

CONV 313/02

WG X 6

**NOTA**

---

del: Segretariato

alla: Gruppo X "Libertà, sicurezza e giustizia"

---

Oggetto: Resoconto sommario della riunione del 25 settembre 2002

---

La seconda riunione del Gruppo X "Libertà, sicurezza e giustizia" ha avuto luogo il 25 settembre 2002, dalle ore 11 alle 13 e dalle ore 15 alle 18, sotto la presidenza del sig. John Bruton. L'elenco dei membri del gruppo presenti alla riunione figura nell'allegato.

1. Lotta alla criminalità organizzata (punto di vista dei servizi di polizia nazionali)
  - Intervento del sig. Patrick ZANDERS, direttore della Polizia federale (Belgio)
  - Intervento del sig. John ABBOTT, Direttore del National Crime Intelligence Service (Regno Unito).seguito da uno scambio di opinioni.

Il Presidente ha subito sottolineato la necessità di porre l'accento sulle questioni che richiederebbero modifiche del trattato.

I punti seguenti sono stati sollevati nelle dichiarazioni dei sigg. Zanders e Abbott <sup>1</sup>:

- Entrambi gli esperti hanno espresso pareri convergenti riguardo all'attuale situazione della criminalità nei loro paesi e in Europa e alle priorità dei loro servizi rispettivi, che includono in particolare la lotta contro il terrorismo, il traffico di droga, la tratta degli esseri umani e l'immigrazione clandestina, la pedofilia, la frode organizzata e il riciclaggio di capitali.
- In tale contesto, il sig. Abbott ha sottolineato varie caratteristiche della criminalità organizzata

---

<sup>1</sup> Tutti gli esperti intervenuti nel corso della riunione hanno dichiarato di esprimersi a titolo personale.

moderna: egli ha spiegato tra l'altro che la criminalità organizzata reagisce rapidamente ai cambiamenti delle "condizioni di mercato" spostandosi verso nuovi settori criminali (ad esempio, una recente tendenza alla diminuzione del traffico di droga e all'aumento della tratta di esseri umani e del contrabbando di sigarette), traendo insegnamento dalle sconfitte e traendo vantaggio dalle condizioni di libera circolazione delle persone, dei beni e dei capitali all'interno dell'Unione. Il sig. Zanders ha fatto riferimento in particolare alla criminalità relativa ai minori non accompagnati provenienti dall'Europa orientale e gestita da gruppi di criminalità organizzata nel tentativo di aggirare il diritto penale.

- Nel riconoscere i progressi compiuti nel corso degli ultimi dieci anni, entrambi gli esperti hanno riferito su quelli che essi considerano gli ostacoli principali che al momento impediscono una migliore cooperazione nell'applicazione della legge a livello di Unione.
- Entrambi gli esperti hanno sottolineato i problemi derivanti da norme procedurali diverse tra gli Stati membri (esempi indicati dal sig. Abbott riguardano le norme sull'acquisizione delle prove e sulla loro ammissibilità, l'uso degli informatori, la cooperazione dei testimoni, le norme in materia di trasparenza, la protezione dei dati...). Il sig. Zanders ha inoltre lamentato la mancanza di norme di merito armonizzate in materia di diritto penale.
- Entrambi gli esperti si sono dichiarati insoddisfatti dell'attuale funzionamento del consiglio di amministrazione dell'Europol (del quale sono membri). A loro parere, quest'organo è oberato di questioni legali dettagliate e non è in grado di concentrarsi adeguatamente sulla pianificazione strategica, la definizione di priorità per l'Europol e il controllo delle attività dell'Europol, non da ultimo in conseguenza della rotazione semestrale della presidenza. I 15 membri di tale organo assumono troppo spesso posizioni nazionali anziché adottare una prospettiva comune europea. L'Europol si trova costretta ad applicare procedure eccessivamente burocratiche anche per iniziative molto semplici.
- Entrambi gli esperti hanno confermato che l'efficienza dell'Europol soffre a causa delle scarse informazioni fornite dalle autorità degli Stati membri. Il sig. Abbott ha inoltre fatto riferimento alla mancanza di chiarezza nelle norme di gestione dell'Europol.
- Entrambi gli esperti hanno ritenuto che la Task Force operativa dei capi di polizia dell'UE, creata di recente, non stia svolgendo il ruolo previsto dal Consiglio europeo di Tampere.
- Il sig. Zanders ha deplorato la mancanza tanto di una pianificazione strategica a livello globale quanto di priorità stabilite a livello di Unione e di un quadro per la cooperazione concreta multilaterale tra i servizi operativi degli Stati membri. A suo parere, molte iniziative sovrapposte e talvolta incoerenti sono attualmente presentate al Consiglio dalle Presidenze successive. D'altro canto, secondo il sig. Zanders, le azioni concertate a livello dell'Unione non sono oggetto di un adeguato follow-up o di un controllo della loro attuazione. Il sig. Zanders ritiene che l'attuale struttura del Consiglio nel settore della cooperazione di polizia sia inefficiente, perché deve assolvere a troppe funzioni diverse nello stesso tempo e senza distinzioni.

