



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 18.5.2004  
COM(2004) 376 definitivo

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO  
E AL CONSIGLIO**

**RAFFORZARE LA COOPERAZIONE DI POLIZIA E DOGANALE NELL'UNIONE  
EUROPEA**

*I. RELAZIONE SUI PROGRESSI COMPIUTI DALL'ENTRATA IN VIGORE DEL TRATTATO DI  
AMSTERDAM*

*II. PROPOSTE DI MIGLIORAMENTI*

## INDICE

|          |   |    |
|----------|---|----|
| 1.       | Introduzione .....  | 4  |
| I        | RELAZIONE SUI PROGRESSI COMPIUTI DALL'ENTRATA IN VIGORE DEL TRATTATO DI AMSTERDAM.....  | 7  |
| 1.       | Obblighi giuridici ed impegni politici in materia di cooperazione di polizia e di cooperazione doganale (TUE, Schengen, Piano d'azione di Vienna e conclusioni del Consiglio europeo di Tampere)..... | 7  |
| 2.       | Cooperazione successiva al maggio 1999 – Progressi registrati e valutazione .....   | 9  |
| 2.1.     | La cooperazione di polizia .....  | 9  |
| 2.1.1.   | Le attività di polizia nella cooperazione Schengen.....   | 9  |
| 2.1.2.   | Europol.....  | 15 |
| 2.1.3.   | La cooperazione operativa di polizia, in particolare la Task Force dei capi della polizia.....  | 20 |
| 2.1.4.   | L'Accademia europea di polizia (AEP).....   | 22 |
| 2.1.5.   | Altri argomenti citati all'articolo 30 TUE .....  | 24 |
| 2.1.5.1. | Tecniche investigative.....   | 24 |
| 2.1.5.2. | La polizia scientifica .....  | 26 |
| 2.1.6.   | Altri settori della cooperazione di polizia .....   | 28 |
| 2.1.6.1. | Terrorismo.....   | 28 |
| 2.1.6.2. | Altre materie di cooperazione di polizia .....  | 31 |
| 2.1.6.3. | Articolo 32 del TUE.....  | 32 |
| 2.2.     | La cooperazione doganale.....   | 33 |
| 2.3.     | I programmi OISIN ed AGIS, strumenti di promozione della cooperazione di polizia e doganale nell'UE .....   | 36 |
| II       | II. PROPOSTE DI MIGLIORAMENTI .....   | 39 |
| 1.       | Fattori che incidono sulla cooperazione di polizia e doganale .....   | 39 |
| 1.1.     | La natura del lavoro di polizia .....   | 39 |
| 1.2.     | Mancanza di strategia.....  | 41 |
| 1.3.     | Proliferazione di strumenti non vincolanti.....   | 42 |
| 1.4.     | Il processo decisionale nell'ambito del terzo pilastro.....   | 42 |
| 1.5.     | Insufficiente attuazione degli strumenti giuridici adottati dal Consiglio.....  | 42 |
| 1.6.     | Mancanza di ricerca empirica nel settore della cooperazione di polizia e doganale ..  | 43 |

|      |   |    |
|------|---|----|
| 1.7. | La natura della cooperazione tra polizia e dogana .....           | 44 |
| 1.8. | Banche dati e sistemi di comunicazione del terzo pilastro .....   | 45 |
| 2.   | Conclusioni e raccomandazioni .....                               | 46 |
| 2.1. | Migliorare il flusso di informazioni .....                        | 47 |
| 2.2. | Migliorare la cooperazione transfrontaliera .....                 | 48 |
| 2.3. | Creare una cultura comune, nonché strumenti e metodi comuni ..... | 51 |
| 2.4. | Antiterrorismo .....  | 52 |
| 2.5. | La cooperazione doganale.....                                     | 53 |
| 3.   | Osservazioni finali .....   | 55 |

## 1. INTRODUZIONE

La politica in materia di “giustizia e affari interni”, ivi compresa la cooperazione di polizia e la cooperazione doganale tra gli Stati membri, è stata inserita per la prima volta nelle competenze dell'Unione europea nel 1992 con il trattato di Maastricht<sup>1</sup>, il cui articolo K cita la cooperazione di polizia e la cooperazione doganale tra le “questioni di interesse comune ... ai fini della realizzazione degli obiettivi dell'Unione.” Il trattato sull'Unione europea modificato dal trattato di Amsterdam (nel prosieguo “TUE”)<sup>2</sup>, entrato in vigore il 1° maggio 1999, ha introdotto nuove possibilità di cooperazione nel settore della giustizia e degli affari interni. Inoltre, ha rafforzato il quadro istituzionale e sviluppato ulteriormente il processo decisionale in questo settore.

I capi di Stato e di governo si sono immediatamente adoperati per assicurare l'attuazione delle disposizioni del trattato in materia di giustizia e affari interni. Infatti, il Consiglio europeo di Cardiff del 15 ed il 16 giugno 1998 ha invitato il Consiglio e la Commissione a presentare, in occasione della riunione di Vienna del dicembre 1998, un “Piano d'azione del Consiglio e della Commissione sul modo migliore per attuare le disposizioni del trattato di Amsterdam concernenti uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia.” Il documento risultante, il “Piano d'azione di Vienna” del dicembre 1998<sup>3</sup> prevedeva numerosi provvedimenti nel settore della cooperazione di polizia e doganale, alcuni dei quali dovevano essere attuati entro due anni e gli altri entro cinque anni dall'entrata in vigore del trattato.

Un Consiglio europeo speciale, dedicato alle questioni relative al settore della giustizia ed affari interni, si è tenuto a Tampere nell'ottobre 1999, a soli cinque mesi dall'entrata in vigore del TUE. Per quanto riguarda la cooperazione di polizia e doganale, il Consiglio europeo di Tampere ha invitato ad adottare numerose misure a complemento di quelle citate nel Piano d'azione di Vienna. Il programma di Tampere invitava il Consiglio e la Commissione a promuovere l'attuazione piena ed immediata del trattato di Amsterdam sulla base del Piano d'azione di Vienna ed in conformità degli obiettivi concreti approvati a Tampere. Tanto il Piano d'azione di Vienna che il TUE facevano obbligo di attuare alcune misure entro i cinque anni successivi all'entrata in vigore del trattato, vale a dire entro il mese di ottobre del 2004.

Il Consiglio europeo di Tampere ha incaricato la Commissione di elaborare un Quadro di controllo finalizzato ad esaminare i progressi compiuti nel conseguimento degli obiettivi fissati nel citato programma. Nella preparazione del Quadro di controllo, così come nell'elaborazione dei periodici aggiornamenti, la Commissione si è concentrata sulle misure chieste dal consiglio di Tampere. Il Quadro di controllo

---

<sup>1</sup> GU C 191 del 29.7.1992. Il trattato segna “una nuova tappa nel processo di integrazione europea” e fissa un nuovo obiettivo, quello di “agevolare la libera circolazione delle persone, garantendo nel contempo la sicurezza dei loro popoli, mediante l'inclusione, nel presente trattato, di disposizioni relative alla giustizia e agli affari interni”.

