

CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA
XVI LEGISLATURA

Resoconto stenografico della Comitato parlamentare di controllo sull'attuazione dell'Accordo di Schengen, di vigilanza sull'attività di Europol, di controllo e vigilanza in materia di immigrazione

Seduta del 20/5/2009

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE MARGHERITA BONIVER

La seduta comincia alle 14,30.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso.
(*Così rimane stabilito*).

...

Audizione del Rappresentante italiano nel Consiglio di Amministrazione di Europol, generale Antonio Sessa.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulle nuove politiche europee in materia di immigrazione, l'audizione del rappresentante italiano nel Consiglio di amministrazione di Europol, nonché direttore del Servizio per la cooperazione internazionale di polizia, generale Antonio Sessa.

Ricordo che sono presenti, oltre al generale Sessa, che ringrazio per la sua disponibilità, il colonnello dei Carabinieri Antonio Colacicco, direttore dell'Unità nazionale Europol, e il tenente colonnello della Divisione N.SIS della Guardia di finanza, Adolfo Rufa.

Questa audizione riveste grande rilievo sia per le note competenze di questo Comitato riguardo ad Europol, sia per l'attuale fase del dibattito politico relativamente ai temi dell'immigrazione in generale, soprattutto di quella clandestina, e rappresenta quindi un momento molto qualificante per la nostra indagine conoscitiva.

Al fine di delineare un quadro completo della situazione, le chiederei, signor generale, innanzitutto di illustrarci gli aspetti più salienti dell'organizzazione Europol, definendo il livello di cooperazione con i nostri omologhi negli altri Stati membri e con i corrispondenti organi investigativi, nonché di evidenziare il ruolo svolto dall'Italia all'interno di Europol.

Al nostro Comitato interessa capire, in particolare, come Europol si attivi per la cooperazione in materia di lotta all'immigrazione clandestina. Le chiedo, quindi, la sua opinione circa il livello e l'efficacia dello scambio di informazioni con i Paesi membri, secondo il principio di disponibilità, e come questo possa evolversi alla luce dell'auspicabile attivazione dell'operatività del Sistema informativo Schengen di seconda generazione, il cosiddetto SIS II.

A questi temi mi pare sia connesso anche quello della protezione dei dati personali, su cui la invito a fare un accenno - e magari a entrare nei dettagli, tempo permettendo - anche in relazione alla prossima adesione italiana al Trattato di Prüm e, dunque, all'istituzione della famosa banca dati nazionali del DNA.

Nello spirito della nostra indagine conoscitiva, ci interessa, inoltre, approfondire la cooperazione tra Europol e altri soggetti terzi, ovvero singoli Paesi, ma anche organizzazioni come Interpol e l'Agenzia europea per la gestione dell'immigrazione (Frontex). Tutto ciò per cogliere, soprattutto, le connessioni tra le reti che contrastano l'immigrazione clandestina, la tratta di esseri umani e i fenomeni di criminalità finanziaria.

Le chiediamo di conoscere, infine, lo stato di avanzamento dei lavori preparatori del programma che dovrebbe condurre al sistema di finanziamento di Europol attraverso il bilancio comunitario. Nel ringraziarla ancora una volta a nome del nostro Comitato per aver accettato il nostro invito, le do la parola.

ANTONIO SESSA, *Rappresentante italiano nel Consiglio di amministrazione di Europol*. Sono molto lusingato dell'invito che ho ricevuto, perché penso che per ogni uomo raccontare, in un consesso di questo livello, il proprio operato o parte di esso - dirigo un organismo dal quale dipendono la divisione Europol e la divisione Schengen, ma anche tutta la cooperazione. Sono alla direzione del Servizio per la cooperazione internazionale solo da pochi mesi. Nel passato ho ricoperto incarichi operativi di alto livello qualitativo e di grande soddisfazione: ho diretto, ad esempio, i comandi provinciali di Napoli e di Bari, la Regione Carabinieri Abruzzo e prima ancora il servizio di protezione che si interessa della gestione del sistema di collaborazioni e testimoni di giustizia. Questo ultimo servizio, in particolare, potrebbe avere anch'esso un risvolto in ambito europeo, dal momento che Eurojust è molto attenta al problema in questione e vorrebbe portare in Europa l'esperienza italiana. Il servizio di protezione italiano, infatti, è additato come il migliore del mondo; migliore anche di quello degli Stati Uniti, dal quale abbiamo mutuato le esperienze del Marshall. Del resto, chi sa copiare può diventare più bravo del modello.

Come dicevo, ricopro questo incarico soltanto da pochi mesi. Avevo appena imparato ad affrontare i problemi riguardanti la mia carica precedente quando, secondo quella che viene comunemente definita «la legge di Peter» - non appena si impara a svolgere un certo lavoro, subito si passa ad altro compito - sono stato nominato rappresentante italiano nel consiglio di amministrazione di Europol. Probabilmente, quando avrò imparato questo lavoro, sarò trasferito altrove. È probabile, comunque, che siano proprio questi cambiamenti a dare un senso alla nostra vita, offrendo sempre nuovi stimoli.

Riguardo all'argomento oggetto della nostra audizione, ho preparato un appunto scritto che rappresenta il sunto di un documento che ho portato con me e che consegnerò alla Commissione affinché possa essere utilizzato.

