

Consiglio dell'Unione europea che al Parlamento europeo, al quale dovrebbe essere inoltre attribuito il diritto formale di avere uno scambio di opinioni con la Presidenza del Consiglio dell'Unione europea in merito al rapporto stesso;

disposizione recante modifica della convenzione Europol che preveda la riforma del consiglio di amministrazione dell'Europol affinché questo sia composto oltre che da un rappresentante di ciascuno Stato membro, anche da due rappresentanti della Commissione e da due del Parlamento europeo;

disposizione recante modifica della convenzione Europol che preveda che il Parlamento europeo sia coinvolto assieme al Consiglio dell'Unione europea nella procedura di nomina e rimozione del Direttore dell'Europol.

4. Ipotesi di realizzazione

Per realizzare un efficace controllo democratico dell'Europol da parte del Parlamento europeo e dei Parlamenti nazionali occorre, dunque, un controllo più diretto.

In particolare si potrebbe considerare l'opportunità che non solo il Direttore dell'Europol venga sentito dal Parlamento europeo, ma anche, se invitati, i membri del consiglio di amministrazione e/o il suo Presidente di turno.

A livello nazionale potrebbe inoltre rivelarsi di particolare interesse l'istituzionalizzazione di un meccanismo di comunicazione tra il Comitato parlamentare Europol ed il membro nazionale del consiglio di amministrazione.

CAPITOLO VI

Sistema Informatizzato Europol e protezione dei dati

1. Il sistema informatizzato Europol

Il quadro normativo delineato dalla convenzione Europol prevede che l'Ufficio europeo di polizia agevoli lo scambio di informazioni tra gli Stati membri, fornisca analisi strategiche ed operative a sostegno degli Stati dell'Unione, metta a disposizione le proprie competenze ed il supporto tecnico necessario ai fini delle indagini e delle operazioni compiute dalle Forze di Polizia nazionali sotto la guida e la responsabilità giuridica dello Stato membro.

Per svolgere le sue funzioni la convenzione dispone inoltre che Europol istituisca e gestisca un sistema di informazione informatizzato per consentire l'inserimento, l'accesso e l'analisi dei dati.

Il sistema informatizzato Europol (TECS) si articola in tre sottosistemi: il sistema di informazioni, gli archivi operativi d'analisi ed il sistema indice.

Attualmente i sistemi di analisi e di indice sono parzialmente attivi, mentre quello di informazione (EIS), fulcro e il cuore dell'intero sistema, registra notevoli ritardi.

I lavori per la costruzione del sistema di informazioni Europol (EIS) sono stati divisi in fasi progressive di realizzazione.

La prima fase è stata centrata esclusivamente sulla memorizzazione dei dati concernenti la contraffazione dell'euro (cd. Versione 0) e prevedeva la consegna entro il 31 dicembre 2001.

La seconda fase (cd. Versione1), diretta alla realizzazione del rimanente sistema che dovrà raccogliere i dati relativi a tutte le materie di competenza dell'Europol con l'utilizzo di un software di traduzione automatica multilingue costruito ad hoc, avrebbe dovuto essere consegnata il 31 dicembre 2002, ma a causa del fallimento di una delle società del consorzio (Sail labs – tedesca), deputata a curare l'aspetto linguistico, il rispetto dei termini fissato è decaduto.

Dopo diversi incontri dei gruppi tecnici, il consiglio di amministrazione dell'Europol, preso atto dei ritardi della fase 1 e dell'impossibilità di mantenere la data del 31 dicembre 2002 per la consegna dell'intero Sistema, ha approvato la nuova strategia e pianificazione dei lavori. Su iniziativa italiana è stata fissata la consegna della Versione0 per l'anno in corso mentre la consegna della versione V1 è stata scaglionata in ulteriori passaggi: il primo (V1.1) prevede la consegna del sistema in lingua inglese con il supporto di un prodotto di traduzione commerciale per il 30 giugno 2003.

Si è poi concordato che, qualora il prodotto consegnato nella data indicata sarà giudicato buono, si potrà procedere all'avvio della successiva fase (V1.2), con la firma di nuove clausole contrattuali con lo stesso Consorzio, per la fornitura del Sistema multilingue.

2. Gli organi preposti alla protezione dei dati

La convenzione Europol dedica un amplissimo spazio alla protezione delle persone con riguardo al trattamento delle loro informazioni personali ponendosi così come esempio della possibilità e del relativo obbligo di svolgere efficaci indagini contro la criminalità pur mantenendo un elevato livello di garanzie per la protezione dei diritti fondamentali della persona.

La responsabilità per la protezione dei dati conservati presso Europol incombe, a norma dell'articolo 23 della convenzione, da una parte allo Stato membro che ha introdotto o trasmesso i dati e dall'altra all'Europol per i dati che sono stati trasmessi da terzi o che rappresentano il risultato di attività di analisi dell'Europol. Il consiglio di amministrazione infatti provvede alla preparazione delle norme di applicazione sugli archivi e approva le decisioni costitutive degli stessi.

Europol inoltre è tenuto a memorizzare i dati in modo che sia possibile individuare gli Stati membri o i terzi che li hanno trasmessi oppure accertare se essi rappresentano il risultato dell'analisi dell'Europol.

Per quanto attiene agli organi preposti alla protezione dei dati la convenzione ha previsto una tutela articolata su due livelli: nazionale e sovranazionale, con un rapporto di stretto collegamento fra autorità nazionali di garanzia (per l'Italia è stato designato il Garante per la

protezione dei dati personali) e l'Autorità di controllo comune Schengen (ACC) prevista dall'articolo 24 della convenzione Schengen.

L'ACC, composta da rappresentanti di ciascuna delle autorità di controllo nazionali, vigila sull'attività dell'Europol per accertarsi che la memorizzazione, il trattamento e l'utilizzazione dei dati contenuti non ledano i diritti delle persone e controlla altresì la legittimità della trasmissione dei dati provenienti dall'Europol. In accordo con l'articolo 24, paragrafo 6, della convenzione, l'ACC redige periodicamente relazioni di attività che trasmette al Consiglio dell'Unione europea. Dal dicembre 2001 è stato nominato Presidente dell'Autorità di Controllo Schengen il dottor Giovanni Buttarelli.