<sup>2</sup> GU C 340 del 10.11.1997.

<sup>3</sup> “Piano d'azione del Consiglio e della Commissione sul modo migliore per attuare le disposizioni del trattato di Amsterdam concernenti uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia”, GU C 19 del 23.1.1999, pag. 1.

si è dimostrato uno strumento efficace per monitorare lo stato di attuazione dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

Il Consiglio europeo di Laeken del dicembre 2001 ha effettuato una valutazione intermedia dell'applicazione delle conclusioni del Consiglio di Tampere. La Commissione sta attualmente redigendo una valutazione del quinquennio decorso da tale data. La presente comunicazione non intende anticiparne i risultati, ma mira piuttosto ad individuare le misure che devono continuare a rimanere prioritarie nella cooperazione di polizia e doganale o che devono essere aggiunte all'agenda dell'UE nel corso dei prossimi anni, in modo da conseguire i necessari progressi.

Dall'entrata in vigore del TUE, l'Unione europea ha adottato un significativo numero di provvedimenti volti a migliorare la cooperazione tra i servizi di polizia e le amministrazioni doganali degli Stati membri. Tuttavia, verso la fine dell'anno 2002, la Commissione si è resa sempre più conto della necessità di passare in rassegna, in una comunicazione, i principali sviluppi registratisi in questo settore.

Innanzitutto, è apparso evidente che nulla era stato fatto per dare attuazione ad un certo numero di misure previste nel Piano d'azione di Vienna e che taluni organismi istituiti dal Consiglio europeo di Tampere, quali la Task Force dei capi della polizia europei (TFPC), stavano incontrando serie difficoltà. Erano inoltre emerse chiare indicazioni della necessità di migliorare la cooperazione tra i servizi di polizia e doganali degli Stati membri. Per contro, alcuni esempi di cooperazione estremamente positiva che taluni Stati membri avevano istituito nelle regioni adiacenti alle loro frontiere comuni non sono mai stati oggetto di discussione a livello europeo.

La cooperazione di polizia e doganale è, poi, un settore molto vasto in cui rientrano molti aspetti diversi ed estremamente tecnici, che formano oggetto dell'attività di diversi gruppi di lavoro e di organismi tra loro non collegati; ciò rende difficile seguire tutte le principali evoluzioni del settore. Una comunicazione permetterà di avere una visione chiara e completa dello stato della cooperazione di polizia e doganale nell'Unione europea.

L'allargamento dell'Unione è un altro fattore che rende necessario precisare e stabilire le priorità in materia di cooperazione di polizia e doganale per il prossimo futuro. L'integrazione di dieci nuovi Stati membri in tutte le strutture della cooperazione di polizia e doganale dell'Unione avrà ripercussioni considerevoli su un processo decisionale già particolarmente complesso.

Infine, il settore della cooperazione di polizia e doganale sembra progredire più lentamente del settore della cooperazione giudiziaria in materia penale nell'Unione. Una comunicazione può apportare gli elementi utili ad una migliore valutazione dei fattori che rallentano i progressi della cooperazione di polizia e doganale.

In considerazione di quanto suesposto, la Commissione europea ha ritenuto necessario fornire un quadro generale ed un'analisi dell'evoluzione della cooperazione di polizia e doganale nell'Unione europea dall'entrata in vigore del trattato di Amsterdam nel 1999. Essa intende individuare chiaramente quali misure sono necessarie ai fini di una cooperazione più efficace, di modo che si possa conseguire uno dei principali obiettivi dell'Unione, quello di “... fornire ai cittadini

*un livello elevato di sicurezza in uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia ...”*  
(Articolo 29 TUE).

La presente comunicazione verte unicamente sulla cooperazione tra i servizi di polizia e le autorità doganali degli Stati membri nell'ambito della lotta contro la criminalità. Esclude le questioni attinenti esclusivamente alla cooperazione giudiziaria, così come la reciproca assistenza amministrativa nel settore doganale e la cooperazione doganale<sup>4</sup> di cui all'articolo 135 del trattato che istituisce la Comunità europea (trattato CE)<sup>5</sup>, pur facendo breve riferimento a tali settori connessi ove necessario. La comunicazione non verte nemmeno sulle misure preventive, adottate o in fase di adozione, di diritto comunitario; tuttavia, si deve riconoscere che la Comunità ha progressivamente adottato provvedimenti volti a prevenire gli atti criminosi intenzionali, soprattutto gli atti terroristici nel settore del trasporto aereo e marittimo. Giova altresì ricordare che la strategia dell'Unione europea sulla criminalità organizzata, del maggio 2000, include molte raccomandazioni sulla cooperazione di polizia. All'occorrenza, tali misure sono brevemente esaminate nella presente comunicazione<sup>6</sup>.

La comunicazione è articolata come segue: la prima parte passa in rassegna gli obblighi giuridici e gli impegni politici specifici in materia di cooperazione di polizia e doganale che discendono dal TUE, dalla convenzione di Schengen, dal Piano d'azione di Vienna e dalle conclusioni del Consiglio europeo di Tampere. Presenta anche una sintesi ed un breve bilancio degli sviluppi registrati nei principali aspetti della cooperazione di polizia e doganale, ed illustra alcune proposte ai fini del miglioramento della cooperazione in futuro. La seconda parte analizza i principali fattori che influiscono sulla cooperazione di polizia e doganale nell'UE e formula raccomandazioni sulle misure che, secondo la Commissione, dovrebbero essere adottate per garantire progressi tangibili della cooperazione nei prossimi anni.

---

<sup>4</sup> GU L 82 del 22.3.1997, regolamento (CE) n. 515/97 del Consiglio del 13 marzo 1997 relativo alla mutua assistenza tra le autorità amministrative degli Stati membri e alla collaborazione tra queste e la Commissione per assicurare la corretta applicazione delle normative doganale e agricola.

<sup>5</sup> GU C 325 del 24.12.2002.

<sup>6</sup> Prevenzione e controllo della criminalità organizzata Strategia dell'Unione europea per l'inizio del nuovo millennio, GU C 124 del 3.5.2000.

## **I RELAZIONE SUI PROGRESSI COMPIUTI DALL'ENTRATA IN VIGORE DEL TRATTATO DI AMSTERDAM**

### **1. OBBLIGHI GIURIDICI ED IMPEGNI POLITICI IN MATERIA DI COOPERAZIONE DI POLIZIA E DI COOPERAZIONE DOGANALE (TUE, SCHENGEN, PIANO D'AZIONE DI VIENNA E CONCLUSIONI DEL CONSIGLIO EUROPEO DI TAMPERE)**

Gli obblighi giuridici e gli impegni politici relativi alla cooperazione di polizia e doganale in materia penale nell'UE sono enunciati nel trattato sull'Unione europea (TUE), nella convenzione d'applicazione dell'Accordo di Schengen (di seguito “la convenzione di Schengen”)<sup>7</sup>, nel Piano d'azione di Vienna del 1998 e nelle conclusioni del Consiglio europeo di Tampere dell'ottobre 1999.