Ho preferito mettere per iscritto il mio intervento, perché, conoscendo gli argomenti, vorrei evitare di divagare e dilungarmi oltre il tempo necessario, sapendo che avrò un'ora, un'ora e mezza a disposizione. Almeno, così mi è stato riferito.

PRESIDENTE. Generale Sessa, lei non può sapere come sono organizzati i lavori parlamentari. La inviterei cortesemente a riassumere la relazione che ha predisposto in circa trenta minuti. Considerato che, a seguire, si aprirà un dibattito, dobbiamo assolutamente chiudere la seduta entro le 15,30.

ANTONIO SESSA, *Rappresentante italiano nel Consiglio di amministrazione di Europol*. Va bene. Europol, il primo tema di questa audizione, nasce con il Trattato de L'Aja del 1992. Disciplinata dalla Convenzione del 1995, Europol inizia a funzionare nel 1999, con il compito di migliorare la cooperazione nelle forme più gravi di criminalità. Nel corso del tempo, è stata oggetto di varie modifiche e di protocolli aggiuntivi, fino a quando il Consiglio ha creato l'Ufficio europeo di polizia, con una decisione del 15 maggio 2009 che diventerà operativa a partire dal 1 gennaio 2010. I miglioramenti che prevedono Europol come un'Agenzia dell'Unione europea sono, innanzitutto, il finanziamento del bilancio da parte dell'Unione e non più da parte dei singoli Stati membri, e la semplificazione amministrativa e operativa. Europol, infatti, attualmente assiste gli Stati membri senza i vincoli prima esistenti, ossia la verifica che il reato fosse commesso da una certa organizzazione criminale prevista in un dato allegato e che fossero coinvolti almeno due Stati. In definitiva, si è introdotta una migliore *governance*, poiché è sufficiente che le decisioni del consiglio di amministrazione siano prese a maggioranza dei due terzi e non più all'unanimità, come era invece previsto in caso di argomenti di carattere finanziario.

Vi è, inoltre, l'auspicio di una maggiore operatività con l'entrata in funzione delle squadre investigative comuni. L'Italia, del resto, ha già ratificato la decisione quadro del Consiglio nel 2002, ma non ancora la convenzione di mutua assistenza. Di fatto, le squadre investigative comuni - strumento operativo molto raccomandato in ambito comunitario, dato che gli esperimenti effettuati hanno sempre avuto degli ottimi risultati - non sono ancora attive.

Per la realizzazione degli obiettivi, le unità nazionali Europol hanno accesso diretto a tutti i sistemi informativi dell'organizzazione e alle banche dati nazionali, con la garanzia di protezione dei dati. Infine, Europol può concludere accordi con tutte le organizzazioni e con Paesi terzi. Per quanto concerne i fondamenti della cooperazione Europol, in particolare in materia di immigrazione clandestina, essi si basano su tre principi: il principio di disponibilità, il Trattato di Prüm e l'iniziativa svedese.

Il principio di disponibilità è sancito dal programma e prevede che un ufficiale di un servizio di contrasto in uno Stato membro che ha bisogno di un'informazione operativa possa ottenerla da un altro Stato membro, il quale è tenuto a trasmettergliela per fini dichiarati, tenendo conto ovviamente della normativa della Nazione.

Il Trattato di Prüm riguarda lo scambio di tre tipi di dati: i profili DNA, le impronte digitali e le immatricolazioni di veicoli. Esso si attua attraverso una duplice fase: la prima fase riguarda il principio dell'esistenza del dato, che nel nostro gergo tecnico viene chiamato *hit/no hit* (colpito o non colpito), senza molte formalità; la seconda fase concerne l'accertamento del bisogno, da parte del richiedente, di conoscere la notizia, sul presupposto normativo delle indagini in corso, della delega dell'autorità giudiziaria o del reato previsto in ambito comunitario (non tutti i reati, infatti, sono considerati alla stessa stregua nei vari Paesi).

L'iniziativa svedese ha lo scopo di migliorare l'efficienza dello scambio di informazioni. Si tratta di un sistema molto ampio - comprende qualsiasi dato di cui si sia in possesso - e sollecito, perché ha stretti limiti temporali. Esso prevede, inoltre, l'utilizzo di qualsiasi strumento operativo e, di conseguenza, è estremamente elastico. L'iniziativa svedese si avvale non soltanto del sistema SIS, del sistema SISNET e del sistema I-24/7 - usato da Interpol per coprire, nell'arco dell'intera giornata, sette giorni su sette, l'esigenza informativa - ma di qualsiasi altro dato, al limite anche telefonico, con scambio di fax.

Europol ha una sua dotazione di strumenti informatici e dispone di tre banche dati: il sistema di informazione Europol (*Information system-IS*) che consente l'inserimento e l'accesso per l'analisi dei dati, gli archivi di lavoro, i cosiddetti AWF (*Analytic world file*) e il sistema indice, che verifica la presenza dei dati in altri AWF, ossia in altri archivi.

Lo scambio informativo tra le forze di polizia italiane ed Europol avviene tramite l'Unità nazionale Europol, che è il *desk* italiano istituito presso l'organizzazione, secondo il seguente schema: Europol, ufficio collegamento italiano istituito all'Aja, Unità nazionale Europol di Roma e forza di polizia che richiede o cede il dato.

