità per il quadro degli operatori e di altre 2 per la segreteria.

A seguito del decreto interministeriale 25 ottobre 2000, che ha riordinato la Direzione centrale della Polizia criminale, è stato istituito un apposito Servizio per la Cooperazione internazionale di Polizia, costituito con la fusione in un unico contesto strutturale delle attività del Servizio INTERPOL, dell'UNE e della Divisione S.I.R.E.N.E. Con tale assetto si è voluto assicurare il collegamento con gli organismi internazionali di riferimento e con le diverse forze di polizia italiana, operando il Servizio come « cerniera » con tutte le Amministrazioni a vario titolo impegnate nella cooperazione internazionale (Ministero della Giustizia, Ministero degli Affari Esteri, etc.).

2. I referenti nazionali

L'UNE dialoga, per i reciproci flussi informativi e le attivazioni, oltre che con Europol, tramite i suoi ufficiali di collegamento, con i cosiddetti referenti nazionali che sono il Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri, il Comando Generale della Guardia di Finanza, il Servizio centrale operativo della Polizia di Stato, la Direzione centrale per i Servizi antidroga e la Direzione Investigativa Antimafia. Ai referenti è assegnata una competenza principale ma non esclusiva, in ragione dell'attivazione delle competenze per materia, attraverso « il principio della reciprocità informativa e circolarità delle informazioni ».

Non tutti i settori del mandato Europol trovano rispondenza nella assegnazione a un referente, soprattutto dopo l'ampliamento delle competenze a cui non è corrisposta alcuna ripartizione.

In linea di massima sono dunque competenti:

Polizia di Stato, per l'immigrazione clandestina, la tratta degli esseri umani, il traffico di autoveicoli rubati, il terrorismo (unitamente all'Arma dei Carabinieri);

Arma dei Carabinieri, per il traffico di materiale nucleare e radioattivo, il terrorismo e la contraffazione monetaria;

Corpo della Guardia di Finanza, per il riciclaggio del denaro ed altri reati finanziari;

Direzione centrale per i servizi antidroga, per il traffico delle sostanze stupefacenti;

Direzione Investigativa Antimafia, per la criminalità organizzata di tipo mafioso.

3. I progetti operativi

Come sottolineato dal Generale dei Carabinieri Antonio Gagliardo, attuale Direttore dell'UNE, merita sottolineare la costante crescita della centralità del ruolo dell'UNE per lo sviluppo di progetti operativi con supporto d'analisi.

A questo proposito, il Comandante Generale dell'Arma dei Carabinieri, generale Guido Bellini ha ricordato nel corso dell'audizione tenuta dinanzi al Comitato, il progetto operativo denominato Girasole condotto dai Carabinieri del ROS, e riferito ad una rete criminale agente nella tratta di giovani donne provenienti dall'est europeo e finalizzata allo sfruttamento della prostituzione, che è stato guidato dall'Italia coadiuvata dall'impegno di molti paesi. L'operazione ha condotto all'emissione di 89 ordini di arresto. Tra le operazioni più recenti promosse dalla Presidenza spagnola nel settore dell'immigrazione clandestina, sono state segnalate anche quelle denominate RIO I e RIO II, condotte dal Servizio immigrazione della Polizia di Stato e relative ad una attività di monitoraggio nell'ambito aeroportuale dell'Unione europea.

4. L'attività di analisi

I soggetti auditi hanno peraltro identificato alcuni elementi che hanno rallentato lo sviluppo dell'attività di analisi, che costituisce una delle peculiarità istituzionali dell'Europol. Nel passato l'insufficiente raccolta, trasmissione ed immissione di dati ha causato una sorta di « asfissia informativa ». Attualmente il volume dello scambio informativo appare in crescita, ma da più parti è stata lamentata la mancanza di una consolidata cultura di operatività congiunta in grado di condividere senza riserve il dato investigativo, ed è stata altresì sottolineata la necessità di una maggiore sensibilizzazione verso una « cultura dell'utilità del dato e della sua condivisione ».

Una delle cause di refrattarietà più ricorrente nell'alimentazione dell'attività dei gruppi di analisi sembra essere originata dall'imposizione del segreto istruttorio e dalla conseguente mancata o ritardata autorizzazione delle autorità giudiziarie nazionali, che rende la stessa attività d'analisi povera d'informazioni o con apporto informativo di dati freddi.

Come emerso nel corso dell'audizione tenuta dal Ministro dell'Interno, onorevole Giuseppe Pisanu, dinanzi al Comitato, per quanto attiene allo scambio informativo tra unità nazionale e sede centrale dell'Europol, che ha riguardato in prevalenza i settori degli stupefacenti, dell'immigrazione, e del traffico di esseri umani, è stato rilevato che a fronte di una flessione della richiesta di informazioni registrata nel 2001 rispetto all'anno precedente, nel primo quadrimestre del 2002 si è verificato un significativo incremento di tali richieste. Lo stesso trend si è avuto per le richieste ricevute dalla sede centrale dell'Europol.