L'articolo 29 del TUE recita “...l'obiettivo che l'Unione si prefigge è fornire ai cittadini un livello elevato di sicurezza in uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia, sviluppando tra gli Stati membri un'azione in comune nel settore della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale.” Detto obiettivo deve essere raggiunto attraverso la prevenzione e la repressione della criminalità, organizzata o comune, che si realizzano in particolare tramite una più stretta cooperazione tra le forze di polizia, le autorità doganali e le altre autorità competenti negli Stati membri; tale cooperazione può avvenire sia direttamente che tramite Europol.

L'articolo 30 stabilisce che l'azione comune nel settore della cooperazione di polizia comprende:

- la cooperazione operativa tra le autorità competenti degli Stati membri, compresi la polizia, le dogane e altri servizi specializzati incaricati dell'applicazione della legge, in relazione alla prevenzione e all'individuazione dei reati e alle relative indagini;
- la raccolta, l'archiviazione, il trattamento, l'analisi e lo scambio di informazioni, in particolare attraverso Europol;
- iniziative comuni in settori quali la formazione, lo scambio di ufficiali di collegamento e la ricerca in campo criminologico;
- la valutazione in comune di particolari tecniche investigative.

L'articolo prevede inoltre diversi obblighi di carattere generale e specifico relativi alla cooperazione per il tramite di Europol.

Oltre agli articoli 29 e 30 del TUE, altri obblighi discendono dall'integrazione nel diritto dell'UE delle disposizioni della convenzione di Schengen del 1990. Quest'ultimo prevede l'abolizione dei controlli alle frontiere tra Stati membri, pur rafforzando simultaneamente le misure di controllo alle frontiere esterne comuni. Gli obblighi nel settore della cooperazione di polizia sono stati introdotti per compensare il deficit di sicurezza che potrebbe derivare dall'abolizione dei controlli alle frontiere

---

<sup>7</sup> GU L 239 del 22.9.2000.

interne. Le materie relative all'immigrazione, ai visti ed all'asilo sono state integrate nel trattato che istituisce la Comunità europea (titolo IV, "primo pilastro") e quelle relative alla cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale sono state incorporate nel titolo VI del TUE ("terzo pilastro").

Oltre agli obblighi giuridici, altri documenti rilevanti contengono impegni, assunti al massimo livello politico, di realizzare progressi concreti nella cooperazione di polizia: il Programma d'azione contro la criminalità organizzata del 1997<sup>8</sup>, il Piano d'azione di Vienna del dicembre 1998 e le conclusioni del Consiglio europeo di Tampere dell'ottobre 1999. In tempi più recenti, la Commissione ha pubblicato il documento intitolato "Prevenzione e controllo della criminalità organizzata Strategia dell'Unione europea per l'inizio del nuovo millennio"<sup>9</sup>.

Dopo l'entrata in vigore del trattato di Amsterdam, il Consiglio europeo di Tampere ha aggiunto diverse importanti misure da realizzare nel settore della cooperazione di polizia. Esse includevano in particolare la creazione di una Task Force operativa dei capi della polizia europei incaricata, tra l'altro, di partecipare alla pianificazione degli interventi; la richiesta di consentire ad Europol di partecipare alle squadre investigative comuni e di chiedere l'avvio di indagini agli Stati membri; e l'istituzione di una Accademia europea di polizia per la formazione degli alti funzionari di polizia. Le conclusioni di Tampere stabiliscono espressamente che il Piano d'azione di Vienna rimane in vigore.

L'approvazione di misure tanto importanti da parte di due Consigli europei immediatamente prima e dopo l'entrata in vigore del TUE è una dimostrazione evidente della volontà al più alto livello politico dell'Unione di realizzare progressi concreti e rapidi in materia di cooperazione di polizia e doganale.

In aggiunta alle misure previste dal TUE, dal Piano d'azione di Vienna e dalle conclusioni di Tampere, altri avvenimenti hanno contribuito a dare lo slancio politico necessario ai progressi in numerosi settori. Ad esempio, a seguito delle manifestazioni violente che hanno avuto luogo in occasione dei Consigli europei di Nizza e di Göteborg nel 2001, è stata intensificata la cooperazione in materia di mantenimento dell'ordine pubblico. Inoltre nel periodo successivo all'11 settembre 2001, numerose misure sono state concordate per aumentare la cooperazione nella lotta contro il terrorismo.

La cooperazione di polizia nell'Unione estende ed integra la proficua cooperazione bilaterale già esistente tra Stati membri. Un recente sviluppo di tale cooperazione bilaterale è stata la formalizzazione e l'intensificazione della cooperazione tra Stati membri che condividono una frontiera comune, mediante la costituzione di uffici comuni o centri di cooperazione tra polizia e dogana. Il collegamento tra gli sviluppi bilaterali e la cooperazione di polizia a livello europeo è garantito dal Piano d'azione di Vienna, che incoraggia specificamente lo sviluppo della cooperazione in tutta l'Unione.

---

<sup>8</sup> GU C 251 del 15.8.1997.

<sup>9</sup> GU C 124 del 3.5.2000.



## 2. COOPERAZIONE SUCCESSIVA AL MAGGIO 1999 – PROGRESSI REGISTRATI E VALUTAZIONE

### 2.1. La cooperazione di polizia

#### 2.1.1. *Le attività di polizia nella cooperazione Schengen*

Come indicato nel capitolo 2, il trattato di Amsterdam del 1997 ha integrato la convenzione d'applicazione dell'Accordo di Schengen del 1990 nel diritto dell'Unione europea.

La convenzione di Schengen si poneva come obiettivo la “soppressione dei controlli sulla circolazione delle persone alle frontiere comuni”<sup>10</sup>. In tale contesto, la cooperazione di polizia costituiva una delle “misure complementari per la salvaguardia della sicurezza”<sup>11</sup>.

La convenzione di Schengen impone un certo numero di obblighi agli Stati membri<sup>12</sup> in materia di cooperazione di polizia alle frontiere interne comuni, alle frontiere esterne del territorio Schengen (frontiere terrestri, aeroporti internazionali, frontiere marittime) ed all'interno dello spazio Schengen, in genere per compensare il deficit di sicurezza che potrebbe derivare dall'abolizione dei controlli alle frontiere interne. Il Piano d'azione di Vienna del 1997 e le conclusioni del Consiglio di Tampere del 1999<sup>13</sup> forniscono il quadro normativo e, in misura minore, la base operativa per l'instaurazione dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia. “Schengen” riveste un'importanza fondamentale in tale contesto perché costituisce il nucleo centrale di questo spazio, che offre la libertà di circolazione pur prevedendo un minimo di misure per compensare il deficit di sicurezza e garantendo che il sistema giudiziario possa fare fronte alle conseguenze dell'aumentata mobilità. La convenzione di Schengen stabilisce il quadro legislativo per l'abolizione dei controlli alle frontiere interne, l'attuazione di controlli alle frontiere esterne sulla base di norme comuni e le conseguenti misure attuative obbligatorie e le norme di abilitazione che rendono possibile e promuovono la cooperazione tra le autorità incaricate dell'applicazione della legge.