- Il sig. Zanders ha osservato che gli Stati membri spesso continuano a privilegiare le forme di cooperazione operativa a livello bilaterale piuttosto che multilaterale, a causa della rigidità giuridica e della burocrazia che quest'ultima comporta.
- Gli esperti hanno inoltre formulato proposte concrete di miglioramento per il futuro:
- Il sig. Zanders ha proposto che il Consiglio adotti un "piano di sicurezza" strategico che fissi delle priorità generali nella lotta contro la criminalità e che stabilisca una relazione appropriata fra tali priorità e le capacità necessarie. Il sig. Abbott ha esortato a passare dalla cooperazione (in forma di risposta ad hoc a problemi specifici) a una collaborazione e a un coordinamento *costanti*.
- Entrambi gli esperti hanno esortato ad armonizzare o ravvicinare maggiormente gli aspetti relativi al diritto di procedura penale (o, come rilevato dal sig. Abbott in proposito, nelle "procedure di lavoro" e nelle "pratiche operative"). Inoltre, il sig. Zanders ha sostenuto l'opportunità di una maggiore armonizzazione nei settori prioritari del diritto penale sostanziale, mentre il sig. Abbott considera preferibile un riconoscimento reciproco (insieme a un'armonizzazione delle procedure), dicendosi non convinto della necessità di creare un "diritto penale federale europeo".
- Il sig. Zanders ha proposto di chiarire la distinzione tra le funzioni attualmente svolte dal Consiglio e di introdurre una duplice struttura che operi una distinzione tra le procedure volte a creare il quadro normativo da un lato e, dall'altro, una struttura per la cooperazione operativa tra gli Stati membri e i loro servizi sulla base di impegni espliciti.
- In risposta a un quesito sulla prospettiva di un "FBI europeo", entrambi gli esperti hanno riconosciuto talune carenze che non favoriscono una trasposizione diretta del modello americano. Per il sig. Abbott tale prospettiva presupporrebbe la definizione di reati e procedure uniformi al livello dell'UE e comporterebbe il rischio di perdere il contatto con le forze di polizia locali. Egli ha invece invitato a sfruttare in modo più completo il potenziale delle strutture esistenti. Per il sig. Zanders, un modello auspicabile da sviluppare sarebbe quello di consentire a un'Europol più operativo di coordinare le indagini e svolgere un ruolo guida nelle squadre investigative congiunte, anziché una funzione di semplice sostegno come avviene attualmente. Il Sig. Zanders ha tuttavia preso in considerazione un'evoluzione a lungo termine verso una sorta di "FBI europeo", e verso una funzione di "procuratore europeo" come soluzioni plausibili. Secondo il sig. Abbott, occorre esaminare con attenzione le conseguenze della creazione di un procuratore europeo.
- Entrambi gli esperti hanno messo in guardia contro il tentativo di definire nel trattato un elenco esauriente di reati che richiedono un'armonizzazione o una cooperazione a livello europeo, poiché l'esperienza ha dimostrato che la criminalità organizzata si sposta rapidamente da un settore all'altro e sviluppa costantemente nuove attività criminali. L'azione dell'Unione, e in particolare l'attività dell'Europol, deve essere finalizzata alla lotta contro la criminalità organizzata o grave in generale. Secondo il sig. Zanders, sarebbe preferibile che i ministri definissero in sede di Consiglio i tipi di reati da prendere in considerazione a titolo

prioritario nelle azioni a livello di Unione. Tali forme di criminalità grave potrebbero alla fine essere armonizzate.