Il rappresentante dell'UNE ha inoltre sottolineato la necessità di migliorare le forme di collaborazione istituzionale nello scambio delle

informazioni tra le unità nazionali dei singoli Stati membri, auspicando che vengano fissati criteri comuni relativamente alla discrezionalità, alla riservatezza e alla condivisione dei dati.

In termini di risultati e relativamente al profilo della operatività, come sottolineato dal Capo della Polizia, prefetto Giovanni De Genaro, nel corso dell'audizione tenuta dinanzi al Comitato, alla data del 30 ottobre 2002 risultano essere stati immessi nel sistema 8.897 files informativi, relativi a dati riferiti a persone, eventi o elementi patrimoniali. Alla stessa data sono pervenute 8.630 risposte a richieste di informazioni inoltrate al sistema centrale, così come sono state compiute 51 operazioni di polizia alle quali ha partecipato l'Unità nazionale Europol.

CAPITOLO III

Ampliamento del mandato Europol

A seguito delle decisioni del Consiglio dei ministri GAI del 6 dicembre 2001, il mandato dell'Europol è stato esteso dal 1 gennaio 2002 a tutte le forme del crimine organizzato internazionale indicate nell'allegato alla convenzione. Inoltre, in seguito agli attacchi terroristici dell'11 settembre 2001, una sessione speciale del Consiglio GAI ha istituito in seno all'Europol, per un periodo di sei mesi, rinnovabili, una squadra di specialisti nella lotta al terrorismo. Pertanto gli Stati membri sono stati invitati a designare ufficiali di collegamento provenienti dai servizi di polizia e dai servizi di informazione specializzati in materia.

Ciò nonostante, nel corso dell'indagine conoscitiva è stato più volte sottolineato come l'ampliamento delle competenze dell'Europol appaia ancora un obiettivo da perseguire, anche perché la criminalità organizzata sembra reagire rapidamente ai cambiamenti delle « condizioni di mercato » spostandosi verso nuovi settori criminali e traendo vantaggio dalle condizioni di libera circolazione delle persone, dei beni e dei capitali all'interno dell'Unione. Tale circolarità criminosa presuppone pertanto una risposta coerente ed immediata a livello europeo.

1. Sviluppo delle attività info-investigative

Un progresso rilevante in tale direzione è stato sicuramente raggiunto grazie ad un Atto del Consiglio del 28 novembre 2002 che stabilisce un protocollo recante modifica della convenzione che istituisce un Ufficio europeo di polizia (convenzione Europol) e del protocollo relativo ai privilegi e alle immunità dell'Europol, dei membri e dei suoi organi, dei suoi vicedirettori e agenti. Il protocollo, che sarà adottato dagli Stati membri secondo le rispettive norme costituzionali, prevede che Europol possa richiedere alle autorità competenti degli Stati membri di avviare, svolgere o coordinare indagini penali in casi specifici. Qualora le autorità competenti decidano di non dar

seguito alla richiesta, esse informano Europol della loro decisione a meno che questa non sia riservata per motivi collegati alla sicurezza nazionale o al buon esito di altre indagini in corso.

Il protocollo prevede anche l'inserimento nella convenzione di un articolo relativo alla partecipazione, con funzioni di supporto, degli agenti dell'Europol alle squadre investigative comuni, comprese quelle istituite a norma dell'articolo 1 della decisione quadro del Consiglio del 13 giugno 2002, relativa alle squadre investigative comuni, ovvero ai sensi dell'articolo 13 della convenzione del 29 maggio 2002, relativa all'assistenza giudiziaria in materia penale tra gli Stati membri dell'Unione europea, nella misura in cui tali squadre indagano su reati che rientrano nella competenza dell'Europol. Tale partecipazione, sotto il profilo amministrativo, sarà attuata in base a un accordo tra il direttore dell'Europol e le autorità competenti degli Stati membri che costituiscono la squadra, con il coinvolgimento delle unità nazionali.

2. I nuovi modelli operativi

2.1 Gli accordi

Per quanto riguarda gli accordi in materia di cooperazione di polizia tra Europol e paesi terzi, un risultato di rilievo è stato di recente ottenuto con l'accordo di cooperazione siglato tra Europol e gli Stati Uniti d'America nei settori di lotta alla criminalità organizzata e al terrorismo.