I paragrafi che seguono illustrano i principali obblighi in materia di cooperazione di polizia introdotti dalla convenzione di Schengen.

L'articolo 39 dispone che gli Stati membri “si impegnano a far sì che i rispettivi servizi di polizia si assistano” ai fini della prevenzione e della ricerca di fatti punibili. Le richieste di assistenza devono essere scambiate “tra gli organi centrali incaricati, da ciascuna Parte contraente, dalla cooperazione internazionale fra polizie”, sempre che motivi di urgenza non giustifichino uno scambio diretto tra le competenti autorità di polizia. Tale procedura può tuttavia dare luogo a controversie poiché, da un lato, le competenze dei servizi di polizia differiscono considerevolmente nei vari Stati membri, e dall'altro l'articolo 39, paragrafo 2 della convenzione di Schengen prevede

---

<sup>10</sup> Cfr. preambolo della convenzione di Schengen.

<sup>11</sup> Art. 17 dell'Accordo di Schengen del 1985.

<sup>12</sup> La convenzione di Schengen parla di “Parti contraenti”. L'espressione “Stati membri” viene utilizzata nella presente comunicazione per agevolarne la lettura.

<sup>13</sup> Cfr. allegato III.

che le informazioni scritte possono essere utilizzate dallo Stato membro richiedente ai fini probatori in un procedimento penale soltanto con l'accordo delle autorità giudiziarie competenti dello Stato membro richiesto.

L'articolo citato, assieme all'articolo 46 (cfr. *infra*), è stato utilizzato come base giuridica per la conclusione di molti accordi bilaterali tra Stati Schengen. Gli accordi dalla portata più estesa sono quelli che hanno stabilito una cooperazione e strutture permanenti di scambio di informazioni sotto forma di uffici comuni e di centri di cooperazione di polizia e doganale (CCPD) presso le frontiere interne. A titolo di esempio, si possono citare i centri comuni di Kehl/Offenburg (Germania/Francia)<sup>14</sup>, Tournai (Belgio/Francia)<sup>15</sup>, Ventimiglia e Modane (Francia/Italia)<sup>16</sup>, Canfranc-Somport-Urdos, Le Perthus-La Junquera, Melles Pont du Roy-Les e Biriadou-Irún (Francia/Spagna)<sup>17</sup>, Tuy/Valença do Minho, Caya/Elvas, Vilar Formoso/Fuentes de Oñoro, Vila Real de Santo Antonio/Ayamonte (Spagna/Portogallo)<sup>18</sup>.

Importanti forme trilaterali di cooperazione di polizia sono state sviluppate tra i Paesi Bassi, il Belgio e la Germania nel triangolo Maastricht, Aix-la-Chapelle, Eupen. La Francia ed il Lussemburgo hanno concluso un accordo<sup>19</sup>, che non è ancora divenuto operativo. Una struttura di cooperazione quadrilaterale che riunisce Lussemburgo, Francia, Belgio e Germania è in fase di costituzione. I citati centri di cooperazione hanno permesso di risolvere i problemi generati dal “deficit di sicurezza” constatato nelle regioni frontaliere a seguito dell'abolizione dei controlli alle frontiere e dalla competenza territoriale esclusivamente nazionale dei servizi di polizia. La cooperazione facilita gli scambi di informazioni, le operazioni ed i controlli comuni e l'organizzazione di azioni coordinate. Giova osservare che queste forme di cooperazione sono giudicate utili sia dai servizi interessati degli Stati membri che dalla popolazione delle regioni nelle quali sono state instaurate.

Il Piano d'azione di Vienna invita ad estendere la cooperazione transfrontaliera. La Commissione è giunta alla conclusione che una più ampia applicazione di questo modello in tutta l'Unione contribuirebbe significativamente alla lotta contro la criminalità ed a rafforzare la fiducia reciproca e la cooperazione tra i servizi di polizia dei vari Stati membri. Sarebbe utile prendere in considerazione, di comune accordo, esempi di tale cooperazione affinché possano essere presi a modello di riferimento dagli Stati membri nei quali non esiste ancora. Il progetto di raccomandazione del Consiglio relativo a stazioni di polizia comuni ed a centri di cooperazione di polizia e dogana<sup>20</sup> preparato dal Belgio durante il suo semestre di presidenza potrebbe costituire un ottimo punto di partenza. La Commissione si

---

<sup>14</sup> Accordo del 7 dicembre 1995 relativo alla cooperazione di polizia nelle regioni frontaliere attraverso lo sviluppo di stazioni di polizia permanenti franco-tedesche; Accordo intergovernativo di Mondorf-les-bains del 9 ottobre 1997 relativo alla cooperazione di polizia e dogana nelle regioni limitrofe (entrato in vigore il 1° aprile 2000).

<sup>15</sup> Accordo del 5 marzo 2001 relativo alla cooperazione di polizia e dogana nelle regioni limitrofe (che istituisce il centro di cooperazione polizia/dogana di Tournai).

<sup>16</sup> Accordo di Chambéry del 3 ottobre 1997 che istituisce i servizi comuni di Ventimiglia e Modane.

<sup>17</sup> Accordo di Blois del 7 luglio 1998 relativo alla cooperazione transfrontaliera di polizia e dogana.

<sup>18</sup> Accordo del 19 novembre 1997.

<sup>19</sup> Accordo del 15 ottobre 2001 con il Lussemburgo.

<sup>20</sup> Documento del Consiglio ENFOPOL 45 del 5.4.2002.

avvarrà del programma AGIS per favorire l'adozione di questi modelli di cooperazione.

L'articolo 44 della convenzione di Schengen contiene l'obbligo a breve termine, così come l'impegno a lungo termine, di migliorare i canali di comunicazione, in particolare nelle regioni frontaliere. Tuttavia, mancano informazioni sufficienti per stabilire se questa disposizione è stata rispettata. I collegamenti da allacciare non si limitano al telefono ed al fax, ma comprendono anche i collegamenti relativi ai dati e tra elaboratori. Le opzioni che devono essere discusse nel lungo termine vertono principalmente sul miglioramento delle radiocomunicazioni.