Sempre in materia di protezione dei dati, le regole sull'uso e la trasmissione dei dati dall'Europol a Stati e organismi terzi sono fissati sia dalla convenzione che da atti complementari del Consiglio dell'Unione europea. A questo proposito si rilevano accordi di cooperazione con l'Interpol, la Banca centrale europea e l'Osservatorio europeo delle droghe, per quanto riguarda gli organismi. Sono stati inoltre sottoscritti accordi con la Norvegia e l'Islanda, nonché con alcuni paesi candidati dell'Unione (Polonia, Ungheria, Estonia e Slovenia), che prevedono la possibilità di scambiare dati personali. È infine del dicembre 2002 la firma dell'accordo tra Europol e gli Stati Uniti sullo scambio di dati personali.

3. Verifiche e ricorsi

A livello nazionale, chiunque ha il diritto di chiedere all'autorità di controllo nazionale di verificare la legittimità dell'introduzione e della trasmissione dei dati che lo riguardano all'Europol, nonché della consultazione dei dati da parte del rispettivo Stato membro. Il diritto di accedere ai dati o di farli verificare viene esercitato nel rispetto della legislazione in materia dello Stato membro alla cui autorità nazionale di controllo la richiesta è stata rivolta.

Il ricorso può essere altresì presentato dinanzi all'autorità di controllo comune. Nel caso questa costati violazioni alle disposizioni in materia contenute nella convenzione Europol, può inviare le proprie osservazioni in merito al direttore dell'Europol richiedendo una risposta entro un termine stabilito dalla stessa ACC. Al fine inoltre di garantire l'esercizio di tali diritti e seguendo il disposto della convenzione, è stata costituito in seno all'autorità un comitato composto di un membro di ciascuna delegazione nazionale, che dispone di un voto deliberativo. Le decisioni adottate in tale ambito sono definitive nei confronti di tutte le parti in causa.

4. Archivi di analisi

L'Autorità di Controllo Comune è fra l'altro chiamata ad esprimere il proprio parere preventivo in merito all'apertura degli archivi di

analisi costituiti con lo scopo di venire in aiuto all'indagine criminale (articolo 10 della convenzione), e può formulare al consiglio di amministrazione dell'Europol le osservazioni in materia che reputa necessarie. Come disposto dall'articolo 12 della convenzione, per motivi d'urgenza, il direttore può, con decisione motivata, costituire direttamente un nuovo archivio, dando inizio alla procedura autorizzatoria.

Per la comunicazione dell'apertura di nuovi archivi di analisi viene utilizzato un modello standard che consente un efficace controllo delle diverse categorie di informazioni personali utilizzate in riferimento alle diverse categorie di persone (sospettati, complici, vittime, ecc.) garantendo un rapido ed efficace riscontro da parte dell'ACC.

Risultano operativi al momento venti archivi di analisi.

CAPITOLO VII

Gestione ed operatività dei sistemi informativi in materia di giustizia ed affari interni

1. Accesso e interazione tra banche dati

Tutti i soggetti auditi hanno espresso la convinzione che le basi informative previste per le finalità di polizia e di giustizia possano essere oggetto di una più armonica utilizzazione, interazione o interconnessione a seconda dei casi.

L'idea di utilizzare i dati contenuti nel Sistema d'informazione Schengen (SIS) per scopi diversi da quelli inizialmente previsti dalla convenzione Schengen appare largamente condivisa.

Il Sistema di informazione Schengen (SIS) è un sistema statico hit-no-hit; tutte le informazioni supplementari relative al dato vengono infatti scambiate attraverso gli uffici Sirene.

Il regolamento (CE) n. 2424/2001 del Consiglio, del 6 dicembre 2001 sullo sviluppo del Sistema d'informazione Schengen di seconda generazione (SIS II), reso tra l'altro necessario per consentire l'integrazione dei paesi candidati, tiene conto dell'opportunità di migliorare l'attuale sistema consentendone l'accesso ampliato per le autorità che rilasciano titoli di soggiorno, per Europol relativamente ai dati SIS che gli sono necessari per adempiere il suo mandato e per i membri nazionali Eurojust.

Diviene opportuno sottolineare a questo punto la diversità tra l'accesso e l'interazione tra banche dati. L'accesso consente di interrogare una banca dati per conoscere se un dato è ivi esistente o meno, mentre l'interazione consente una navigazione tra banche dati permettendo all'operatore di acquisire maggiori informazioni.

Oggi i lavori relativi agli sviluppi degli archivi informativi a sostegno della cooperazione di polizia e giudiziaria, sono limitati all'accesso, anche perché le possibilità di interazione richiedono modifiche radicali degli strumenti normativi che costituiscono la base normativo-applicativa di tale tipo di collaborazione.

2. Il ruolo dell'Autorità di Controllo Comune (ACC)

L'ACC in uno studio di fattibilità ha sottolineato come tali basi di dati, nate in periodi diversi e per finalità diverse, abbiano basi normative per la protezione dei dati non omogenee, con disparità di tutela per i diritti degli interessati. La possibilità di intreccio e scambio delle informazioni risulta inoltre problematica dal momento che ciascuna convenzione di riferimento reca delle limitazioni all'utilizzo delle informazioni per certi scopi piuttosto che per altri. È stata inoltre rilevata l'esistenza di disarmonie a livello nazionale per quanto riguarda l'intreccio tra i database comuni e quelli di polizia o giustizia. Risulta infine problematica l'apertura dell'accesso al SIS da parte di chi esercita il controllo dell'indagine penale, poiché il concetto di sorveglianza giudiziaria, legato alla figura del pubblico ministero, è disciplinata disomogeneamente in ciascun Stato membro. La possibilità di intervenire attraverso modifiche « chirurgiche » che non tocchino l'impianto generale risulta quindi assai problematica se non accompagnata da un lavoro sull'articolazione dei pilastri.

Tale percorso presenta notevoli difficoltà concettuali e gestionali; l'occasione immediata è data dalle due iniziative del Regno di Spagna in cui si ipotizzano, con basi giuridiche diverse, concorrenti modifiche alla convenzione Schengen per quanto riguarda una serie di innesti di nuove tipologie di dati (dati dinamici) e si prevede l'accesso dell'Europol e di Eurojust ad alcuni database del Sistema d'informazione Schengen.