I contributi offerti, pur essendo di elevato livello qualitativo, sono talvolta numericamente sottodimensionati rispetto alle aspettative. Quanto al numero di transizioni effettuate tramite AWF, l'Italia è all'undicesimo posto, su ventisette Stati, per informazioni inviate in ambito europeo e al nono posto per informazioni richieste. Per l'alimentazione della banca dati europea, il nostro Paese si colloca all'ottava posizione per informazioni scambiate e al decimo posto per informazioni fornite. Per le nuove investigazioni considerate di qualità, l'Italia è al quindicesimo posto, con un *trend* - ahimè - abbastanza negativo.

È probabile che ci sia una minore sensibilità da parte delle forze di polizia nazionali nei confronti di questo strumento operativo che, invece, ha un grande valore aggiunto, perché prevede anche l'analisi dei dati, un'attività che nessun'altra agenzia soltanto operativa riesce a svolgere. Tuttavia, sono ottimista per l'avvenire: innanzitutto, una nuova ventata di vitalità nasce dalla nomina di un nuovo direttore giovanissimo, un inglese quarantunenne che sembra animato veramente da sacra *verve* operativa; inoltre, abbiamo, da un po' di tempo - sicuramente da quando ho ricevuto questo incarico - migliori contatti che serviranno a rafforzare lo scambio operativo e che si stanno

muovendo per chiedere all'unità Europol di assegnare posti di maggior prestigio a ufficiali di polizia o dei carabinieri nazionali.

La nostra mancanza di sensibilità e di comprensione per l'utilità del sistema talvolta ci ha portato, in passato, a non cedere ufficiali e funzionari di valore a Europol e questo, probabilmente, ha determinato una cattiva ricaduta dal punto di vista operativo.

Di recente, si è intervenuti con la creazione delle *task force* dei capi di polizia, operativa e strategica. Si tratta di uno strumento che si sta dimostrando validissimo dal punto di vista operativo, perché, per la prima volta, riesce a conciliare lo scambio di informazioni, contemporaneamente verso l'alto, verso il basso e orizzontalmente: verso l'alto, coinvolgendo direttamente i Governi nazionali su esigenze di carattere operativo; verso il basso, con una immediata attribuzione di compiti in caso di conclamata esigenza; orizzontalmente, creando una partecipazione tra tutti gli Stati nello scambio di notizie.

Lo strumento operativo pratico di cui si avvalgono le *task force* - sia quella operativa che quella strategica, ma in particolare quella operativa - è la COSPOL. Si tratta di un sistema multilaterale volto a perseguire mirati obiettivi nell'ambito della *task force*, che riflettono le priorità individuate dallo strumento strategico nell'OCTA (il rapporto annuale di valutazione della minaccia della criminalità organizzata). COSPOL si avvale del supporto di Europol e degli AWF; è suddiviso in otto ambiti criminali composti da un Paese coordinatore che si chiama *driver*, da un vice che si chiama *co-driver* e da una serie di collaboratori. A ogni gruppo viene associato un archivio di analisi che corrisponde a una determinata sfera criminale.

In questo campo, l'Italia svolge un ruolo importante: è *driver* in molti progetti, per esempio quello della criminalità organizzata nei Paesi balcanici - anche per quanto riguarda il traffico e la tratta di esseri umani - e del traffico di eroina; è *co-driver* con la Francia per la lotta alle organizzazioni criminali russe, con particolare riferimento alle tecnologie di comunicazione. Nel documento, ho allegato una tabella con le indicazioni degli ambiti in cui l'Italia è *driver*, *co-driver* o semplice partecipatore.

Passando alla cooperazione in materia di immigrazione clandestina, desidero fare una premessa derivante da una mia esperienza di carattere personale. L'estate scorsa, dopo aver vissuto - come è capitato a tanti - la «notte dell'innominato», ho deciso che quello che ho mi basta per vivere e, dunque, posso dedicare le mie energie e parte di ciò che possiedo agli altri. Mi sono recato così in Mozambico presso una comunità comboniana, dove ho ripensato totalmente il mio concetto del «niente». Fino a quel momento infatti, il niente per me consisteva nel non avere una casa, uno stipendio, insomma nel possedere nulla. Ebbene, quando si va in un posto del genere, si capisce che il «niente» è tutt'altro, perché anche i tuoi vicini non hanno nulla. In Italia, chi ha niente può comunque contare sulla partecipazione di tutti, su un piatto di minestra calda che una comunità religiosa o civile mette a sua disposizione, su un giaciglio per dormire. Il «niente» in Mozambico è veramente niente, perché anche il vicino non ha nemmeno una patata da offrire. Un'altra esperienza di cui vorrei parlarvi è di carattere operativo. Qualche giorno fa sono stato alla Conferenza panmediterranea sull'immigrazione e sono rimasto molto colpito dall'intervento del rappresentante dell'Interpol del Burkina Faso, il quale ha detto, con grande umiltà e partecipazione, che noi non sappiamo nulla del fenomeno dell'immigrazione: non possiamo neanche immaginare che cosa significhi possedere solo una capanna, due vacche magre (perché non c'è acqua né erba e non si può nemmeno macellarle, perché non c'è modo di refrigerarle), un po' di terra che non produce quasi niente, quattro-cinque figli e una proiezione dell'avvenire terribile, perché si sa che si morirà presto. Se poi chi vive in tali condizioni, pensando di potere vivere meglio in un altro posto, vende tutto ciò che ha a un'organizzazione criminale, da quel momento è disperato e nessun muro - così si è espresso il rappresentante del Burkina Faso - lo potrà fermare. Da quel momento, quell'uomo prenderà in considerazione anche la possibilità della morte, sua e della sua famiglia, perché - come dicevano i greci - ha bruciato le navi dietro di sé. Questa è l'immigrazione clandestina.