Il principale ostacolo alle radiocomunicazioni risiede nell'incompatibilità tecnica dei due grandi standard di comunicazione, TETRA e TETRAPOL. Per porvi rimedio, la maggior parte degli accordi bilaterali citati precedentemente prevede lo scambio di apparecchi di radiocomunicazione tra i servizi di polizia delle regioni frontaliere. Per favorire l'interoperabilità, il comitato istituito dall'articolo 36 ha approvato, nella riunione del 15 dicembre 2002, le conclusioni di un seminario organizzato a Helsinki il 20 ed il 21 settembre 1999<sup>21</sup>, che proponevano l'interoperabilità tra i sistemi TETRA e TETRAPOL. In questo contesto, la Commissione si compiace per il questionario elaborato dalla presidenza greca nel primo semestre 2003, inteso a passare in rassegna gli sviluppi registratisi nella fornitura, l'installazione, il funzionamento e l'interoperabilità dei sistemi digitali senza filo<sup>22</sup>.

Le radiocomunicazioni dirette sono necessarie in particolare nelle operazioni transfrontaliere. In tutti gli altri casi, lo scambio di informazioni ai sensi degli articoli 39 o 46, e sempre più spesso tramite relè (radio) diretto con l'ufficio comune od il centro di cooperazione, è generalmente sufficiente a soddisfare le esigenze di comunicazione. In mancanza di dati disponibili sulle operazioni transfrontaliere non è possibile determinare se vi siano altri reali esigenze di comunicazione che non sono attualmente soddisfatte. Accanto all'interoperabilità dei sistemi di comunicazione, lo scambio dei numeri di telefono e delle tavole di frequenze, così come la conoscenza della lingua dell'altro Stato membro, sono altrettanto necessari per una buona comunicazione. Per questo motivo la Commissione incoraggia fortemente la formazione linguistica del personale di polizia, che considera essenziale al successo della cooperazione di polizia transfrontaliera.

Gli agenti e funzionari di polizia delle zone frontaliere possono anche prevedere l'utilizzo del telefono GSM/GPRS per contattare i loro colleghi dell'altro lato della frontiera, quando siano necessari contatti diretti. Benché ciò sembri ovvio, si osserva una certa riluttanza da parte di alcuni organismi di polizia a servirsi di tali apparecchi a causa dei possibili rischi per la riservatezza e la dipendenza nei confronti degli operatori commerciali. Tuttavia, come è stato dimostrato da alcune autorità di polizia degli Stati membri, questi problemi possono essere risolti con il ricorso alla cifratura.

L'articolo 45 dispone che gli Stati membri “si impegnano ad adottare le misure necessarie” per garantire che gli stranieri ed i cittadini delle altre Parti contraenti compilino e firmino personalmente le schede di dichiarazione relativo all'alloggio

---

<sup>21</sup> Cfr. documento del Consiglio 11626/2/99 ENFOPOL 64 rev 2, e 142117/99 CATS 40.

<sup>22</sup> Cfr. documento del Consiglio 15788/02 ENFOPOL 159.

locato e provino la loro identità esibendo un documento d'identità valido, e che le schede di dichiarazione compilate siano conservate a disposizione delle autorità competenti o trasmesse a queste ultime. Tali informazioni possono essere estremamente importanti per la polizia, come è stato dimostrato dai successi ottenuti in passato nella lotta contro il terrorismo.

Tuttavia, attualmente, non si hanno informazioni precise che consentano di stabilire se gli Stati membri rispettano tale obbligo ed in che misura, né quale impiego i servizi di polizia facciano delle informazioni raccolte. Sembra pertanto necessario che tale questione sia discussa in sede di Consiglio.

I dati scambiati devono essere protetti ai sensi dell'articolo 129, e degli articoli 126 e 127, della convenzione di Schengen, che dispongono, in particolare, di rispettare come norma vincolante la raccomandazione R(87)15 del 17 settembre 1987 del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa, relativo alla regolamentazione dell'uso dei dati di carattere personale nel settore della polizia. Un obbligo che merita di essere menzionato in questo contesto, a motivo della sua utilità operativa per la cooperazione transfrontaliera, è l'impegno di rivedere ad intervalli semestrali il "manuale di cooperazione di polizia transfrontaliera". Questo obbligo discende dalla decisione del comitato esecutivo Schengen del 16 dicembre 1998<sup>23</sup>. L'importanza del manuale risiede nel fatto che esso fornisce indicazioni pratiche precise sulla gestione della cooperazione tra le autorità di polizia dei due lati delle frontiere interne confinanti. Contiene informazioni, quali gli indirizzi ed i numeri di telefono delle persone di contatto, e precisa quali sono i limiti e gli obblighi della cooperazione di polizia transfrontaliera. Gli Stati membri si sono impegnati ad integrare il manuale nei loro ordinamenti giuridici nazionali ed a mantenerlo aggiornato. L'iniziativa della presidenza greca del Consiglio del 2003 di aggiornare il manuale e la versione aggiornata presentata dalla presidenza italiana giungono pertanto molto opportune.

Oltre ai citati obblighi, la convenzione di Schengen ha introdotto i seguenti strumenti di cooperazione, o norme di abilitazione, che facilitano il conseguimento dei suoi obiettivi.

Il primo strumento riguarda la sorveglianza discreta di un sospetto (articolo 40), il secondo il caso in cui una persona colta in flagranza di reato fugge all'arresto varcando frontiere internazionali (il c.d. "inseguimento sul territorio di un'altra parte contraente" ai sensi degli articoli 41, 42 e 43). Giacché l'autorizzazione di intervenire al di fuori del territorio nazionale costituisce un'eccezione, l'insieme delle disposizioni che regolano tale possibilità prevedono garanzie giuridiche e restrizioni, rendendo piuttosto complesso l'intervento operativo della polizia. Benché non si disponga di statistiche precise, alcuni elementi segnalano che il ricorso a questi strumenti è raro.

Le menzionate restrizioni possono essere allentate tramite accordi bilaterali, ma non si dispone di alcuna informazione circa un incremento delle operazioni transfrontaliere in questo contesto. A livello europeo, numerose iniziative sono state adottate per agevolare l'applicazione dei citati articoli. Ad esempio, nell'ottobre 2000, il Consiglio ha adottato una decisione mirante a semplificare la procedura di

---

<sup>23</sup> Documento del Consiglio SCH.Com-ex (98) 52.

modifica dei riferimenti, tra l'altro, agli “agenti” ed alle “autorità” negli articoli 40 e 41 della convenzione di Schengen<sup>24</sup>. Inoltre, una decisione del Consiglio è stata adottata per estendere il campo d'applicazione dell'articolo 40, autorizzando gli agenti di uno Stato membro a tenere sotto osservazione le persone sospettate di aver commesso più reati ed anche una persona nei confronti della quale sussistono fondati motivi per ritenere che possa condurre all'identificazione o alla localizzazione dei menzionati sospetti<sup>25</sup>. Nel secondo semestre 2001, la presidenza belga del Consiglio ha riunito un gruppo di esperti con l'incarico di formulare raccomandazioni concrete sul modo per estendere la possibilità di effettuare inseguimenti transfrontalieri per via aerea, ferroviaria (sui treni internazionali) e fluviale. Queste raccomandazioni non sono state oggetto di alcuna discussione in sede di Consiglio.