Il 4 dicembre la Commissione per le libertà e i diritti dei cittadini, la giustizia e gli affari interni ha depositato la Relazione sulle Iniziative del Regno di Spagna per l'adozione di una decisione e di un regolamento del Consiglio relativi all'introduzione di alcune nuove funzioni del sistema d'informazione Schengen in particolare nella lotta al terrorismo (A5-0436/2002). In tale Relazione viene illustrata la posizione del Parlamento europeo e gli emendamenti da questo apportati alle iniziative del Regno di Spagna, e contestualmente, come di norma, viene invitato il Consiglio a modificarle di conseguenza, informando il Parlamento ove intenda discostarsi dal testo approvato dallo stesso.

Gli emendamenti accolgono i rilievi esposti dal presidente dell'Autorità di controllo comune Schengen, Dottor Giovanni Buttarelli, nel corso dell'audizione tenuta innanzi al Comitato il 9 ottobre 2002. Il relatore Carlos Coelho ha sottolineato la necessità di fondere in una sola banca dati la base Schengen, quella Europol e quella doganale al fine di evitare duplicazioni, razionalizzando le risorse e di conseguenza migliorandone la precisione.

Tale banca dati comune dovrebbe quindi essere messa a disposizione dei vari utenti che avrebbero accesso a parti diverse di essa (a tal fine dovrebbe essere modificata la convenzione Europol per eliminare il divieto di collegamento ad altri sistemi di trattamento automatizzato presente all'articolo 6, paragrafo 2). Il relatore ha sottolineato inoltre che i miglioramenti apportati alla versione attuale del SIS dovrebbero riflettere gli obiettivi del SIS II e, di conseguenza, essere concepiti nel quadro del processo di transizione al SIS II, la cui realizzazione è prevista per il 2006.

Gli emendamenti apportati dal Parlamento europeo sono stati dettati dalla necessità di garantire il diritto alla riservatezza e alla tutela dei dati personali tramite l'istituzione di una griglia di controlli ed autorizzazioni preventive all'accesso di nuove categorie di utenti. Per questo, seppure viene riconosciuto all'Europol il diritto di esaminare e consultare i dati inseriti nel SIS, ciò sarà possibile solo a condizione che l'Autorità di controllo comune Schengen fornisca una valutazione positiva al riguardo e a condizione che Europol consulti i dati esclusivamente ai fini prestabiliti adempiendo i requisiti in materia di protezione dei dati. Europol dovrà inoltre registrare, per ogni interrogazione, l'informazione richiesta e non potrà copiare i dati, o collegare le parti del sistema d'informazione Schengen cui ha accesso a sistemi informatici di raccolta ad opera dell'Europol stessa, né potrà scaricare parti del sistema o trasferire dati a nessun paese o organismo terzo.

L'Autorità di controllo comune Schengen dovrà inoltre valutare la legittimità delle attività dell'Europol nell'esercizio del suo diritto ad accedere e a consultare i dati inseriti nel sistema d'informazione Schengen, e, soddisfacendo l'esigenza di un maggiore controllo democratico, dovrà elaborare ogni anno una relazione di valutazione circa il rispetto delle condizioni summenzionate, trasmettendo la stessa al Parlamento europeo.

3. Il sistema comune di scambio dati in materia di visti (VIS)

In tale contesto si inserisce il progetto per la creazione di un « sistema comune di scambio di dati in materia di visti (VIS) » finalizzato al miglioramento dell'informazione reciproca degli Stati membri negli uffici consolari e ai valichi di frontiera in merito alle domande di visto e al relativo trattamento di queste. La Commissione preparerà al riguardo uno studio di fattibilità entro il marzo 2003.

Nel documento preparatorio relativo agli orientamenti, il Consiglio dell'Unione europea ha previsto che la struttura della nuova banca dati dovrà essere simile a quella dell'attuale Sistema di informazione Schengen, tenendo conto anche dell'evoluzione del SIS II, allo scopo di creare le sinergie atte a trarre il massimo profitto dalle risorse umane e finanziarie impiegate a tal fine. Nel progetto preparatorio si prevede che l'accesso al VIS sarà concesso oltre che a tutti i funzionari autorizzati ad espletare le diverse formalità nell'ambito della procedura di rilascio dei visti anche ai funzionari e agli organismi collegati con i servizi di controllo delle frontiere, ai servizi di polizia e a quelli di immigrazione sia pure limitandolo alla mera consultazione.

CAPITOLO VIII

Nuove forme di cooperazione di polizia nel contrasto alla criminalità transnazionale

1. Le squadre investigative comuni

Il Consiglio dell'Unione europea ha adottato, il 13 giugno 2002, una decisione-quadro relativa alle squadre investigative comuni per lo

svolgimento di indagini penali. Come già ricordato, in sede di Consiglio GAI, il 27 e 28 novembre 2002 è stato successivamente deliberato un protocollo recante modifica della convenzione istitutiva Europol e del protocollo relativo ai privilegi e alle immunità dell'Europol, con la previsione di integrare le squadre investigative comuni con funzionari dell'Europol.

I percorsi di collaborazione ipotizzati dall'istituzione delle squadre investigative comuni prefigurano un panorama fortemente innovativo. La prospettiva di indagini comuni e congiunte compiute da paesi diversi sottintende infatti che esse debbano essere valide ed efficaci per le autorità giudiziarie di tutti i paesi che vi partecipano.

Per la costituzione delle squadre investigative miste sono previste specifiche condizioni:

indagini originate da inchieste complesse e di notevole portata condotte da uno Stato membro ma che abbiano ricadute in altri paesi facenti parte dell'Unione europea;

indagini su reati che esigano un'azione coordinata alla quale partecipino più Stati membri.

Le squadre investigative comuni saranno dirette da un rappresentante dell'autorità competente dello Stato membro nel cui territorio la squadra interviene ed opereranno in conformità del diritto dello Stato membro in cui è previsto l'intervento.