- Entrambi gli esperti hanno sottolineato la necessità di stabilire stretti legami tra Europol, Eurojust e Task force operativa dei capi di Polizia, e di evitare sovrapposizioni e duplicazioni.
- Il sig. Zanders ha inoltre sottolineato la necessità di migliorare la formazione dei funzionari di polizia; egli ha proposto a tale riguardo di creare una vera Accademia di polizia.
- Il sig. Zanders ha affermato che, dal suo punto di vista, nulla impedisce la "comunitarizzazione" della cooperazione di polizia nell'Unione.

## 2. Lotta alla criminalità organizzata (punto di vista degli organismi europei)

- Intervento del Sig. Jürgen STORBECK, Direttore dell'Europol, seguito da uno scambio di opinioni

I punti seguenti sono stati sollevati, tra gli altri, dal sig. Storbeck nella sua dichiarazione e in risposta a domande dei membri del gruppo:

- Tracciando un quadro generale dell'attuale situazione della criminalità e delle priorità dell'Europol nella lotta contro la criminalità, il sig Storbeck ha confermato le informazioni fornite dai sigg. Zanders e Abbott (v. sopra). Inoltre, il sig. Storbeck ha affermato, per esempio, che anche forme di criminalità meno gravi, come le rapine, sono sempre più opera di gruppi criminali organizzati a livello internazionale e che la cooperazione tra vari gruppi sul piano mondiale sta diventando sempre più stretta. Per quanto riguarda i settori prioritari della lotta alla criminalità in Europa, il sig. Storbeck ha confermato le dichiarazioni formulate dagli altri esperti e ha menzionato la criminalità informatica e la contraffazione dell'euro come ulteriori priorità dell'azione dell'Europol.
- Il sig. Storbeck ha confermato le analisi dei problemi fatte dai sigg. Zanders e Abbott riguardo agli ostacoli a un'azione efficace dell'Europol e a una cooperazione di polizia più intensa, anche se ha sottolineato gli straordinari progressi compiuti dall'inizio dell'attività dell'Europol. In tale contesto, il sig. Storbeck ha fatto riferimento al sistema di telecomunicazioni dell'Europol, alle sue analisi sulle organizzazioni criminali e all'introduzione di una banca dati informatica centralizzata che consenta di effettuare ricerche su singoli casi.
- Secondo il sig. Storbeck, gli Stati membri tendono ancora a privilegiare la sovranità nazionale in questo settore; in sede di consiglio di amministrazione dell'Europol, essi insistono in particolare sull'unanimità per tutte le questioni strategiche e anche per quelle specifiche di carattere operativo e tecnico. Di conseguenza, la cooperazione di polizia a livello europeo si adatta troppo lentamente ai nuovi fenomeni criminali, sia relativamente al suo quadro giuridico sia rispetto alle questioni pratiche, come la formazione. Il sig. Storbeck si è

inoltre rammaricato del fatto che l'Europol debba lavorare in 11 lingue invece che in un'unica lingua di lavoro.