Chiedeva, inoltre, il rappresentante dell'Interpol del Burkina Faso, di non spendere energie per

contrastarla, ma di impegnarsi per evitare che essa si verifichi, che quegli uomini partano dai loro Paesi. È chiaro che, una volta partiti, da qualche parte devono arrivare. Forse non arriveranno in Italia o nell'area del Mediterraneo, ma andranno in un altro posto. Dunque, il problema sarà risolto solo dal punto di vista psicologico, ma non sostanziale, perché, lo ripeto, questi uomini devono giungere da qualche parte, magari anche alla morte. Scusatemi per questa divagazione, ma desideravo parlarvene.

I problemi della cooperazione in materia di lotta all'immigrazione impongono un'altra esigenza: capire quando il fenomeno è puramente di immigrazione clandestina e quando, invece, ci si trova ad affrontare un altro problema ad esso correlato, la tratta. È una vera e propria forma di schiavitù dei nostri giorni, che sembrava finita a metà dell'Ottocento, ma è ancora di scottante attualità; vi sono diverse forme di tratta, che può essere finalizzata alla prostituzione, all'accattonaggio e al lavoro domestico. Dietro tutto questo ci sono organizzazioni criminali che si arricchiscono. Per contrastare questo problema a livello nazionale (ma che ha prodotto anche delle ripercussioni internazionali), stiamo creando dei gruppi *ad hoc* per lo studio del tema in questione e - di concerto con la Procura nazionale antimafia, dietro *input* specifico e con impegno reciproco nostro e del Procuratore nazionale, dottor Grasso - stiamo mettendo a punto dei *vademecum*; soprattutto, stiamo cercando di creare una coscienza negli operatori di polizia, in modo tale che non ci si fermi a quei reati che vengono perseguiti con norme specifiche (sfruttamento della prostituzione, sfruttamento dell'immigrazione clandestina) o, addirittura, con contravvenzioni (accattonaggio o reati di natura sessuale). L'obiettivo, appunto, è la creazione di un *vademecum* ad uso degli operatori di polizia che elenchi i reati «spia», quelli che l'investigatore e l'autorità giudiziaria possono considerare prodromici di fenomeni molto più significativi o conseguenza degli stessi, ad esempio la tratta. Occorrerà modificare la mentalità per arrivare a questo ed evitare che piccole gelosie di carattere personale (talvolta involontarie) o questioni di competenza territoriale possano creare problemi. Penso, per esempio, alla divisione delle competenze tra le procure della Repubblica, che agiscono su certi reati, e le procure distrettuali, che si occupano di altri e specialmente a quello che accade quando questo riguarda una provincia in cui non ha sede una procura distrettuale. Si tratta, in parte, di quanto è successo nell'ambito della lotta alla droga, quando i procuratori (ma talvolta anche gli operatori di polizia) preferivano non andare avanti e non trasformare il reato di spaccio di stupefacenti in associazione a delinquere finalizzata allo spaccio di stupefacenti, proprio per non cedere la competenza in materia.

Iniziative che vedono il coinvolgimento degli Stati membri riguardano, principalmente, una cooperazione basata su scambi di informazioni su condotte comuni e metodologie investigative e anche scambi di personale. Ne sono esempi recenti un'operazione ormai alla settima od ottava edizione definita ITARO (acronimo di Italia-Romania), in cui ci sono scambi di ufficiali di collegamento tra l'Italia e la Romania, e un recentissimo accordo operativo stipulato con l'Albania, sempre in materia di immigrazione clandestina, ancora più importante perché il Paese non è ancora entrato nella comunità europea e quindi ancora non ha accesso al sistema.

Altre iniziative riguardano l'armonizzazione delle legislazioni e della politica comune nei settori dei visti e dell'asilo, lo studio di un formato unico per i passaporti e i visti comunitari e, infine, un miglioramento professionale delle forze di polizia e degli ausili tecnici necessari alla verifica della validità dei passaporti.

In materia di visti permettetemi di fare una breve digressione. In Europa esiste un problema, che potrebbe sembrare una sacca di incompetenza internazionale rispetto alle esigenze mondiali, allorché uno Stato membro concede un visto - o addirittura lo *status* di asilato politico - a un individuo colpito da un provvedimento internazionale, il quale, secondo la Convenzione di Dublino, deve essere lasciato libero di agire e muoversi all'interno dei Paesi membri della Comunità europea. Vorrei sollecitare la Commissione su questo tema.