Le squadre potranno essere costituite solo con l'accordo reciproco degli Stati interessati, per uno scopo determinato e per una durata limitata, prorogabile solo con l'accordo di tutte le parti.

Come rilevato dal Capo della polizia Giovanni De Gennaro, nel corso dell'audizione tenuta dinanzi al Comitato, sebbene la decisione quadro rappresenti già uno strumento avanzato di determinazione del sistema giuridico comune europeo in materia di affari interni e giustizia, essa richiede uno strumento nazionale di attuazione, rappresentato per l'Italia dal disegno di legge n. 2372 (Ratifica ed esecuzione della Convenzione relativa all'assistenza giudiziaria in materia penale tra gli Stati membri dell'Unione europea, fatta a Bruxelles il 29 maggio 2000, e norme di adeguamento all'ordinamento interno). Il provvedimento contiene le modifiche occorrenti al codice di procedura penale per attuare le squadre investigative comuni e per rendere giuridicamente efficaci i relativi atti di indagini nell'ambito del processo penale. Considerata la particolare natura della materia — atti investigativi destinati ad inserirsi nel processo penale — il disegno di legge prevede inoltre che l'ufficio del Procuratore della Repubblica rappresenti la parte italiana nelle richieste relative alla costituzione di una squadra investigativa mista e che si esprima in merito alle stesse richieste presentate dalle autorità competenti degli Stati esteri. Poiché l'iter parlamentare del disegno di legge non è ancora concluso, la decisione quadro sulle squadre investigative comuni non è ancora stata attuata, e queste si limitano ad operare nell'ambito propriamente informativo del diritto vigente.

2. La Task-Force europea dei Capi di polizia

La Task Force operativa europea dei capi della polizia, convenuta dal Consiglio europeo straordinario di Tampere, ha il compito di scambiare, in cooperazione con Europol, esperienze, migliori prassi e informazioni sulle tendenze attuali della criminalità transnazionale e di contribuire alla predisposizione di azioni operative. Finora la Task Force ha tenuto sei riunioni. Nel corso dell'ultima riunione tenutasi a Copenaghen è stata fra l'altro presentata una relazione dell'Europol sulla situazione in materia di criminalità transnazionale in Europa. È stato altresì stabilito che la Task Force tenga una riunione nel corso di ogni Presidenza dell'UE e possano essere previste, di norma in cooperazione con Europol, riunioni di esperti. Per il momento la Task Force è un forum informale sotto l'autorità del Consiglio dell'Unione europea.

3. La gestione integrata delle frontiere

Nell'ambito della cooperazione internazionale, particolare rilievo assume il progetto di gestione integrata delle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea, a cui fecero riferimento per la prima volta le conclusioni del Consiglio europeo di Laeken del 14 e 15 dicembre 2001.

In tale occasioni il Consiglio europeo chiese al Consiglio e alla Commissione di definire i meccanismi di cooperazione tra i servizi incaricati dei controlli alle frontiere esterne e di studiare le condizioni per la creazione di un meccanismo o di servizi comuni di controllo delle frontiere esterne quale strumento capace di contribuire alla lotta contro il terrorismo, le organizzazioni d'immigrazione clandestina e la tratta degli esseri umani.

In tale contesto si inserisce la Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo « Verso una gestione integrata delle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea » del 7 maggio 2002. In occasione della Conferenza ministeriale di Roma del 30 maggio 2002 sono stati quindi presentati i risultati dello studio di fattibilità per la costituzione di una « polizia di frontiera europea » promosso dall'Italia e realizzato con il partenariato di Belgio, Francia, Germania e Spagna. Il documento, che ha il pregio di aver individuato un modello organizzativo immediatamente attuativo per la realizzazione di un insieme di obiettivi destinati a rendere più sicure le frontiere europee, ha raccolto unanime consenso ed ha fornito l'impianto preparatorio per il Piano per la gestione delle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea convenuto dal Consiglio GAI il 13 giugno 2002.

Le misure citate delineano un modello organizzativo-gestionale che consentirà di raggiungere una serie di obiettivi volti a rafforzare le frontiere esterne dell'Europa senza violare la sovranità nazionale degli Stati membri, prevedendo, fin dall'inizio, la partecipazione dei Paesi candidati in qualità di osservatori. Il Piano fra l'altro affida ad un gruppo di esperti, di cui fanno parte anche i componenti del gruppo

di lavoro SCIFA (Strategic Committee for Immigration, Frontiers and Asylum) già costituito in seno al Consiglio dell'Unione europea e composto dai responsabili dei servizi degli Stati membri incaricati del controllo delle frontiere esterne, il compito di predisporre concreti progetti operativi.

Finora il gruppo di lavoro ha approvato 12 progetti tra i quali l'istituzione di un Centro aeroporti; l'elaborazione di un protocollo di addestramento comune in materia di polizia di frontiera; l'attuazione di un Operazione di alto impatto alle frontiere nonché un progetto di controllo delle frontiere marittime. L'Italia partecipa ad 11 dei 12 progetti, con esclusione di quello relativo al Centro di Dover.

3.1 Il controllo delle frontiere e l'immigrazione clandestina

Quanto al controllo delle frontiere, la particolare connotazione geografica dell'Italia, rende assai complessa un'efficace azione di contrasto dell'immigrazione clandestina.

In tale situazione può essere utile comparare l'Europa a un grande « condominio », apparendo così evidente che non sia solo compito di chi si trova al « pianterreno » di dover presidiare la sicurezza dei quattordici piani sovrastanti. Occorre pertanto ragionare in termini di cooperazione internazionale.

Il riferimento ad una polizia europea di frontiera assume dunque una valenza prioritaria in un'ottica di condivisione futura in cui gli 8 mila chilometri di coste del nostro Paese potranno essere considerate non solo frontiere italiane bensì europee. A questo riguardo sarebbe opportuno aumentare la previsione del contributo complessivo europeo destinato al controllo delle frontiere, attualmente inferiore all'impegno di spesa italiano.

3.2 Il ruolo di Europol nell'attività di controllo delle frontiere

Nella prospettiva del contrasto all'immigrazione clandestina Europol potrà assumere un ruolo particolarmente rilevante nell'attività di controllo delle frontiere.