- Egli ha deplorato le lacune nell'attuazione, nel controllo e nella valutazione delle decisioni prese dal Consiglio. Per esempio, non esistono attualmente meccanismi per controllare se gli Stati membri adempiono ai loro obblighi di fornire informazioni all'Europol. Ha sottolineato che tale trasmissione di informazioni e di intelligence è decisiva per un'azione efficace dell'Europol.
- Il sig. Storbeck ha dichiarato che le priorità nazionali nella lotta contro la criminalità non sono sempre reciprocamente compatibili. A livello europeo si riscontra attualmente una notevole duplicazione di sforzi tra sistemi, iniziative, organi e basi di dati di recente introduzione (Europol, Schengen; OLAF, Eurojust, varie reti ...) che sono concomitanti ma non sempre compatibili. Egli ha raccomandato una semplificazione di questi vari organismi e reti.
- A parere del sig. Storbeck, il controllo parlamentare dell'Europol non è attualmente chiaro: si è responsabili dinanzi a troppi parlamenti nazionali. Un controllo democratico più forte e più efficace sarebbe nell'interesse dell'Europol. Come possibile soluzione, ha accennato alla prospettiva di un controllo da parte del Parlamento europeo.
- Il sig. Storbeck ha dichiarato che le procedure attuali per modificare le convenzioni Europol e le varie norme per la sua applicazione sono troppo pesanti; molti testi importanti non sono ancora entrati in vigore per la mancata ratifica di tutti gli Stati membri. Per esempio, si è tentato per due anni di modificare la convenzione Europol allo scopo di ridurre i vincoli imposti dalla regola dell'unanimità. Pur riconoscendo che il sistema attuale garantisce che gli Stati membri accettino positivamente le convenzioni da essi ratificate, il sig. Storbeck ha dichiarato che sarebbe bene trasformare la convenzione Europol e le relative norme di attuazione in strumenti di diritto comunitario, al fine di rendere più rapide le necessarie modifiche della legislazione.
- Il sig. Storbeck ha spiegato che attualmente l'Europol non ha una funzione guida, ma influenza le indagini nazionali e vi partecipa; il suo contributo ha recentemente facilitato alcuni arresti importanti. Quanto alle prospettive per un ruolo più operativo dell'Europol, il sig. Storbeck ha differenziato tra indagini, nelle quali si potrebbe ipotizzare un ruolo più incisivo dell'Europol (per esempio consentendogli di interrogare dei testimoni), e poteri esecutivi (come confisca o mandati di arresto), che dovrebbero restare di pertinenza delle autorità nazionali. Tuttavia, una rilevante estensione delle funzioni investigative dell'Europol solleverebbe la questione del chi controllerebbe e coopererebbe con l'Europol sul piano giudiziario. Durante il dibattito, pur accettando il principio che bisognerebbe innanzitutto consolidare gli strumenti attuali di cooperazione, il sig. Storbeck ha sostenuto l'obiettivo di una maggiore centralizzazione della cooperazione di polizia in Europa, sempre che essa si iscriva in un contesto chiaro di regole e responsabilità. Egli ha anche dichiarato che, con

l'aumentare dei poteri operativi attribuiti all'Europol, aumenterebbe la necessità di rivedere il protocollo sulle sue immunità e ha aggiunto che, finora, l'Europol non ha mai invocato la sua immunità.

- Secondo il sig. Storbeck, certi settori che per loro natura richiedono una risposta europea, come la frode contro gli interessi finanziari dell'Unione o la contraffazione dell'euro, rappresentano un valido esempio dell'opportunità di disporre di istituzioni UE, come un procuratore europeo e/o una polizia europea.

3. Intervento del Sig. Michael KENNEDY, Presidente dell'Eurojust;

Intervento del Sig. Franz-Hermann BRÜNER, Direttore generale dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF), seguito da uno scambio di opinioni

Nel suo intervento introduttivo, il sig. Kennedy ha richiamato, tra l'altro i seguenti punti:

- Il sig. Kennedy ha illustrato la cronistoria dell'Eurojust, dal Consiglio europeo di Tampere fino alla sua istituzione ufficiale nel marzo di quest'anno e al suo futuro trasferimento nella sede dell'Aia. Al riguardo, ha messo in evidenza la limitatezza delle risorse dell'Eurojust (attualmente un solo esperto nazionale distaccato al segretariato). Egli ha anche spiegato il funzionamento pratico dell'Eurojust in quanto collegio di magistrati, procuratori e ufficiali di polizia nazionali con funzioni equivalenti e ha comunicato che l'Eurojust è stata finora coinvolta in circa 300 casi, metà dei quali connessi a terrorismo, riciclaggio di capitali e traffico di stupefacenti.
- Il sig. Kennedy ha descritto la funzione dell'Eurojust come "un lubrificante" nel sistema della cooperazione giudiziaria europea in materia penale (ancora basata principalmente sulla convenzione del Consiglio d'Europa sull'assistenza giudiziaria del 1959). Questa funzione di facilitare la cooperazione tra autorità nazionali include tipi di assistenza pratica come, per esempio, la stesura di commissioni rogatorie. L'Eurojust si propone anche di migliorare il coordinamento delle indagini e dei procedimenti svolti dai procuratori nazionali. Il sig. Kennedy ha evidenziato in particolare il diritto dell'Eurojust di chiedere a un'autorità nazionale di avviare indagini in casi particolari; questo potrebbe essere un potente strumento, in quanto un'autorità nazionale che non dia seguito a una simile richiesta deve fornirne le motivazioni all'Eurojust, che può rendere pubblico il suo parere al riguardo nelle sue relazioni periodiche.
- Il sig. Kennedy ha sottolineato che l'Eurojust, grazie alla sua composizione, può scavalcare i confini tra i sistemi di diritto civile e di "common law" (in particolare il diverso status dei servizi di polizia, dei procuratori, dei pubblici ministeri, ...)
- Il sig. Kennedy ha criticato le attuali sovrapposizioni tra vari organismi (Europol, Eurojust, OLAF) e ha sottolineato la necessità di un maggiore coordinamento tra essi.

- Il sig. Kennedy ha ricordato le difficoltà pratiche derivanti dalle diverse norme procedurali esistenti negli Stati membri (diversi meccanismi di sorveglianza, norme per l'acquisizione delle prove). Ha chiesto che l'Unione elabori un testo giuridico sull'acquisizione delle prove in cui si garantisca che, nei casi in cui funzionari di vari Stati membri lavorano in squadra, le prove da loro raccolte siano ammissibili nei procedimenti giudiziari in tutti gli Stati membri interessati.

Nel suo intervento introduttivo, il sig. Brünner ha trattato, tra l'altro i seguenti punti:

- Il sig. Brünner ha illustrato gli elementi di fondo della missione dell'OLAF, in particolare il fatto che l'Unione dispone di un ingente bilancio proprio, esposto ad alto rischio di frode per quanto riguarda sia le entrate sia le spese. Egli ha fatto presente che le perdite per gli interessi finanziari dell'Unione sono stimate fino a due miliardi di euro l'anno.
- Nel 1996 il Consiglio ha deciso che la Comunità deve avere una competenza propria per le indagini amministrative svolte congiuntamente agli Stati membri (competenza esercitata in un primo tempo dall'UCLAF e, dopo il 1999, dall'OLAF). Il trattato definisce gli interessi finanziari della Comunità come un valore comune. Tuttavia, secondo il sig. Brünner, la tutela del denaro europeo non è sempre una priorità per le autorità nazionali e il trattamento dei fascicoli sui quali indaga l'OLAF è spesso differente da uno Stato membro all'altro. In realtà, pochissime delle indagini dell'OLAF sfociano in procedimenti giudiziari effettivi negli Stati membri ed è talvolta difficile conoscerne l'esito concreto. Il recupero dei proventi delle frodi si protrae spesso per troppo tempo.
- Il sig. Brünner ha chiesto di elaborare una soluzione europea per la tutela degli interessi finanziari dell'Unione. Attualmente, l'OLAF e l'Eurojust, benché lavorino insieme, agiscono nell'ambito di pilastri diversi; una soluzione comune sarebbe, a suo parere, necessaria per il futuro. Il sig. Brünner ha fatto riferimento al pubblico ministero europeo, proposto dalla Commissione e al centro di un'audizione tenuta la settimana scorsa, come possibile soluzione per offrire uno strumento altamente specializzato.

