

Intervento del Capo della Polizia sul tema:

“LA COOPERAZIONE DI POLIZIA NEL QUADRO DELLA NUOVA ARCHITETTURA EUROPEA”

- Roma, 11 giugno 2003 -

Sig. Presidente, desidero ringraziarla per l'invito rivoltomi e per l'opportunità che mi viene concessa in questa prestigiosa sede istituzionale di esplicitare qualche riflessione su un tema, quello della cooperazione di polizia, così importante per l'intera comunità europea.

E' ormai evidente a tutti, come peraltro già sottolineato da Lei, dal Presidente Napolitano e dall'On.le Podestà, che uno dei settori di prioritario interesse dell'Unione europea a livello intergovernativo è quello della ricerca delle soluzioni più idonee per garantire gli standard più efficaci di cooperazione tra le forze di polizia degli Stati membri, affinché sia assicurata la pacifica convivenza e l'armonioso sviluppo delle attività sociali ed economiche all'interno dello spazio comune di libera circolazione.

Il cittadino di ogni Stato membro dell'Unione vuole infatti avere le garanzie che il suo bisogno primario di “libertà dalla paura” sia pienamente soddisfatto anche nella sua nuova dimensione e nella sua nuova identità di “cittadino europeo”.

La sua percezione di sicurezza, già profondamente minata da una molteplicità di fattori-rischio sia provenienti dall'interno che dall'esterno dei confini europei, non può e non deve essere ulteriormente indebolita dal timore che il nuovo assetto ordinamentale dell'Europa unita possa in qualche modo rappresentare un ulteriore *vulnus* per la sua incolumità o per la tutela dei suoi beni.

Spetta a noi, quindi, cogliere ogni opportunità che il quadro normativo ed il sistema di regole esistenti ci offrono per rafforzare il sistema di difesa sociale, pur progredendo sulla via già tracciata dell'integrazione dell'Europa e dell'allargamento dei suoi confini.

Ma ora, in sintesi, andiamo ad analizzare le vecchie e nuove minacce che condizionano maggiormente la percezione di sicurezza dei cittadini europei.

Sul piano internazionale, mentre permane elevato il fattore-rischio correlato alle tradizionali attività illecite del crimine organizzato nelle sue espressioni più tipiche che vanno dal traffico di droghe e di armi, al contrabbando di tabacchi lavorati esteri, al riciclaggio di denaro illegalmente accumulato, negli ultimi tempi si sono evidenziati nuovi ed ancor più gravi pericoli, tali da mettere addirittura a rischio, oltre l'incolumità delle persone, la stessa stabilità e sicurezza degli Stati: il terrorismo ed il traffico degli esseri umani.

Da un lato assistiamo dunque al diffondersi di un fanatismo suicida che non conosce limiti, come gli attentati dell'11 settembre ci hanno dimostrato, e dall'altro vediamo le frontiere esterne dell'Unione sempre più sottoposte alla pressione di un'immigrazione clandestina alimentata da drammatici fattori di bisogno e gestita da trafficanti privi di scrupoli, che, a ragione veduta, il Ministro Pisanu non ha esitato a definire “i negrieri del XXI secolo”.

Non meno destabilizzanti sono i motivi di allarme sul fronte interno. Il diffondersi di una criminalità predatoria e di strada sempre più violenta anche in regioni sino a poco tempo fa considerate indenni, si coniuga in alcuni casi con il consolidarsi o il rinascere di fenomeni eversivi e terroristici che potremmo definire “domestici” perché radicati nel territorio o in alcuni contesti sociali di singoli Stati membri e non connotati dal carattere dell’internazionalità.

Da ultimo, per completare il quadro della minaccia vorrei brevemente accennare a quelle forme sempre più subdole di violenza politica, che come il Ministro dell’Interno ha recentemente ricordato in alcuni suoi interventi hanno trovato modo di esprimersi sia in gravi turbative dell’ordine pubblico - soprattutto in concomitanza di eventi che hanno formato oggetto di contestazione globale - sia in modo ancora più subdolo con una serie di attentati apparentemente minori che comunque hanno condizionato la percezione della sicurezza.

Questo è dunque in sintesi il quadro delle minacce. Vediamo ora quale strategia possiamo proporre e realizzare per garantire al cittadino della nuova Europa il suo spazio di libertà e di sicurezza.

E’ l’art. 29 del Trattato di Amsterdam a indicarci la linea strategica allorché sottolinea che: *“... l’obiettivo che l’Unione si prefigge è quello di fornire ai cittadini un livello elevato di sicurezza in uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia sviluppando tra gli Stati membri un’azione comune nel settore della cooperazione di polizia e giudiziaria ...”*.