In tale ambito è necessario riferirsi alla Proposta di piano globale per la lotta all'immigrazione clandestina e alla tratta degli esseri umani nell'Unione Europea nel quale si sottolinea la necessità di rafforzare il ruolo e le competenze dell'Europol specialmente per quanto riguarda l'individuazione e lo smantellamento delle reti criminali coinvolte nell'immigrazione clandestina.

A tal fine viene proposta l'elaborazione di una procedura per assicurare un sistema di comunicazione permanente tra Europol e gli Stati membri responsabili per la gestione delle frontiere esterne in grado di fornire informazioni pertinenti all'Europol, tramite le rispettive unità nazionali.

Tale sistema dovrebbe avere come obiettivo principale quello di garantire all'Europol tutta l'assistenza nella prevenzione, l'indagine e

l'analisi dei reati specifici, nonché la condivisione e il trattamento di tutte le informazioni acquisite dall'Europol al riguardo.

CAPITOLO IX

La cooperazione di polizia e quella giudiziaria in materia penale dopo il Trattato di Amsterdam

1. L'integrazione europea e i trattati

L'integrazione europea è stata talvolta paragonata ad una costruzione a formazione progressiva, ovvero ad uno schema dinamico periodicamente aggiornato dagli Stati mediante nuovi e successivi accordi internazionali.

In tale prospettiva accanto ai tre Trattati istitutivi (il Trattato CECA del 1950 e quelli CEE ed EURATOM del 1957, che costituiscono la base giuridica fondante dello spazio comune europeo), trova posto l'Atto unico europeo del 1986, che in certo modo chiude il primo ciclo di vita delle Comunità europee.

Il Trattato di Maastricht, stipulato nel febbraio 1992, oltre a costituire un ulteriore progresso sulla via dell'integrazione economica, ha rappresentato il primo passo verso l'unione politica degli Stati membri, trasformando le Comunità europee in Unione europea e stabilendo che questa si fonda su tre pilastri fondamentali: il primo relativo all'ambito d'interesse proprio delle Comunità europee quindi già esistente, ma del quale però sono state ampliate le funzioni; il secondo relativo alla politica estera e di sicurezza comune (PESC) e quindi rivolto al rafforzamento della sicurezza interna ed esterna dell'Unione; il terzo relativo alla cooperazione nel settore della giustizia e degli affari interni nonché alla prevenzione e alla repressione del razzismo e della xenofobia (GAI).

In tale visione, il primo pilastro è stato incardinato completamente nel cosiddetto sistema comunitario, mentre, anche in considerazione del fatto che la politica estera nonché la sicurezza e la giustizia sono stati sentiti come aspetti peculiari delle diverse politiche nazionali tanto da essere affidati fino ad allora esclusivamente alle convenzioni internazionali, per il secondo ed il terzo è stata seguita una via intermedia caratterizzata da forme di collaborazione e non di integrazione.

Il terzo pilastro, ossia la cooperazione in materia di giustizia e affari interni, poneva come obiettivo la creazione di un quadro istituzionale permanente, al cui interno i Ministri della Giustizia e dell'Interno degli Stati membri, potessero creare uno spazio di lavoro comune in grado di coordinare i diversi servizi nazionali di polizia, della dogana, d'immigrazione e della giustizia.

Tale cooperazione veniva sentita tanto più necessaria dopo la creazione dello spazio di libera circolazione delle persone realizzato con gli Accordi di Schengen, che creavano di fatto un unico spazio europeo per il quale diveniva fondamentale la tutela della sicurezza dei confini esterni.

Sebbene il Trattato di Maastricht abbia fissato in maniera volutamente ampia gli obiettivi di tale cooperazione, prevedendo per il suo raggiungimento strumenti giuridici quali le azioni comuni e le convenzioni, sul lungo periodo si è rilevato che il quadro predisposto risultava insufficiente sia a garantire le aspirazioni legittime di sicurezza dei cittadini dei singoli Stati membri sia a garantire in maniera adeguata l'azione di stimolo e di controllo del Parlamento europeo e della Corte di Giustizia europea.

2. La creazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia

Il Trattato di Amsterdam del 2 ottobre 1997 ha dunque ritoccato il quadro di riferimento del terzo pilastro ponendosi come primo obiettivo « la creazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia » in cui la libertà di circolazione delle persone fosse accompagnata da misure volte al rafforzamento della sicurezza tramite maggiori controlli alle frontiere, misure di contrasto alla criminalità e azioni di coordinamento in materia di immigrazione ed asilo. Parte di tali misure, per le quali l'ex articolo K9 del Trattato di Maastricht rendeva già possibile il passaggio all'ambito comunitario, sono state inoltre « comunitarizzate » (politica dell'immigrazione e cooperazione giudiziaria in materia civile) permettendo al Consiglio dell'Unione europea di adottare gli atti normativi vincolanti dell'Unione quali i regolamenti, le direttive, le decisioni, le raccomandazioni o pareri.

3. La cooperazione di polizia e giudiziaria

Le materie del « terzo pilastro » non comunitarizzate (cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale) hanno continuato a trovare collocazione nell'ambito del Trattato sull'Unione europea, modificato dal Trattato di Amsterdam (articoli 29-42 del testo consolidato, oggi Titolo VI). Lo stesso processo, più propriamente di integrazione o incorporazione, hanno subito gli Accordi di Schengen del 1985 e la convenzione di applicazione del 1990 nonché il complesso di atti internazionali e di misure di esecuzione, denominato *acquis* di Schengen, incorporati, in virtù di un Protocollo allegato sia al Trattato CE sia a quello UE, nel quadro dell'Unione europea. Inoltre, come stabilito in due diversi protocolli allegati al Trattato di Amsterdam, inizialmente il Regno Unito, l'Irlanda e, in maniera diversa, la Danimarca avevano deciso di non partecipare pienamente alle misure adottate dalle istituzioni comunitarie nell'ambito di tale cooperazione. Tuttora il Regno Unito e l'Irlanda infatti non partecipano automaticamente all'*acquis* di Schengen, mentre partecipano a tutta la cooperazione di cui al Titolo VI del TUE e attualmente hanno scelto di partecipare agli aspetti relativi alla cooperazione di polizia e giudiziaria dell'*acquis* di Schengen, incluse alcune misure di lotta contro l'immigrazione clandestina.