Nei settori riguardanti l'immigrazione e la tratta, la cooperazione in ambito Europol si estrinseca, oltre che con lo scambio informativo, anche con mirati archivi di lavoro, gli AWF. Nello specifico, è stato creato l'AWF Checkpoint che racchiude al suo interno un *target group* per indagini

specifiche in alcuni Paesi. In particolare, dal 2007 è operativo il *target group* Moluk, istituito su proposta ungherese per fronteggiare l'immigrazione dei cittadini ucraini e moldavi. Vi partecipa anche l'Italia, insieme ad Austria, Germania, Francia e Spagna. Questa iniziativa ha dato vita a successi operativi ragguardevoli, come l'operazione TRUFAS - effettuata in collaborazione con la Spagna - che ha prodotto oltre cinquanta arresti.

Sempre dal 2007, su proposta della Germania, è operativo il *target group* Storm che si occupa del contrasto all'immigrazione dall'Iraq e ha dato vita a una buona indagine italiana, l'operazione «Baghdad», con una *leadership* quasi interamente italiana, che ha prodotto settantacinque arresti. Nel settore della tratta, Europol si è dotato, dal 2009, di uno specifico *work file* denominato «Phoenix», un archivio specializzato sul fenomeno.

Passo, ora, all'argomento riguardante l'efficacia dello scambio delle informazioni con i Paesi membri, secondo i principi di disponibilità e alla luce dell'attivazione del SIS II, del quale parlerà un tecnico del settore, il collega Rufa.

In via preliminare, vorrei spiegare che occorre correlare fra loro il principio di disponibilità, il Trattato di Prüm e l'iniziativa svedese. Il principio di disponibilità funge da principio generale, mentre il Trattato di Prüm e l'iniziativa svedese sono strumenti di attuazione pratica del primo. In particolare, il Trattato di Prüm è un mezzo per capire se esiste o meno la disponibilità delle informazioni, attraverso un'interrogazione diretta: *hit/no hit*, ossia finalizzata ad accertare se il dato esista o meno. L'iniziativa svedese, invece, è lo strumento usato per scambiare queste informazioni. Nel 2005, il Consiglio dell'Unione europea ha deciso di attuare gradualmente il principio di disponibilità, selezionando diversi tipi di informazioni importanti per le indagini penali: i profili DNA, le impronte digitali, i dati balistici e le immatricolazioni di veicoli. Un fenomeno, quest'ultimo, che non deve essere sottovalutato; da vecchio operatore di polizia, consideravo i furti di macchina di «bassa polizia». Lo scambio dei veicoli di provenienza illecita in ambito europeo, ma anche in ambito mondiale, è diventato un affare colossale che, peraltro, a mio avviso, è prodromico di altre possibili evoluzioni. Per esempio, adesso stiamo indagando sulla scomparsa di veicoli industriali, senza che ciò produca grosse proteste, dato che si tratta normalmente di automezzi in *leasing* e, dunque, coperti da assicurazione. In fondo, dunque, non esiste una vera e propria vittima. Ebbene, questi automezzi sembrano viaggiare verso gli Emirati Arabi, dove ritengo che, per la progettazione di attività industriali o di opere di grande edilizia, servano a partecipare alle gare di appalto della zona. Quindi, quello dei veicoli rubati è un grosso affare che, se non si conosce il fenomeno, sembra essere di poca rilevanza.

Un altro tipo di informazioni importanti riguarda i numeri telefonici e i dati minimali di identificazione. Quando si applica il principio di disponibilità, che è un principio più generale, esso si compone di due fasi: in *primis*, per richiedere se eventuali informazioni siano o meno in possesso di un organismo di contrasto (*hit/no hit*); in secondo luogo, per valutare se tali informazioni possano essere fornite o meno, in base alle normative nazionali e al momento processuale (si deve valutare se tale momento è maturo per richiedere l'autorizzazione all'autorità giudiziaria). La distinzione di questi due momenti è importante per il potenziale ruolo svolto da Europol in questo settore. L'iniziativa svedese, invece, permette di ridurre la soglia della protezione dello scambio di informazioni attraverso tutti i canali - SIRENE, Europol, Interpol, I/24-7 - e i mezzi a disposizione (compreso quello telefonico e via fax) a tutti i mezzi di informazione presenti negli uffici di collegamento di Europol ed Eurojust. In sintesi, con riferimento all'efficacia del sistema Europol, per l'Italia bisogna tenere conto sia della legislazione comunitaria che dei rigidi limiti del nostro codice di procedura penale, che rendono talvolta il dato non permeabile ad archivi transnazionali almeno fino al termine delle indagini.

Per quanto riguarda il tema dell'evoluzione del sistema SIS II, se consente, vorrei cedere la parola al colonnello Rufa. Prima, però, vorrei aggiungere qualche considerazione. Il SIS I, attualmente in uso, è gestito - a livello interoperativo - dalla Francia per conto di tutti gli Stati membri ed ha sede a Strasburgo. Il *budget* è intergovernativo ed è gestito dal segretariato del Consiglio dell'Unione europea, che è nato con sei Paesi ed ora è arrivato a ventisette. Il SIS II, pur non essendo ancora

operativo, è gestito dalla Commissione europea. In futuro, tuttavia, è prevista la costituzione di una apposita agenzia.