Nel successivo art. 30 è ancora il Trattato di Amsterdam che indica con assoluta chiarezza tra gli strumenti dell’azione comune: *“... la cooperazione operativa tra le Autorità competenti degli Stati membri, compresi la polizia, la dogana ed altri servizi specializzati nell’applicazione della legge, in relazione alla prevenzione e alla individuazione dei reati ed alle relative indagini...”*.

Entro così nel vivo del tema cercando di evidenziare alcune proposte operative che possano dare efficacia e concretezza ad un sistema di cooperazione di polizia europeo idoneo ad innalzare gli attuali standard di sicurezza, già peraltro assicurati dagli organismi nazionali preposti all’attività di prevenzione e contrasto del crimine.

Dando per scontata la considerazione che la più efficace costruzione di una politica di sicurezza comune potrà trovare una piena realizzazione con il progredire del processo di integrazione normativa tra gli ordinamenti degli Stati membri e con la piena “comunitarizzazione” dei temi in questione, è comunque altrettanto evidente che allo stato attuale un’efficace cooperazione di polizia non può che derivare dal rafforzamento del quadro organizzativo di cui attualmente disponiamo e dall’individuazione di chiare e condivise strategie di intervento operativo.

In questa logica, occorre allora esaminare gli strumenti operativi di cui ci siamo fin ora dotati, analizzarne le funzionalità ai fini del raggiungimento dell’obiettivo, valutarne il livello di efficacia per eliminare ogni fattore di criticità e studiare le formule più idonee per rafforzarne, ove necessario, il funzionamento.

Due sono le strutture operative finalizzate alla cooperazione di polizia su cui vorrei soffermare l’attenzione: la Task Force dei Capi della Polizia e l’Ufficio Europeo di Polizia.

Fu il Consiglio di Tampere che nell'ottobre del 1999 ritenne opportuno formalizzare l'istituzione della Task Force dei Capi della Polizia degli Stati membri dell'Unione europea.

La raccomandazione nr.44 scaturita dal Vertice di Tampere stabilisce che: “... *il Consiglio europeo chiede l'istituzione di una Task Force operativa dei Capi della Polizia, incaricata 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 ...*”.

Ho avuto la fortuna di veder nascere questo organismo e di partecipare fin dalla sua costituzione a tutte le riunioni, guidando la delegazione italiana.

Sia pure nella genericità del suo mandato e nella assoluta informalità del suo costituirsi, è comunque innegabile l'alto valore strategico dell'iniziativa del Consiglio di Tampere, che pone per la prima volta attorno ad un tavolo i responsabili delle forze di polizia, cui è affidata la direzione tecnica della sicurezza degli Stati membri, e che operano alle dirette ed immediate dipendenze dei rispettivi Ministri dell'Interno.

La eterogeneità dei suoi componenti, frutto dei diversi sistemi organizzativi ed ordinamentali, non ha tuttavia inficiato il funzionamento dell'organismo che trova il suo punto di coesione organizzativa nella comune dipendenza dei suoi componenti da vertici politici omologhi, nel comune status di responsabili civili dell'ordine e della sicurezza pubblica, nella comune responsabilità di gestione di risorse umane e finanziarie e quindi nel comando diretto o indiretto di uomini.

La Task Force si rivela quindi uno strumento dalle grandi potenzialità per la realizzazione concreta ed effettiva di una cooperazione di polizia efficace, perché può, per la sua stessa natura, agire lungo tre diverse direttrici di intervento:

- “verso l'alto”, fornendo ai responsabili politici e di Governo, da cui i membri dell'organismo direttamente dipendono, tutti gli elementi conoscitivi utili a formulare proposte in sede di Consiglio dei Ministri e della Giustizia;
- “verso il basso”, dando immediata attuazione alle decisioni assunte in sede politica o in sede tecnica attraverso le strutture di polizia che dipendono dai componenti della Task Force;
- “in senso orizzontale”, fornendo il massimo supporto agli organismi comunitari, primo fra tutti Europol, che, come vedremo, può trovare nel tempo una propria forza ed una propria autorevolezza, solo se sarà adeguatamente sostenuta nel suo sviluppo da una convinta volontà di valorizzazione dei suoi compiti e delle sue attività operative e informative.