Rispondendo a domande dei membri del Gruppo, il sig. Kennedy, il sig. Olivier de Baynast, Vicepresidente dell'Eurojust (in particolare per le domande relative alla sua sfera di competenze nell'Eurojust) e il sig. Brünner hanno fatto, tra l'altro, le seguenti osservazioni:

- Tutti gli oratori hanno caldeggiato una più stretta cooperazione tra Europol, Eurojust e OLAF.
- Il sig. Kennedy ha osservato che l'Eurojust non prospererà se i casi non le saranno deferiti volontariamente dagli Stati membri, dato che non può chiedere tale deferimento. Egli ha inoltre citato la prossima relazione dell'Eurojust, in cui si identificano oltre 20 ostacoli specifici a un'efficace assistenza giudiziaria reciproca.

- Il sig. de Baynast ha accennato a un problema di visibilità, per gli operatori del settore, della normativa penale europea. Egli ha invocato un "testo superiore" che comprenda tale normativa e una più incisiva definizione dell'Europa in quanto spazio giudiziario al quale tutti i magistrati d'Europa dovrebbero essere vincolati. Inoltre, si è espresso a favore della creazione di una solida base giuridica che garantisca all'Eurojust la comunicazione delle informazioni necessarie e a favore dell'integrazione nel trattato del principio del reciproco riconoscimento delle decisioni giudiziarie. Parlando di un "problema di strumenti giuridici", il sig. de Baynast ha criticato il fatto che attualmente gli Stati membri stanno esaurendo le loro energie nella negoziazione di testi che non sono ratificati o attuati.
- Il sig. Brüner ha sottolineato la necessità di garantire un pari trattamento in tutti gli Stati membri del seguito giudiziario dei casi di frode nei confronti del bilancio dell'UE, specialmente in considerazione dell'allargamento. A suo giudizio, gli obblighi degli Stati membri derivanti in questa materia dal trattato devono essere applicati in modo più rigoroso.
- Il sig. Brüner ha confermato che, nel suo caso, il flusso di informazioni dagli Stati membri provoca meno difficoltà rispetto a quanto dichiarato dai rappresentanti dell'Europol e dell'Eurojust, grazie agli obblighi giuridici stabiliti per lo scambio di informazioni dai regolamenti comunitari.
- Il sig. Brüner ha segnalato delle difficoltà per la variabilità della definizione di "frode" negli Stati membri, cosa che, per esempio, rende problematico dar conto delle frodi su scala europea.
- Il sig. Brüner ha confermato che il suo ufficio agisce in assoluta indipendenza dalle istituzioni nelle sue indagini. Il sig. Kennedy ha dichiarato che il grado di indipendenza dei membri dell'Eurojust è determinato dai sistemi giuridici nazionali nel cui ambito essi operano.
- Quanto alla proposta di un procuratore europeo, il sig. Kennedy ha raccomandato di analizzare in dettaglio l'eventuale necessità di un simile cambiamento; in particolare, a suo parere, la differenza tra il potere di un procuratore europeo di dirigere indagini e il diritto esistente dell'Eurojust di chiedere l'avviamento di indagini sarebbe in pratica minima. Il primo obiettivo importante dovrebbe essere quello di far funzionare l'Eurojust. Se tuttavia si dovesse sviluppare l'idea di un procuratore europeo, i membri dell'Eurojust ritengono che ciò debba avvenire partendo dall'Eurojust.
- Tanto il sig. Kennedy quanto il sig. Brüner hanno confermato che una Carta dei diritti fondamentali vincolante non darebbe luogo, dal punto di vista pratico, a cambiamenti o a problemi nei loro lavori.



**Elenco dei membri del Gruppo presenti  
alla riunione del 25 settembre 2002**

- **Sig. John BRUTON, Presidente, membro del Praesidium**
- **Sig. Pat CAREY**
- **Sig. Josef CHABERT**
- **Sig. Alberto COSTA**
- **Sig. Ben FAYOT**
- **Sig. Jacques FLOCH**
- **Sig. David HEATHCOAT AMORY**
- **Sig. Oskaras JUSYS**
- **Sig. Jürgen MEYER**
- **Sig.ra Marie NAGY**
- **Sig.ra Androula VASSILIOU**
- **Sig. Antonio VITORINO (Sig. Michel PETITE)**