La Commissione ritiene che l'instaurazione di uno spazio di sicurezza debba necessariamente procedere parallelamente alla soppressione degli ostacoli alla cooperazione dovuti al tipo o mezzo di trasporto transfrontaliero. La polizia deve potere effettuare inseguimenti transfrontalieri per altri tipi di reati e disporre degli strumenti per agire tempestivamente, qualora le autorità locali competenti degli Stati membri nei quali l'inseguimento ha luogo non siano in grado di intervenire immediatamente, per accertare l'identità della persona sospetta e consegnarla alle autorità locali competenti. Raccomanda pertanto di proseguire i lavori del citato gruppo di esperti, per esaminare più approfonditamente le condizioni e le necessarie competenze relative alle operazioni transfrontaliere. La Commissione ritiene che lo strumento risulterebbe più efficace e più valido se gli Stati membri applicassero un corpus uniforme di norme e condizioni.

L'articolo 46 della convenzione di Schengen conferisce alle autorità di polizia il diritto di comunicare ad un altro Stato membro, di propria iniziativa (“senza esservi invitata”) informazioni “che possono essere importanti per questa ultima ai fini dell'assistenza” per la repressione di futuri reati, della prevenzione di reati o di minacce per l'ordine pubblico e la sicurezza pubblica. Nessun dato in questo settore è disponibile per stabilire in che misura l'articolo è applicato e se siano intraprese azioni di polizia sulla base delle informazioni comunicate a norma di tale articolo. Lo stesso vale per l'applicazione ed il ricorso agli altri articoli citati nella presente sezione.

Un modo efficace per ottenere e scambiare informazioni è il distacco di ufficiali di collegamento, di cui all'articolo 47. La specifica procedura che permette di utilizzare gli ufficiali di collegamento distaccati in paesi terzi è stata modificata con decisione del Consiglio, adottata il 27 febbraio 2003 su iniziativa della presidenza danese del Consiglio<sup>26</sup>. Tuttavia, non si sa esattamente se la decisione è applicata nella pratica. La Commissione propone pertanto al Consiglio di esaminare la questione.

Gli articoli relativi al sistema d'informazione Schengen (SIS) introducono l'obbligo di “istituire e gestire un sistema comune d'informazione”. Gli articoli da 95 a 100 precisano le misure da adottare in caso d'identificazione positiva e definiscono il regime di protezione dei dati. Tali articoli danno facoltà di inserire e ricercare alcuni

---

<sup>24</sup> Decisione del Consiglio del 28.9.2000, GU L 248 del 3.10.2000.

<sup>25</sup> Decisione del Consiglio del 2 ottobre 2003, GU L 260 dell'11.10.2003.

<sup>26</sup> Decisione del Consiglio 2003/170/GAI del 27 febbraio 2003, GU L 67 del 12.3.2003.

dati, come descritto agli articoli da 95 a 100. I collegamenti tra lo Stato membro che inserisce i dati nel SIS ed i servizi di polizia che individuano una persona o un oggetto ricercato avvengono per il tramite degli uffici SIRENE di ciascuno Stato membro. Nella maggior parte di questi ultimi, SIRENE è anche “l'organo centrale” citato agli articoli 39 e 46 (cfr. *supra*).

Nel 1999, dieci Stati membri hanno utilizzato SIS. Nel marzo 2001, il loro numero era passato a quindici, a seguito dell'adesione dei cinque paesi nordici al sistema SIS. Il 29 maggio 2000, il Consiglio ha approvato la domanda del Regno Unito di partecipare ad alcuni aspetti di Schengen, tra cui la cooperazione di polizia, la lotta contro il traffico di droga ed il sistema SIS. Una decisione analoga è stata adottata il 28 febbraio 2002 per l'Irlanda. Sono in corso i preparativi per collegare il Regno Unito al SIS entro fine 2004, mentre per l'Irlanda il collegamento dovrebbe avvenire in una fase successiva. Il numero totale di utenti di SIS giungerà in tal modo a 17.

Tuttavia, il SIS è attualmente predisposto per un numero massimo di diciotto utenti, mentre dieci nuovi Stati membri dovranno esservi collegati in futuro. La Commissione è stata pertanto incaricata di predisporre un SIS di seconda generazione. Viste le iniziative legislative avanzate dalla presidenza spagnola durante il primo semestre 2002, volte ad aggiungere nuove funzioni a SIS<sup>27</sup> e le conclusioni del Consiglio sul SIS II<sup>28</sup>, il nuovo sistema SIS conterà un numero molto maggiore di utenti (non soltanto gli Stati membri, ma anche Eurojust ed Europol) ed offrirà inoltre nuove prestazioni (ricerca su dati incompleti, interconnessione delle descrizioni di persone, ecc...) ed ulteriori categorie di dati (biometria, aeromobili e container). Visti gli effetti operativi estremamente positivi e l'importanza del SIS nella lotta contro la criminalità, occorre incoraggiare l'introduzione rapida di nuove prestazioni, possibilmente già nell'attuale SIS. Nel luglio 2003, la Commissione ha presentato una proposta intesa ad accordare l'accesso al SIS agli Uffici della motorizzazione degli Stati membri, per impedire l'immatricolazione dei veicoli rubati<sup>29</sup>. Le procedure d'interconnessione SIS-SIRENE sono raccolte in un manuale che deve essere periodicamente aggiornato per garantire una buona organizzazione ed il rispetto dei nuovi obblighi giuridici. Finora, tuttavia, tale aggiornamento non è mai stato eseguito. Nel primo semestre 2003, la presidenza greca ha preso un'iniziativa per l'adozione di una procedura formale di aggiornamento periodico del manuale, compito che sarebbe assegnato alla Commissione. È essenziale che la procedura sia adottata in tempi brevi<sup>30</sup>.

Il SIS rappresenta un progresso considerevole nel settore della cooperazione di polizia nell'Unione. Al marzo 2003, erano state registrate oltre 11 milioni di schede di persone e di oggetti ricercati. Più di 35.000 identificazioni positive di persone o di oggetti sono trasmesse ogni anno all'ufficio nazionale SIRENE. Questo successo è dovuto soprattutto al ruolo centrale del SIS nell'ambito dell'abolizione dei controlli alle frontiere, ai controlli praticati alle frontiere esterne, all'integrazione del SIS nelle

---

<sup>27</sup> GU C 160 del 4.7.2002.

<sup>28</sup> Adottato dal Consiglio GAI del 5-6 giugno 2003.

<sup>29</sup> COM (2003) 510 def.

<sup>30</sup> Iniziativa della Repubblica ellenica in vista dell'adozione del regolamento del Consiglio sulle procedure di modifica del manuale Sirene GU C 82 del 5.4.2003, nonché iniziativa della Repubblica ellenica in vista dell'adozione della decisione del Consiglio sulle procedure di modifica del manuale Sirene GU C 82 del 5.4.2003.

attività quotidiane degli uffici di polizia e di dogana nazionali, ed al costante controllo svolto dai gruppi di lavoro del Consiglio sotto ciascuna presidenza semestrale dell'Unione.