La Task Force dei Capi della Polizia è ormai una realtà, più volte riconosciuta dai Ministri dell'Interno in decisioni assunte in sede di Consiglio GAI, che occorre rafforzare e meglio strutturare per consentirle di individuare con esattezza i suoi compiti di indirizzo strategico.

In questo senso ed in questa direzione si muoverà la prossima Presidenza italiana, raccogliendo con convinzione il mandato affidatole nel corso dell'ultima riunione di Creta sulla base di una proposta della delegazione olandese che ha trovato, peraltro, ampio consenso.

Sarà quindi importante conferire ulteriore impulso al ruolo svolto dalla Task Force dei Capi della Polizia, esaltandone la funzione di indirizzo nelle materie oggetto di cooperazione, anche in vista delle azioni operative da sviluppare a livello nazionale per la prevenzione delle turbative della sicurezza pubblica e per il più efficace contrasto dei nuovi fenomeni criminali che si vanno delineando in alcuni Paesi dell'Unione.

L'attività della TFCP dovrà dunque assumere un sempre maggiore rilievo strategico, privilegiando il momento della valutazione delle nuove emergenze criminali e del loro impatto sulla situazione della sicurezza di tutti i partner europei allo scopo di determinare le grandi direttrici lungo le quali allineare i progetti operativi secondo priorità preventivamente individuate.

La qualificazione in senso strategico delle funzioni della TFCP diventerebbe così pienamente funzionale alla concreta implementazione dello spazio comune di libertà e sicurezza, così come lo diventerebbe il pieno funzionamento dell'Europol.

E veniamo così alla seconda struttura operativa di cui allo stato disponiamo per dare concreta ed efficace attuazione alla cooperazione di polizia.

Se il ruolo strategico della TFCP può rivelarsi un utile strumento su cui poggiare il rafforzamento della cooperazione di polizia, è indubbio che Europol ne rappresenta invece l'espressione più concreta.

Europol è ormai una realtà ben organizzata e definita, riconosciuta come struttura portante su cui fondare un sistema integrato di cooperazione di polizia a livello europeo.

Anche l'ultimo Consiglio GAI del 27 febbraio scorso ha sottolineato l'obbligo per gli Stati membri di fornire ad Europol *“tutto il necessario sostegno e la possibilità di funzionare efficacemente come punto focale della cooperazione europea tra le polizie”*.

E' indubbio che il compito prioritario di Europol in questa fase di assestamento e di crescita non può che essere quello di strumento di raccordo informativo e di struttura di coordinamento dell'attività delle forze di polizia degli Stati membri.

Sono compiti solo apparentemente residuali, ma che hanno un'assoluta valenza sia sul piano strategico che sul piano tattico se riescono a realizzare quel valore aggiunto di un sapere condiviso e unificato che fisiologicamente rafforza l'attività di polizia svolta singolarmente dagli Stati membri.

Rendere partecipe Europol della conoscenza e delle informazioni via via acquisite e consentirle di svolgere un'attività di analisi dei dati e di riversarli alle strutture d'intelligence delle forze di polizia nazionali significa dare un senso di concretezza operativa alla cooperazione di polizia.

Questo processo attuativo può trovare un fattore di accelerazione attraverso la concreta operatività delle “squadre investigative comuni” introdotte dalla raccomandazione nr.43 del Consiglio di Tampere, che nel prevederle come strumento concreto di cooperazione di polizia stabilì la partecipazione ad esse di rappresentanti di Europol con funzioni specifiche di supporto, che si concretizzano nel mettere a disposizione degli Stati membri il proprio patrimonio informativo, nell'assistenza in termini di coordinamento delle operazioni comuni e nell'attività di consulenza su questioni tecniche e di supporto analitico.

Sono convinto che implementando la pratica operativa delle squadre investigative comuni nell'alveo della cooperazione di polizia e predisponendo a tal fine idonei ed adeguati strumenti operativi, anche attraverso la costituzione di team multinazionali, si potrà da un lato ampliare la capacità di intervento a livello europeo delle forze di polizia degli Stati membri e, dall'altro, consentire ad Europol di partecipare in forma più attiva e concreta alle indagini, sempre che i suoi rappresentanti vi partecipino regolarmente e non in forma episodica o eventuale.

Occorrerà a tal fine operare affinché le Autorità nazionali, superando tali limiti, che derivano in parte dalle rispettive legislazioni interne, favoriscano l'attivazione delle "squadre investigative comuni", da cui deriverà un ulteriore positivo effetto indotto: quello di favorire una completa e rapida alimentazione della banca dati di Europol, che vedrà così fisiologicamente accrescere il suo patrimonio informativo. Ciò le consentirà di corrispondere al meglio anche ad esigenze investigative molteplici e diversificate tra loro.