Il SIS II tarda ad entrare in funzione. Mi sorge il dubbio che i Paesi che attualmente gestiscono e si avvalgono del SIS I non abbiano molto interesse a passare al nuovo sistema. Questo sospetto mi è venuto soprattutto perché l'Austria e la Germania (con il *placet* della Francia) hanno proposto l'avvio di un altro sistema definito «SIS I Revolution»; si tratterebbe, in linea teorica, di un miglioramento del SIS I, che di conseguenza dovrebbe evitare l'entrata in funzione del SIS II. Di fatto, però, anche questo sistema richiederebbe la revisione di tutti gli archivi e di tutte le procedure. Ho voluto aggiungere questa notazione in attesa che il collega Rufa ci parli del SIS II. Dopo il suo intervento, riprenderò la parola.

ADOLFO RUFÀ, *Tenente Colonnello della Divisione N. SIS della Guardia di finanza*. Sono il tenente colonnello Rufa della Guardia di finanza e sono un funzionario della Divisione N.SIS, che rappresenta l'interfaccia italiana di un sistema informativo europeo creato a seguito del Trattato di Schengen. Il Trattato, firmato inizialmente nel 1985 da cinque Paesi dell'Unione europea (Francia, Germania e i tre Paesi del Benelux), si proponeva l'abbattimento delle frontiere interne per consentire la libera circolazione di persone, capitali e merci. Immediatamente a seguito dell'espressione di questa volontà, sorse il problema di controbilanciare la diminuzione di sicurezza alle frontiere interne con delle misure di contrasto, tra le quali, appunto, la creazione di una banca dati comune ad uso delle forze di polizia. Il Trattato di Schengen era un «contenitore» e fu riempito con la Convenzione di Schengen, che disciplina, in dettaglio, le modalità con le quali riuscire ad ottenere l'obiettivo finale dell'abbattimento delle frontiere. Con la Convenzione di Schengen, sottoscritta dai cinque firmatari originari del Trattato nel 1990 e, dopo alcuni mesi, anche dall'Italia, viene costituito il SIS (Schengen Information System). In seguito a implementazioni tecniche vere e proprie e, dunque, alla realizzazione del sistema informativo, nel 1995 i cinque Paesi che avevano firmato in origine il Trattato pervennero all'abbattimento delle frontiere, mentre l'Italia si adeguò nel 1997. Da quel momento in poi, il sistema operativo denominato SIS è il SIS I di prima generazione. Tale sistema operativo, progettato agli inizi degli anni '90, iniziò a manifestare una necessità di rinnovamento dopo il 2000 per l'obsolescenza tecnica e per la prevista adesione da parte di altri dieci Paesi (avvenuta il 1° maggio del 2004). Nel 2001, dunque, il Consiglio dell'Unione europea decise di affidare alla Commissione europea la realizzazione di un nuovo sistema informativo, un SIS di seconda generazione. I lavori iniziarono nel 2004 con la firma del contratto e la Commissione europea fu indicata come unico responsabile dell'implementazione del nuovo sistema. Il nuovo sistema differisce dal precedente per l'utilizzo di tecnologie più aggiornate, per il fatto che vi sono contenute informazioni su categorie più estese di oggetti e di persone e, inoltre, per il fatto che è consentito il cosiddetto «link», ovvero il collegamento tra due segnalazioni diverse (per esempio tra una macchina e una persona). Se, ad esempio, l'operatore di polizia interroga il sistema su un autoveicolo, potrà identificare anche la persona cui il mezzo è intestato o che ne ha denunciato il furto. Il SIS II, in definitiva, consente alle forze di polizia una maggiore operatività. L'andamento del progetto, tuttavia, non è soddisfacente. Secondo il programma originario, infatti, il SIS II avrebbe dovuto essere consegnato ed essere pienamente operativo nel marzo 2007. La Commissione europea, responsabile del progetto, ha incontrato difficoltà di natura tecnica nello sviluppo e, a seguito di ulteriori e reiterati rinvii, ha deciso di proporre al Consiglio giustizia e affari interni (che si riunirà il prossimo giugno) di portare avanti il progetto fino al dicembre 2011. Ciò vuol dire che i tempi previsti per la realizzazione del SIS II sono, praticamente, raddoppiati, con il conseguente aggravio di spese sul *budget* comune e sui *budget* nazionali. Inoltre, questo prolungamento dei tempi comporta anche delle reazioni da parte di alcuni Stati membri. Come il direttore accennava poc'anzi, soprattutto Germania e Austria si sono fatte promotrici di un'iniziativa volta a sostituire l'ulteriore sviluppo del progetto SIS II con un innalzamento del livello tecnologico del sistema attualmente operativo.

Dal punto di vista tecnico, a nostro avviso, tutte e due le proposte sono percorribili anche se il progetto proposto da Germania e Austria è ancora più vago, dato che, allo stato attuale, è solo su carta. Di conseguenza, salvo inefficienze decisive da parte della Commissione, saremmo favorevoli al proseguimento del progetto SIS II.

Per quanto riguarda l'argomento specifico della lotta all'immigrazione clandestina, il SIS è uno degli strumenti più efficaci. Il sistema (sia il SIS I che il SIS II), infatti, contiene i dati riguardanti le categorie di stranieri provenienti da Paesi terzi ai quali non è consentito l'ingresso alle frontiere. Il fatto interessante è che queste categorie di dati sono comuni a tutte le forze di polizia e ciò rende il sistema uno strumento della massima validità.