3.1 Tipologia degli atti utilizzabili

Per quanto riguarda la tipologia di atti utilizzabili nel settore della cooperazione in materia giudiziaria e di polizia, l'articolo 34 del Trattato di Amsterdam dispone che il Consiglio dell'Unione europea possa adottare posizioni comuni (che definiscono l'orientamento dell'Unione in merito a una questione specifica), decisioni-quadro, decisioni e stabilire convenzioni di cui raccomandare l'adozione agli Stati membri secondo le rispettive norme costituzionali, con la previsione della loro entrata in vigore dal momento della ratifica da parte della metà di tutti gli Stati membri. Le decisioni quadro, per espresso disposto normativo, hanno lo scopo di ravvicinare le disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri e, pur non avendo efficacia diretta, sono per questi vincolanti quanto al risultato da ottenere, salva restando la competenza delle autorità nazionali in merito alla forma ed ai mezzi.

La decisione pura e semplice non ha invece trovato nel Trattato alcuna caratterizzazione specifica, fermo restando che anch'essa non ha efficacia diretta sebbene sia vincolante per gli Stati membri.

4. Il processo decisionale

Dal punto di vista istituzionale, e relativamente al profilo decisionale e al coinvolgimento delle istituzioni dell'Unione, si rileva che il Consiglio dell'Unione europea, costituito dai ministri competenti per materia nei diversi settori d'interesse di ciascuno Stato membro, deve deliberare per regola all'unanimità; il potere d'iniziativa della Commissione non ha la stessa portata che nel pilastro comunitario non essendo né assoluto, né esclusivo bensì « ridotto », ed il coinvolgimento del Parlamento si esercita come stabilito dall'articolo 39, numero 1, del Trattato di Amsterdam, che impone al Consiglio dell'Unione europea di consultare il Parlamento prima di adottare decisioni-quadro, decisioni e convenzioni. In questi casi il Parlamento esprime un suo parere entro un termine che il Consiglio dell'Unione europea deve fissare, ma che non può essere inferiore a tre mesi; in mancanza di un parere entro detto termine, il Consiglio dell'Unione europea delibera. Il Parlamento europeo inoltre può rivolgere al Consiglio dell'Unione europea interrogazioni o raccomandazioni e procede ogni anno a un dibattito sui progressi compiuti nei settori d'interesse.

5. Il controllo giurisdizionale

Una novità di rilievo del terzo pilastro riformato è rappresentata dalle nuove forme di controllo giurisdizionale della Corte di giustizia europea previste dall'articolo 35 del Trattato di Amsterdam, in base al quale pregiudizialmente la Corte è competente a pronunciarsi sulla validità o l'interpretazione delle decisioni-quadro o delle decisioni, nonché sull'interpretazione delle convenzioni a richiesta di un giudice nazionale, dinanzi al quale tale questione sia dibattuta. Tale forma di

competenza deve essere comunque accettata dai singoli Stati membri che possono decidere se limitare la possibilità di rinvio alla Corte di giustizia ai soli giudici nazionali di ultima istanza, ovvero se consentirla a tutti. In proposito si ricorda che Austria, Belgio, Finlandia, Germania, Grecia, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi e Portogallo hanno esteso l'accettazione a tutti i giudici, riservandosi, ad eccezione di Finlandia e Svezia, di prevedere l'obbligo di adire la Corte per i giudici di ultima istanza. Il paragrafo 7 del citato articolo 35 stabilisce inoltre che la Corte di giustizia possa essere investita di ogni controversia fra gli Stati membri concernente l'interpretazione o l'applicazione degli atti relativi al terzo pilastro solo se questa non può essere risolta dal Consiglio dell'Unione europea entro sei mesi dalla data nella quale esso è stato adito da uno dei suoi membri. A norma del paragrafo 6 dell'articolo 35 infine la Corte risulta competente a riesaminare la legittimità delle decisioni-quadro e delle decisioni, nei ricorsi proposti da uno Stato membro o dalla Commissione per incompetenza, violazione delle forme sostanziali, violazione del Trattato o di qualsiasi regola di diritto relativa alla sua applicazione, ovvero per sviamento di potere.

6. Europol ed il Trattato di Amsterdam

L'articolo 29 del Trattato di Amsterdam ribadisce che obiettivo del complesso di norme facenti parte del Terzo pilastro è quello di « fornire ai cittadini un livello elevato di sicurezza, in uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia ». Il successivo articolo 30 stabilisce inoltre che l'azione comune nel settore della cooperazione delle forze di polizia venga attuata direttamente o per il tramite dell'Ufficio europeo di polizia, che in tale contesto assume un ruolo rafforzato rispetto alle previsioni originarie della convenzione Europol. L'articolo 29 infatti fissa i compiti che Europol dovrà svolgere, e, oltre alle funzioni di coordinamento, di scambio ed elaborazione comune dei dati, assegnati dalla convenzione istitutiva, stabilisce che il Consiglio dell'Unione europea, entro cinque anni dall'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam:

metta Europol in condizione di agevolare e sostenere la preparazione, nonché di promuovere il coordinamento e l'effettuazione di specifiche operazioni investigative da parte delle autorità competenti degli Stati membri, comprese azioni operative di unità miste a cui partecipino rappresentanti dell'Europol con funzioni di supporto;

adotti misure che consentano all'Europol di richiedere alle autorità competenti degli Stati membri di svolgere e coordinare le loro indagini su casi specifici e di sviluppare competenze specifiche che possano essere messe a disposizione degli Stati membri, per assisterli nelle indagini relative a casi di criminalità organizzata;

promuova accordi di collegamento tra organi inquirenti sia di magistratura che di polizia che si specializzino nella lotta contro la criminalità organizzata in stretta cooperazione con Europol;

istituisca una rete di ricerca, documentazione e statistica sulla criminalità transnazionale.