Il SIS ha pienamente soddisfatto le elevate aspettative dei servizi di polizia, ed ora sta per subire un ambizioso ampliamento (SIS II) che comporta ulteriori funzioni. Nel lungo termine, funzioni più sofisticate potrebbero gradualmente far diventare tale sistema uno strumento atto a svolgere ulteriori compiti, in modo da rispondere più adeguatamente alla realtà dell'effettiva condivisione delle responsabilità di uno spazio di sicurezza comune. Come esempio di tali nuovi compiti, si può citare la conservazione di dati biometrici. Un vantaggio determinante di questa evoluzione sarebbe la possibilità di affinare le ricerche per evitare i problemi posti dalle ricerche alfanumeriche attuali, che sono inevitabilmente destinate a dare risultati meno precisi man mano che si allargherà il patrimonio di dati nel quale sarà effettuata la ricerca. Ciò non significa tuttavia, come è stato ribadito dai Ministri di giustizia e degli affari interni nella riunione del 5 e 6 giugno 2003, che il semplice e rapido sistema "hit-no hit", sul quale si basa deve essere modificato. In ogni caso, questa evoluzione potenziale non dovrebbe riguardare il SIS attuale, quanto piuttosto la sua versione futura, il SIS II.

### 2.1.2. *Europol*

Gli articoli 29 e 30 del TUE e le conclusioni del Consiglio europeo di Tampere evidenziano il ruolo di Europol nella cooperazione di polizia nell'Unione europea e prevedono un certo numero di misure concrete che devono essere adottate nei cinque anni successivi all'entrata in vigore del TUE. Precedentemente, il Piano d'azione di Vienna aveva enumerato alcuni provvedimenti che dovevano essere adottati con riferimento ad Europol.

Sotto l'aspetto formale, la maggior parte degli aspetti connessi ad Europol citati nel TUE e nel programma di Tampere è stata trattata con decisioni del Consiglio ed anche molte delle misure contemplate dal Piano d'azione di Vienna sono state adottate.

Il primo passo è stato fatto nel 2000, con l'adozione da parte del Consiglio di un protocollo volto ad estendere la competenza di Europol al riciclaggio di denaro in generale. Alla data della presente comunicazione, nove Stati membri non hanno ancora ratificato il protocollo.<sup>31</sup>

Nel dicembre 2001, constatando che la criminalità organizzata internazionale non limita le sue attività ai settori di competenza di Europol, il Consiglio ha deciso di estenderne il mandato alle forme gravi di criminalità internazionale enumerate nell'allegato della convenzione Europol<sup>32</sup>. Tale estensione, che permetterà ad Europol di organizzare più efficientemente i suoi lavori, è entrata in vigore il 1° gennaio 2002.

Nel novembre 2002, il Consiglio ha adottato un protocollo che modifica la convenzione Europol, e che ha introdotto disposizioni specifiche che gli permetteranno di partecipare alle squadre investigative comuni degli Stati membri e

---

<sup>31</sup> GU C 358 del 13.12.2000. Al 5 giugno 2003, il protocollo era stato ratificato e notificato da DE, ES, FR, GR, PT e SW.

<sup>32</sup> GU C 362 del 18.12.2001.

di chiedere alle autorità competenti degli Stati membri di svolgere o coordinare indagini penali in casi specifici. Il protocollo è attualmente in corso di ratifica da parte degli Stati membri<sup>33</sup>.

Un nuovo protocollo è stato adottato dal Consiglio nel novembre 2003. Esso affronta diversi problemi che potrebbero impedire ad Europol di ampliare le proprie capacità operative. Esso prevede contatti diretti tra Europol ed i rispettivi dipartimenti di polizia degli Stati membri, ed autorizza questi ultimi ad interrogare il Sistema d'informazione Europol.

L'evoluzione di Europol nel corso degli ultimi anni non si è limitata alle misure richieste dal TUE, dal piano d'azione di Vienna e dalle conclusioni di Tampere. Durante il primo anno di funzionamento di Europol, si è dovuto constatare che l'organizzazione non era così efficace come avrebbe dovuto essere.

Uno dei principali problemi è la riluttanza degli Stati membri a trasmettere informazioni e dati di intelligence ad Europol, il che incide negativamente sulla sua capacità di fornire il necessario valore aggiunto all'analisi criminale a livello europeo. Di conseguenza, gli Stati membri ritengono spesso che Europol non soddisfi le domande dei suoi clienti - i rispettivi organismi di polizia - e non sono pertanto motivati a trasmettere maggiori informazioni. Un'altra ragione è la mancanza di un sistema d'informazione, che è tuttora in fase di preparazione alla data della presente comunicazione (cfr. infra).

Nel 2002, una valutazione è stata avviata in proposito dal Consiglio d'amministrazione di Europol allo scopo di individuare i principali ostacoli ad una cooperazione proficua con i suoi servizi. I capi delle Unità nazionali Europol hanno successivamente redatto un lungo elenco di problemi ed avanzato le possibili soluzioni. Una delle principali conclusioni era che la convenzione Europol doveva essere adattata e resa più flessibile. Altre conclusioni evidenziate dai capi delle Unità nazionali Europol concernono la necessità di eliminare i diversi ostacoli alla trasmissione delle informazioni, spesso di ordine giuridico, che esistono negli Stati membri. Si propone di attuare entro dodici mesi le menzionate conclusioni, che sono state riunite in un documento di base interno, dell'estate 2002.

Nel primo semestre 2002, un'approfondita riflessione ha portato all'elaborazione di un protocollo che modifica la convenzione Europol e tratta, oltre all'analisi, all'accesso ai dati e alla protezione dei dati, anche il controllo democratico su Europol. Il 19 dicembre 2002, il Consiglio ha raggiunto un accordo politico sul Protocollo<sup>34</sup>. Inoltre, nella primavera del 2003 ha avuto inizio la terza fase delle valutazioni reciproche volte ad esaminare lo scambio di informazioni e di informazioni tra gli Stati membri ed Europol, e tra gli Stati membri stessi. Tale fase di valutazione dovrebbe portare a formulare significative raccomandazioni circa le modalità per continuare a migliorare questo aspetto della cooperazione.

Oltre ai dati trasmessi dagli Stati membri, la qualità delle informazioni di cui Europol ha bisogno per svolgere efficacemente i suoi compiti dipende dalle informazioni che

---

<sup>33</sup> GU C 312 del 16.12.2002.

<sup>34</sup> Documento del Consiglio 13254/02-EUROPOL 76 rev 5.



provengono dal di fuori dell'Unione europea. A tale proposito, la cooperazione di Europol con i paesi terzi e le organizzazioni internazionali ha registrato sensibili progressi sulla base di un elenco redatto nella decisione del Consiglio del 27 marzo 2000<sup>35</sup>. Tali accordi di cooperazione sono fondamentali per il lavoro di Europol poiché costituiscono lo strumento formale che consente ad Europol di scambiare dati di carattere personale con detti paesi terzi ed organizzazioni.