D'altra parte la lotta al terrorismo può essere intrapresa solo attraverso accordi politici, strategici ed operativi da avviare con tutti i paesi. È auspicabile pertanto una sempre maggiore estensione degli ambiti di cooperazione, in quanto essi presentano i vantaggi della reciprocità e della circolarità informativa che sono alla base delle attività investigative su scala internazionale.

In vista dell'allargamento dell'UE, occorrerà inoltre prevedere, prima della data d'ingresso dei paesi candidati, un piano di cooperazione internazionale in materia di polizia, coordinato dall'Europol.

2.2 I tavoli di lavoro

Il ricorso a « tavoli di lavoro » dedicati alla condivisione dei dati significativi in possesso delle Forze di Polizia degli Stati membri, potrebbe essere uno strumento operativo atto ad agevolare il processo di interscambio di informazioni, come ha recentemente dimostrato l'attivazione di un tavolo tecnico nell'ambito dell'Operazione denominata Girasole II, condotta dal ROS in collaborazione con Europol. Sostanzialmente, sotto la guida del ROS, titolare dell'inchiesta, hanno lavorato attorno ad un tavolo tecnico magistrati e forze di polizia appartenenti a 14 diversi Paesi. Ciò ha consentito di sviluppare in tempo reale attività info-investigative e, in un momento successivo, l'azione della polizia giudiziaria attivando le forze di polizia e la

magistratura di ciascun Paese nel rispetto delle procedure e delle regole previste in ogni singolo Stato.

Tale modalità operativa ha avuto il pregio di realizzare all'interno dell'Europol un momento comune ove analizzare i dati acquisiti e concordare le ulteriori linee di azione, anticipando la costituzione delle cd. squadre miste investigative, composte, in base all'articolo 30 del Trattato dell'Unione Europea, da specialisti dell'Europol e delle Forze di Polizia nazionali. Tuttavia se da una parte lo sviluppo di questo progetto operativo ha consentito di mantenere costantemente aggiornato il quadro generale delle attività investigative in corso, adottando di conseguenza soluzioni operative efficaci e tempestive, dall'altra ha presentato alcuni momenti di criticità, a causa del ritardo con cui gli Stati spesso hanno risposto alle richieste di informazioni avanzate dal ROS.

CAPITOLO IV

Modifica della convenzione Europol

1. Limiti dello strumento giuridico

L'estensione delle competenze dell'Europol a tutte le forme gravi di criminalità enunciate nella convenzione istitutiva e il bisogno di un'azione di polizia immediata ed efficace a livello europeo, suggeriscono di riformare la convenzione Europol, rendendola idonea a rispondere in modo flessibile e rapido alle aspettative di sicurezza dei cittadini e alle richieste di efficacia dei governi.

Tuttavia, l'obbligo del ricorso allo strumento della ratifica parlamentare da parte di tutti gli Stati membri, rappresenta un limite oggettivo comune a tutte le proposte di modifica finora avanzate. Tali proposte devono inoltre tenere conto della necessità di introdurre un nuovo metodo di valutazione sul futuro dell'Europol anche in vista dell'allargamento dell'UE nonché della possibilità di realizzare un efficace coordinamento tra le banche dati esistenti. Del resto molte delle convenzioni vigenti riflettono esigenze degli Stati membri legate ad un'epoca storica, quella degli anni '80 e '90, ove le organizzazioni criminali erano sostanzialmente nazionali con alcune proiezioni fuori confine. Oggi il panorama è radicalmente cambiato, il crimine è un fenomeno ormai globalizzato: occorre dunque adeguarsi globalizzando gli strumenti per la lotta al crimine.

D'altra parte la natura degli strumenti giuridici utilizzati e delle procedure esistenti, proprie del « terzo pilastro », non appare più adeguata alla luce delle conclusioni della riunione straordinaria del Consiglio europeo di Tampere « Giustizia e Affari interni » dell'ottobre 1999 e dopo gli avvenimenti dell'11 settembre 2001.

Se da una parte si rileva che le convenzioni vengono sempre meno utilizzate a causa del procedimento macchinoso previsto per l'entrata in vigore o la loro modifica, e come l'obbligo del principio dell'unanimità del Consiglio dell'Unione europea per l'adozione di gran parte delle decisioni di terzo pilastro causi un'eccessiva lentezza del processo

decisionale, dall'altra spesso le « decisioni quadro » e le « decisioni » non producono effetti diretti.

Tali problematiche sono allo studio della Convenzione Europea e al riguardo sono state espresse diverse prospettive di riforma tra cui quella relativa alla comunitarizzazione del terzo pilastro attraverso una ridefinizione dell'aspetto esterno dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia e degli accordi internazionali a questo correlati.