CAPITOLO X

Europol e le sue prospettive nei lavori della Convenzione europea

1. Il gruppo di lavoro « Libertà, Sicurezza e Giustizia »

1.1 Il mandato

Il Gruppo di lavoro « Libertà, Sicurezza e Giustizia » è stato istituito in seno alla Convenzione con il mandato di esaminare questioni di ordine generale e di carattere pratico connesse all'effettiva realizzazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia, individuando segnatamente i miglioramenti da apportare agli strumenti e alle procedure esistenti nel terzo pilastro, nel tentativo di giungere alla semplificazione del sistema istituzionale e giuridico particolarmente complesso nei settori della giustizia e degli affari interni.

In base al mandato del Gruppo si sono tenute nove riunioni a cui sono intervenuti vari esperti. In particolare sono stati espressi pareri relativi all'attuale situazione della criminalità in Europa e alle priorità della lotta contro il terrorismo, il traffico di droga, la tratta degli esseri umani, l'immigrazione clandestina, la pedofilia, la frode organizzata e il riciclaggio di capitali.

Come sottolineato dal Gruppo nella Relazione finale presentata all'Assemblea plenaria della Convenzione del 5 e 6 dicembre 2002, l'Unione europea per ottenere il massimo rispetto dei propri cittadini deve dimostrare di poter conseguire risultati concreti sulle questioni realmente importanti, tra queste le modalità di contrasto alla criminalità organizzata.

D'altra parte dall'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam l'istituzione di uno spazio coerente di libertà, sicurezza e giustizia ha rappresentato uno degli obiettivi fondamentali dell'Unione europea. Pertanto il Gruppo di lavoro X ritiene che il suo mandato sia finalizzato all'individuazione degli strumenti volti a garantire che la libertà possa essere goduta in condizioni di sicurezza, e che la giustizia sia accessibile a tutti.

1.2 I settori di azione

Il Gruppo ha in primo luogo affrontato il problema relativo all'opportunità che le attuali disposizioni del terzo pilastro siano riunite in un quadro giuridico generale comune, consentendo in tal modo di superare la struttura a pilastri e i suoi noti effetti negativi. Tutte le disposizioni relative allo spazio europeo di libertà sicurezza e giustizia potrebbero quindi essere riunite in un unico titolo del Trattato con meccanismi che consentano in taluni casi un coordinamento rafforzato della collaborazione operativa a livello dell'Unione e

il coinvolgimento dei Parlamenti nazionali al fine di tenere conto delle caratteristiche peculiari del settore della polizia e del diritto penale.

Si potrebbe inoltre prevedere che il Consiglio europeo, previa consultazione del Parlamento europeo e dei Parlamenti nazionali, possa stabilire un programma strategico pluriennale che definisca un quadro globale per l'azione dell'Unione in relazione alla legislazione e alla collaborazione operativa in materia di sicurezza e giustizia.

Il Gruppo ha pertanto riconosciuto l'urgente necessità di riformare gli strumenti giuridici attualmente disponibili nel terzo pilastro (articolo 34 del TUE), considerato inoltre che la maggior parte delle convenzioni adottate dal Consiglio non è ancora stata ratificata e che è molto difficile modificare, anche per aspetti secondari, le convenzioni esistenti come quella sull'Europol. Pertanto il Gruppo raccomanda che decisioni-quadro, decisioni e posizioni comuni siano sostituite da regolamenti, direttive e decisioni e che lo strumento delle convenzioni sia abolito. Infatti, qualora il Consiglio dell'Unione europea fosse in grado di convertire la convenzione Europol in regolamento si potrebbe più facilmente adattare tale testo al mutare delle circostanze definendo le procedure decisionali appropriate per la gestione dell'Europol. Tale conversione non inciderebbe necessariamente sul contenuto della convenzione e quindi sulla natura di fondo dell'Europol.

Un altro settore d'azione individuato dal Gruppo è costituito dall'adozione di norme che facilitino la cooperazione di polizia e giudiziaria tra le autorità degli Stati membri quali la convenzione relativa all'assistenza giudiziaria in materia penale stabilita dal Consiglio dell'Unione europea nel 2000 e la decisione-quadro relativa al mandato d'arresto europeo approvata nel giugno 2002, nonché l'ipotesi di creare un'Accademia giudiziaria a livello europeo che sosterebbe il perfezionamento dei giudici.

2. Priorità individuate

Quanto alla riforma delle procedure legislative, in seno al Gruppo è emerso un ampio consenso sul fatto che la situazione attuale, che vede la regola dell'unanimità applicata a tutto il sistema decisionale nel settore della cooperazione in materia penale, non può persistere se si vuole che l'Unione, dopo l'allargamento, preservi e rafforzi la sua capacità di proteggere i cittadini dalle forme gravi di criminalità transfrontaliera. Pertanto è opinione dei membri del Gruppo che debbano essere compiuti notevoli sforzi per estendere il voto a maggioranza qualificata e la codecisione che dovrebbero, in futuro, diventare la procedura legislativa normale in seno al Consiglio.

Pertanto il miglioramento dell'efficacia dell'Europol e dell'Eurojust, fondamentale per la cooperazione europea di polizia e giudiziaria, dovrebbe essere realizzabile con voto a maggioranza qualificata e codecisione. Ciò dovrebbe valere relativamente ad ogni ulteriore possibile ampliamento del mandato dell'Europol e per tutte le norme relative alla sua organizzazione e gestione.

È stato inoltre rilevato che la cooperazione operativa attuale lamenta carenze di efficienza, trasparenza ed assunzione di respon-

sabilità. Al momento le competenze operative sono ripartite tra le forze di polizia e le autorità giudiziarie degli Stati membri, che hanno la responsabilità primaria. Europol e l'Eurojust hanno compiti di sostegno e di agevolazione della cooperazione mentre all'Olaf competono le procedure di indagine amministrativa.