ANTONIO SESSA, *Rappresentante italiano nel Consiglio di amministrazione di Europol*. In definitiva, dunque, i tempi del SIS II sono quelli del 2011, a meno che non prenda piede la proposta austro-germanica - cui ha aderito anche la Francia - di implementare il SIS I. A nostro avviso, però, si tratterebbe solo di una perdita di tempo ulteriore perché non si tratterebbe di un'implementazione, ma di un nuovo sistema. Credo si tratti di un *escamotage* per mantenere in piedi le disponibilità del sistema.

Cito un breve cenno sulla proiezione dei dati in relazione alla prevista e, ritengo, imminente ratifica del Trattato di Prüm e la conseguente istituzione di una banca dati nazionale per il DNA. Il principio della opportunità di condividere tutte le informazioni necessarie a combattere la criminalità è, naturalmente, accettato da tutti: non esiste uno Stato membro che non lo consideri valido. D'altronde, sul tema dello scambio di informazioni, mi torna in mente la frase di Bill Gates: «Il vero potere è il sapere», non nel senso del sapere posseduto, ma del sapere partecipato. Si tratta di un principio che noi tutti accettiamo e per il quale ogni giorno lavoriamo. In passato, tuttavia, è sempre prevalso il principio che il dato appartiene solamente allo Stato che lo detiene, il quale può disporre stabilendo le diverse condizioni di accesso, differenziate per le autorità nazionali e per quelle straniere. In sintesi, da noi lo scambio avviene soltanto tra autorità centrali, mentre il passaggio diretto di informazioni tra funzionari di polizia di Paesi diversi è un fatto eccezionale, spesso dovuto alla conoscenza personale tra gli operatori.

Il programma dell'Aja, adottato dal Consiglio nel novembre 2004, ha modificato questo principio, ipotizzando che le informazioni utili alla lotta contro la criminalità debbano attraversare le frontiere interne dell'Unione europea senza ostacoli; a tal fine, si prevede un unico *network* composto da tutte le banche dati nazionali, consultabile da tutti coloro i quali contribuiscono all'alimentazione del sistema stesso. In questo caso, la protezione dei dati sarebbe comunque garantita dall'esistenza di un'unica banca dati nazionale per ogni singola tipologia di informazioni. Tutti i Paesi membri, però, sono dell'avviso che lo scambio dei dati avvenga attraverso punti di contatto nazionali (nel nostro caso lo SCIP, servizio di cooperazione internazionale per l'Italia). Il Trattato di Prüm prevede la possibilità di interrogare una banca dati straniera da parte di un operatore, ma sulla sola esistenza del dato.

Quanto alla cooperazione tra Europol e altri soggetti - poi parlerò brevemente di Frontex, prima di chiudere la relazione - Europol ha previsto, sempre nell'ottica di non chiudersi al solo alveo europeo, di avviare e facilitare contatti sia con Paesi non membri che con organizzazioni internazionali. Sia la convenzione che vari atti del Consiglio forniscono linee guida e dettano le condizioni per agevolare questi scambi. Significativo è l'accordo con Eurojust, volto a favorire una migliore cooperazione per le gravi forme di criminalità transfrontaliera, tramite informazioni operative, strategiche e tecniche. Elementi essenziali di tale cooperazione sono definiti da un accordo approvato dal Consiglio di amministrazione proprio nei giorni scorsi (il 12 maggio) e che prevedono, in genere, una tipologia di accordo operativo, che prevede anche lo scambio di dati personali, e una di accordo strategico, che prevede soltanto informazioni di carattere generale. Ho indicato nel documento che ho consegnato l'elenco degli accordi operativi e strategici in atto tra Europol ed Eurojust.

Vengo, infine, alla collaborazione con Frontex. Il contrasto all'immigrazione illegale viene effettuato sotto il coordinamento dell'agenzia europea Frontex, attraverso operazioni congiunte

negli aeroporti, nei porti e nei punti di frontiera. Negli ultimi tempi, sono state organizzate alcune *joint operation*, che ho elencato nel documento consegnato.

Il supporto richiesto da Frontex consiste nella raccolta di dati e nell'inserimento nell'*information system* di Europol, anche ai fini dell'analisi per individuare le organizzazioni criminali e le loro basi operative. Frontex dispone di cospicue risorse finanziarie: per l'anno prossimo, è stato previsto un bilancio di 83 milioni di euro, di gran lunga superiore a quello dello stesso Europol, fissato a 34 milioni di euro e ulteriormente ridimensionato dal Consiglio di amministrazione. Ho fatto presente, congiuntamente a tutti i membri del Consiglio di cui faccio parte, il momento eccezionale in cui si trovano i vari Paesi, ma il bilancio di Europol non è stato aumentato di un euro; anzi, è stato addirittura previsto un futuro contenimento delle risorse.

La disponibilità di denaro di Frontex, che, ripeto, per l'anno prossimo sarà di 83 milioni di euro, a mio avviso non corrisponde alle aspettative. Peraltro, Frontex non può neanche gestire autonomamente i dati che emergono dalle sue attività, ma deve avvalersi di Europol. Credo si tratti di un argomento che meriterebbe un approfondimento, sia per verificare se, effettivamente, Frontex, ancora oggi, ha ragione di esistere o di avere questa disponibilità, ma anche per riconsiderare il numero complessivo delle agenzie europee (attualmente sono circa trenta). Pensate che, pochi giorni fa, ho letto un articolo - credo di averlo allegato al documento - che mette in dubbio proprio la validità e l'utilità di Frontex a fronte del suo enorme bilancio.