CAPITOLO V

Controllo democratico

1. La situazione attuale

Sulla base dell'azione che i Parlamenti nazionali possono svolgere nei confronti dei rappresentanti nazionali componenti il consiglio d'amministrazione e del ruolo che il Parlamento europeo svolge in base all'articolo 34 della convenzione nei confronti dell'attività dell'Europol, si può affermare che oggi il controllo può essere considerato, nella fase attuale di sviluppo della nuova struttura, sufficiente ed adeguato, ma molto frammentario.

È d'altra parte vero che oggi si è anche ampliato il campo di esame dell'Europol rispetto alle forme di criminalità, sulla base della già richiamata decisione del Consiglio dell'Unione europea dei Ministri GAI del 6 dicembre 2001, per cui tutti i reati inclusi nell'allegato dell'Europol rientrano nelle competenze della struttura di controllo europeo. Occorre dunque trovare un equilibrio tra un livello adeguato di controllo parlamentare e la segretezza e la libertà di azione di cui un'organizzazione quale Europol deve disporre per combattere un settore altamente sensibile della lotta contro la criminalità organizzata.

La responsabilità di orientare e vigilare sull'Europol è affidata in prima istanza al consiglio di amministrazione, composto come già detto, dai rappresentanti degli Stati membri. Il consiglio di amministrazione ha come referente il Consiglio dell'Unione europea GAI, i cui membri sono a loro volta sottoposti al controllo dei parlamenti nazionali, in accordo con le legislazioni nazionali.

La convenzione Europol dispone inoltre che la presidenza del Consiglio dell'Unione europea invii annualmente al Parlamento una relazione speciale sui lavori svolti dall'Europol.

Le disposizioni del Trattato di Amsterdam, hanno potenziato il ruolo del Parlamento europeo, l'articolo 41 ha inoltre stabilito che alcuni articoli del Trattato istitutivo della Comunità europea si applichino anche alle disposizioni concernenti la cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale. Tra gli articoli citati vi è il 195 che dispone che il mediatore, nominato dal Parlamento europeo, sia competente per le azioni condotte dalle istituzioni o dagli organi comunitari nell'ambito del terzo pilastro. Il mediatore è stato dunque legittimato a ricevere le denunce riguardanti possibili casi di cattiva amministrazione relativi all'operato dell'Europol.

Quanto alle modalità di realizzazione di un controllo democratico efficace ed adeguato, nel corso della prima conferenza interparlamentare sull'Europol dell'Unione europea tenutasi all'Aja il 7 e 8 giugno 2001, i deputati nazionali e gli eurodeputati competenti in materia di giustizia ed affari interni, hanno potuto scambiare le loro opinioni al riguardo, giungendo alla conclusione che i Parlamenti nazionali non sono in grado di organizzare, presi singolarmente, una vigilanza sufficiente sulle decisioni del Consiglio dell'Unione europea in materia di polizia e dell'Europol. Pertanto occorrerebbe costituire una rete di collegamento tra i deputati nazionali e gli eurodeputati competenti in materia.

2. La comunicazione della Commissione europea

In merito al controllo democratico dell'Europol si sono peraltro espressi sia la Commissione europea che il Parlamento europeo.

La comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio dell'Unione europea sul controllo democratico dell'Europol del 26 febbraio 2002 ha rilevato che il sistema di controllo dell'Europol non può essere considerato, da un punto di vista giuridico, insufficiente.

Ma se da una parte i poteri assegnati a questa istituzione sono ancora limitati rispetto a quelli delle polizie nazionali, dall'altra i poteri di controllo propri dei singoli Parlamenti nazionali vengono esercitati in modo non sempre chiaro e trasparente.

Individuata la principale causa della inefficienza dell'attuale sistema di controllo dell'Europol nella mancanza di un sistema istituzionalizzato e regolare di scambio di informazioni fra i membri competenti dei Parlamenti nazionali e del Parlamento europeo, la Commissione ha proposto di apportare alcune modifiche alla convenzione.

In tal senso, ha ritenuto che la creazione di una Commissione mista composta dai membri delle Commissioni dei Parlamenti nazionali e del Parlamento europeo competenti in materia di polizia, possa costituire un meccanismo in grado di facilitare il collegamento tra i singoli parlamenti nazionali ed il Parlamento europeo, nel rispetto del principio della rappresentatività e della efficacia.

3. La raccomandazione del Parlamento europeo

Il Parlamento europeo, nella raccomandazione al Consiglio dell'Unione europea sul futuro sviluppo dell'Europol e la sua integrazione a pieno titolo nel sistema istituzionale dell'Unione Europea, nel testo approvato il 30 maggio 2002, ha chiesto al Consiglio dell'Unione europea di rafforzare il potere democratico di controllo del Parlamento Europeo sull'Europol sollecitando a tal fine l'adozione di:

disposizioni recanti modifica della convenzione Europol che prevedano un unico rapporto di attività annuale trasmesso sia al