Per quanto riguarda la cooperazione di polizia tra le autorità degli Stati membri il Gruppo ritiene che la portata e l'intensità dell'azione dell'Unione, quali definite attualmente all'articolo 30 del TUE, siano in generale appropriate: si potrebbe tuttavia prevedere una formulazione semplificata di tale disposizione. A parere del Gruppo piuttosto che cercare di aggiornare la presentazione particolareggiata dei compiti dell'Europol contenuta nel citato articolo 30 del TUE — sotto alcuni aspetti già superata — sarebbe più opportuno sostituirla nel nuovo Trattato con una disposizione sull'Europol più breve e più generica, in grado di garantire al legislatore un maggiore margine di libertà rispetto all'evoluzione futura dei compiti e dei poteri dell'Europol. Questa base giuridica non dovrebbe tuttavia essere aperta, bensì indicare la direzione in cui dovrebbero andare gli eventuali sviluppi e fissarne i limiti fondamentali. La disposizione potrebbe quindi affermare il ruolo centrale dell'Europol nel quadro della cooperazione europea di polizia, inquadrarne il campo d'azione e segnalare che i compiti ed i poteri dell'Europol sono definiti dal legislatore e possono comprendere, nella misura da questo stabilita, poteri relativi all'intelligence, al coordinamento e allo svolgimento d'indagini, nonché alla partecipazione ad attività operative a fianco dei servizi degli Stati membri o nell'ambito di squadre comuni. La disposizione, dovrebbe precisare infine che qualsiasi operazione cui Europol partecipa deve essere comunque condotta in collegamento e d'intesa con lo o gli Stati membri interessati e che le misure coercitive spettano sempre ai competenti agenti dello Stato membro sul cui territorio si opera. Qualora si conferissero all'Europol maggiori competenze operative tramite tale base giuridica, il vigente protocollo sulle immunità andrebbe riesaminato. Infine il Gruppo ha sostenuto che le attività dell'Europol dovranno essere sottoposte al controllo democratico del Parlamento europeo e del Consiglio dell'Unione europea, nonché al controllo giudiziario della Corte di Giustizia delle Comunità europee.

Se da una parte la riforma degli strumenti giuridici, delle procedure legislative e della cooperazione operativa determinerà un ampliamento delle competenze del Parlamento europeo, dall'altra i Parlamenti nazionali dovrebbero continuare a svolgere un ruolo importante. In proposito il Gruppo ha proposto un coinvolgimento dei Parlamenti nazionali nella definizione, da parte del Consiglio europeo, degli orientamenti e delle priorità strategiche della politica europea in materia di giustizia penale. Detto coinvolgimento avrà senso soltanto se presso i Parlamenti nazionali si terranno dibattiti sostanziali sulle opzioni all'esame del Consiglio europeo molto prima che questo si riunisca. Ha inoltre auspicato che si tengano conferenze interparlamentari periodiche sulle politiche dell'Unione in questo settore, in particolare riunioni congiunte dei comitati o delle commissioni responsabili della giustizia e degli affari interni dei Parlamenti nazionali.

Il Gruppo ha infine proposto un coinvolgimento dei Parlamenti nazionali nell'esame delle relazioni annuali sulle attività dell'Europol.

3. Proposte presentate

La relazione presentata dal Gruppo all'Assemblea plenaria della Convenzione ha ottenuto ampi consensi. Le proposte presentate dal Gruppo sono state in gran parte sostenute dagli interventi degli oratori. Al termine del dibattito è emerso un ampio consenso su alcune proposte. In particolare riguardo:

la fusione delle disposizioni figuranti attualmente nel titolo VI del TUE e di quelle del Trattato CE con la previsione dell'abolizione del terzo pilastro;

la riforma degli strumenti giuridici, con conseguente sostituzione di quelli previsti dall'articolo 34 TUE. Sostituzione dei termini convenzioni, decisioni quadro e decisioni con i termini leggi e leggi quadro;

la riforma delle procedure legislative con la previsione che la procedura di diritto comune diventi quella della codecisione, con deliberazioni del Consiglio a maggioranza qualificata nei settori dell'attuale terzo pilastro, ammettendo l'unanimità solo in alcuni casi;

l'iscrizione nella futura costituzione europea del principio del riconoscimento reciproco delle decisioni giudiziarie civili e penali;

il ravvicinamento delle legislazioni sostanziali penali e processuali con conseguente fissazione di un elenco di reati che, per la loro gravità e le loro implicazioni transfrontaliere, potrebbero essere immediato oggetto di coordinamento;

la previsione di un ruolo rafforzato della Commissione europea mediante la possibilità di ricorrere alla Corte di giustizia in caso di inadempienza di uno Stato agli obblighi convenuti;

il rafforzamento del ruolo dei parlamenti nazionali, ai quali viene riconosciuta una posizione centrale relativamente al controllo democratico degli strumenti utilizzati nell'attuale terzo pilastro;

la definizione più adeguata nel Trattato delle competenze dell'Europol mediante l'introduzione di una nuova base giuridica e la richiesta che gli sviluppi riguardanti il suo statuto e le sue modalità di funzionamento possano essere adottate a maggioranza qualificata.

Quanto al controllo democratico dell'Europol se da una parte è stato espresso consenso per un ruolo più incisivo del Parlamento europeo, dall'altro si è auspicato un maggior coinvolgimento dei parlamenti nazionali.

CONCLUSIONI

Appare, pertanto, prioritario realizzare un effettivo collegamento operativo tra i singoli parlamenti nazionali ed il Parlamento europeo istituendo un meccanismo che permetta, attraverso uno scambio di informazioni istituzionalizzato e regolare, di esaminare e coordinare i rispettivi ruoli.

L'esperienza del Parlamento italiano attraverso il Comitato porta a ritenere che la proposta della Commissione europea che prevede la « creazione di una Commissione mista composta dai membri delle Commissioni dei parlamenti nazionali e del Parlamento europeo competenti in materia di polizia » sia la più adeguata e che possa costituire un valido strumento per rendere più efficace il controllo parlamentare sull'Europol.

In quest'ottica è opinione del Comitato che la creazione di un organismo che preveda un coinvolgimento a pieno titolo di tutti i parlamenti nazionali nel controllo dell'organismo di polizia europea potrà costituire un ulteriore passo per l'integrazione dell'Europol nell'architettura comunitaria e essere l'occasione per un reale confronto democratico su materie — quali libertà, sicurezza e giustizia — che riguardano indistintamente tutti i cittadini dell'Unione. Il prossimo semestre di presidenza italiana potrebbe, pertanto, costituire l'occasione per avviare la concreta realizzazione di tale istanza.