Concludo con qualche considerazione sul sistema finanziario di Europol in previsione del suo nuovo modulo organizzativo. Posto che la Repubblica Ceca ha recepito nel proprio ordinamento la decisione del Consiglio, che sostituirà - dal primo gennaio 2010 - la Convenzione Europol e dato che Europol assumerà lo *status* di Agenzia europea, in qualità di diretto organo della Commissione, saranno modificati sia il sistema giuridico che quello finanziario. Da questo punto di vista, il finanziamento rientrerà nel bilancio comunitario, svincolando, così, sin dal prossimo anno tutti i Paesi membri dall'onere di porre il contributo a carico dei propri bilanci. Questo sistema migliorerà, a mio avviso, lo stato delle cose.

Dal punto di vista psicologico, non ci saranno più parenti poveri. Oggi si contribuisce in maniera diversificata al bilancio di Europol - l'Italia credo sia il quarto contribuente, mentre altri Stati pagano un onere di gran lunga inferiore - e questo scatena una sorta di sindrome di povertà da parte di alcuni Paesi. Dal punto di vista pratico, il Consiglio di amministrazione, anche su aspetti di carattere finanziario, potrà decidere in base alla maggioranza dei due terzi, alla maggioranza assoluta, e non all'unanimità. Questo tipo di votazione, nel passato, ha ritardato molte decisioni, poiché ottenere l'unanimità in un Consiglio di amministrazione è un'impresa quasi impossibile. In definitiva, credo molto in Europol e ritengo che debba essere sostenuta. Prevedo, anzi, che in futuro essa diventerà la più grande e importante agenzia di polizia del mondo. Me ne accorgo da tanti segnali, come per esempio l'interesse da parte degli Stati Uniti, che negli ultimi tempi tendono a bypassare il contatto tramite Interpol e, al di là degli accordi bilaterali - comunque, sempre da loro privilegiati - tendono a cercare un contatto con l'agenzia Europol.

Sono fiducioso circa le prospettive future di Europol e sogno di vederla trasformata in un'unica polizia europea di uno Stato federato (probabilmente l'obiettivo che avevano in mente i nostri padri nel momento della creazione dell'Europa).

Ho concluso il mio intervento e resto a vostra disposizione per eventuali domande.

DIANA DE FEO. Vorrei fare una considerazione. Sono molto impressionata da questi straordinari...

PRESIDENTE. Mi scusi, vorrei fare una proposta che, forse, può mettere tutti d'accordo, dato che siamo sempre di corsa. Vista l'importanza dell'argomento, la densità dei temi toccati e la ricchezza dei dati che ci sono stati illustrati dal generale e dal tenente colonnello, immagino che tutti abbiate delle domande da porre; io stessa ne formulerò almeno cinque. Propongo, pertanto, di aggiornarci ad una prossima seduta, dopo il voto per le elezioni europee, ossia dopo il 7 giugno.

DIANA DE FEO. Purtroppo devo andare, altrimenti manca il numero legale...

PRESIDENTE. Lo so.

DIANA DE FEO. Ho cercato di farmi sostituire, ma tutti avevano altre Commissioni e non potevano farlo.

PRESIDENTE. È d'accordo con la mia proposta?

DIANA DE FEO. Certamente, anche perché si è trattato di un intervento molto interessante.

PRESIDENTE. In questa maniera, nel frattempo possiamo leggere la relazione e impostare un dibattito vero.

PIERFRANCESCO GAMBA. Volevo sottolineare, signor presidente, che questa proposta consentirebbe anche a chi non è riuscito ad ascoltare l'intera relazione di leggere il resoconto, in modo da poter rimediare alla contemporaneità delle situazioni.

IDA D'IPPOLITO VITALE. Naturalmente condivido in pieno la proposta, anche perché l'importanza dell'incontro merita ulteriori approfondimenti per l'utilità dei lavori. Mi sono concessa un'accelerazione in vista di un appuntamento, a breve, con il Ministro della giustizia Alfano. Tra poco, esamineremo la modifica del codice di procedura penale. Proprio stasera è in programma un incontro delle Commissioni giustizia di Camera e Senato per avviare una riflessione approfondita sulle modifiche da apportare.

Signor generale, dato che nella sua relazione ho colto una sottolineatura circa la rigidità del codice di procedura penale relativamente ai vincoli che riguardano l'accesso alle informazioni, le chiedo se ritiene utile formulare un'eventuale proposta di modifica o integrazione sulla quale avremo, a breve, l'opportunità di un approfondimento.

Colgo l'occasione per salutare in maniera non formale, ma con gratitudine, il generale Sessa e gli ufficiali Colacicco e Rufa che hanno arricchito, con la loro presenza, questo incontro.

PRESIDENTE. Siamo rimasti molto soddisfatti da quello che ci avete illustrato, ma credo sia assolutamente utile svolgere questo dibattito nel tempo necessario e non nei pochi minuti che ci rimangono prima delle convocazioni delle altre Commissioni.

Ci rivediamo - mi auguro - entro il mese di giugno, in una data compatibile con gli impegni di tutti. Nel ringraziarvi per la disponibilità manifestata, dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 15,30.