Anche in questo settore potrà rivelarsi utile il supporto e il contributo strategico della TFCP, che in via sperimentale ha già approvato e pianificato vaste operazioni anticrimine che si sono sviluppate contemporaneamente in diversi Stati membri.

A titolo puramente esemplificativo possiamo citare l'operazione "LEDA" contro il traffico di esseri umani e l'operazione "AMFKTION" contro il traffico di droga, che hanno dimostrato la validità di tale metodo per consentire ad Europol una tempestiva acquisizione di dati ai fini di una puntuale ed efficace attività di analisi e di intelligence anticrimine.

L'impiego di squadre investigative congiunte è quindi un modello che va confermato ed ampliato, ed in tal senso si muoverà l'azione della Presidenza italiana che intende proporre la messa a regime per l'individuazione delle migliori pratiche operative e l'attivazione in via prioritaria nell'ambito della lotta al terrorismo, al traffico della droga ed al traffico di esseri umani.

Sempre nel quadro del rafforzamento della cooperazione di polizia in generale, e di Europol in particolare, un'altra proposta operativa che mi sento di formulare è quella di dare piena attuazione in termini concreti alla decisione del Consiglio GAI del 27 febbraio scorso, che ritengo di assoluta valenza strategica nella misura in cui fissa una serie di puntuali regole sull'utilizzo della rete degli ufficiali di collegamento dislocati dai singoli Stati membri sullo scacchiere internazionale nelle zone dove più elevato è il rischio criminalità.

Con la decisione del 27 febbraio, il Consiglio ha fissato un fondamentale principio, prevedendo la possibilità che la rete degli ufficiali di collegamento assuma una funzione servente per tutti gli Stati membri, adottando in tal modo non solo un principio di economicità nell'impiego delle risorse, ma anche un rafforzamento della cooperazione di polizia ed un potenziamento indiretto della capacità di acquisizione di informazioni da parte di Europol attraverso la facoltà che le viene concessa di *"servirsi in ampia misura degli Ufficiali di collegamento degli Stati membri in Paesi terzi per accrescere così la sua funzione di sostegno operativo rispetto alle Autorità nazionali di polizia"*.

La deliberazione del Consiglio rappresenta certamente un punto di equilibrio avanzato fra i vari interessi nazionali e quelli comuni di tutti gli Stati, ma pone ora l'esigenza di ricondurre a sistema il multiforme quadro normativo esistente, nella prospettiva di dar vita ad

una vera e propria “rete europea” di ufficiali di collegamento fondata su una omogeneità ordinamentale ed organizzativa e sull’interazione dei suoi componenti con Europol.

Anche in questa direzione sarà indirizzato l’impegno della Presidenza italiana, cercando di portare a compimento un progetto che già vide l’Italia protagonista nello specifico settore in occasione del nostro ultimo semestre di Presidenza (gennaio - luglio 1996), quando venne proposta ed approvata un’azione comune recante un primo quadro di orientamento per le iniziative degli Stati membri in tema di Ufficiali di collegamento. Riuscire, nel corso del nuovo semestre di Presidenza italiana, ad approvare le regole di attuazione alla Decisione del 27 febbraio scorso rappresenterebbe sicuramente un traguardo ambizioso per il nostro Paese.

Nella stessa linea strategica si muove, al contempo, un’iniziativa legislativa che stanno mettendo a punto le Amministrazioni degli Esteri e dell’Interno, finalizzata a razionalizzare l’impegno degli Ufficiali di collegamento italiani a livello nazionale, per poter così aderire con un sistema interno armonico ed omogeneo al più ampio progetto europeo.

Avviandomi alla conclusione, vorrei richiamare l’attenzione di voi tutti su un altro punto di notevole importanza: la cultura della cooperazione che deve essere alimentata e che deve trovare un luogo nel quale svilupparsi concretamente.

Nel nostro sistema nazionale, grazie alla legge di riforma del 1981 è stata creata una Scuola di perfezionamento presso la quale i quadri dirigenti delle forze di polizia vengono formati alla cultura del coordinamento. Per questo sento di dover dire che è ormai indispensabile realizzare un centro di studi dove omogeneizzare questa cultura della cooperazione a livello europeo. Penso ad una Scuola che formi il personale che andrà a lavorare ad Europol o nelle unità nazionali dei singoli Stati membri dell’Unione.