A tutt'oggi, Europol ha firmato convenzioni di cooperazione, che prevedono la facoltà di scambiare dati di carattere personale, con molti paesi di prossima adesione, l'Islanda, la Norvegia ed Interpol. Ha anche concluso accordi con la Commissione europea e la Banca centrale europea. Europol sta attualmente negoziando una convenzione con Eurojust ed una convenzione amministrativa con l'Ufficio di lotta antifrode (OLAF). A fine 2003, Europol avrà concluso accordi con tutti i paesi di prossima adesione e i paesi candidati.

Gli attentati dell'11 settembre 2001 hanno contribuito ad accelerare la conclusione di convenzioni con gli Stati Uniti. Il 6 dicembre 2001, Europol ha firmato con tale paese un accordo di cooperazione strategica e, nel dicembre 2002, una convenzione concernente lo scambio di dati di carattere personale. La conclusione di quest'ultima convenzione costituisce un positivo progresso in considerazione delle diverse legislazioni vigenti in materia di protezione dei dati negli Stati Uniti e nell'Unione europea.

Una condizione preliminare indispensabile all'effettivo funzionamento di Europol è l'esistenza del sistema d'informazione Europol (SIE). Europol lavora da alcuni anni all'elaborazione di un sistema molto sofisticato che dovrebbe consentire l'inserimento ed il recupero decentralizzati delle informazioni sulla criminalità organizzata detenute dagli Stati membri ed Europol. Tuttavia, fino ad oggi la complessità di un tale sistema (traduzione automatica dei testi in 11 lingue) ne ha impedito la realizzazione. La Commissione ritiene indispensabile, ai fini delle prestazioni di Europol, che sia elaborata quanto prima una versione semplificata del SIE. La versione più sofisticata dovrebbe essere realizzata in una fase successiva.

Anche la dirigenza di Europol è stata sottoposta ad un costante esame. Ci si è progressivamente resi conto che lo statuto del personale di Europol non poteva essere applicato ai suoi direttori o che esistevano disposizioni specifiche al loro riguardo. Per questo motivo, lo statuto è stato modificato e prevede ora disposizioni relative alla selezione, al licenziamento ed al regime disciplinare per il direttore ed i direttori aggiunti di Europol<sup>36</sup>.

Un altro argomento importante è il controllo democratico su Europol. In particolare, il Parlamento europeo ha criticato, a più riprese, il controllo effettuato su Europol giudicandolo insoddisfacente. Per dare un quadro corretto della questione, il 26 febbraio 2002, la Commissione europea ha presentato al Parlamento europeo ed al Consiglio una comunicazione intitolata "Controllo democratico dell'Europol"<sup>37</sup>. La comunicazione descrive e valuta i vari tipi di controllo al quale l'organismo è

---

<sup>35</sup> GU C 106 del 13.4.2000.

<sup>36</sup> Atto del Consiglio del 19 dicembre 2002 che modifica lo statuto del personale applicabile ai dipendenti dell'Europol, GU C 24 del 31.1.2003.

<sup>37</sup> COM(2002) 95 def.

sottoposto (convenzione Europol, norme che disciplinano la protezione dei dati, funzione di sorveglianza del suo consiglio d'amministrazione). La conclusione a cui è giunta è che, in considerazione delle competenze limitate di Europol rispetto ai servizi di polizia nazionali degli Stati membri, non si può affermare che il controllo democratico sia insufficiente nel suo caso.

La Commissione ha ritenuto tuttavia che il controllo esercitato da quindici Parlamenti nazionali ed il ruolo limitato del Parlamento europeo in questa funzione rendano frammentato il controllo democratico su Europol. Ha formulato pertanto raccomandazioni volte a migliorare la situazione, la principale delle quali riguardava la creazione di una commissione mista, composta da rappresentanti dei Parlamenti nazionale e del Parlamento europeo, con l'incarico di sorvegliare attentamente l'evoluzione di Europol e di scambiare informazioni con tale organismo.

Europol ha conseguito importanti risultati negli ultimi quattro anni. Le disposizioni del trattato e le conclusioni di Tampere relative ad Europol hanno trovato attuazione ma permangono ancora diversi aspetti del piano d'azione di Vienna che non sono stati eseguiti o discussi in modo approfondito. In alcuni casi, si dovrebbe tuttavia verificare se le raccomandazioni formulate nel 1998 siano tuttora d'attualità.

Fra le misure che dovevano essere adottate entro due anni dall'entrata in vigore del TUE, il piano d'azione di Vienna prevedeva l'accesso di Europol ai dati del SIS. La questione è in fase di discussione già da qualche tempo. Il Consiglio ha espresso il suo accordo di principio affinché Europol disponga di un accesso parziale al SIS, in particolare ai dati conservati a norma degli articoli 95, 99 e 100 della convenzione di Schengen. Al riguardo, il Consiglio si pronuncerà prossimamente su una modifica della convenzione SIS, volta ad introdurre un nuovo articolo 101 bis che formerà la base giuridica dell'accesso di Europol al SIS.

Tuttavia, a causa di restrizioni tecniche, è probabile che l'accesso di Europol non sarà possibile prima della realizzazione del SIS II, vale a dire non prima del 2006. La Commissione considera troppo lungo tale periodo e suggerisce di prevedere soluzioni alternative pragmatiche quali, ad esempio, accordare ad Europol un accesso limitato di sola lettura ("read-only") per il tramite del SIS nazionale. Si deve tuttavia riconoscere che siffatta soluzione richiederebbe una modifica della convenzione di Schengen.

La richiesta di una base dati sulle indagini in corso è stata discussa in sede Europol con le sue Unità nazionali, ma nessuna azione in questo senso è stata ancora intrapresa. In considerazione della complessità tecnica e giuridica di tale progetto, non sembra realistico pensare che possa essere realizzato nel prossimo futuro.

Per quanto riguarda le misure da adottare entro il termine di cinque anni fissato dal Piano d'azione di Vienna, è necessario approfondire i seguenti punti:

Non è stato registrato alcun miglioramento delle statistiche sulla criminalità transfrontaliera. Non sono ancora stati concordati i criteri comuni per la rilevazione di statistiche a livello europeo, poiché mancano definizioni comuni dei reati, il che rende impossibile qualsiasi valido raffronto delle statistiche nazionali. Le discussioni sull'estensione del mandato di Europol hanno messo in evidenza la difficoltà di concordare definizioni comuni su taluni reati.

La questione dell'opportunità e delle modalità dell'accesso di Europol al sistema d'informazione doganale (SID) non è ancora stato oggetto di discussioni approfondite. L'articolo 7 III della convenzione SID dovrebbe, in linea di massima, permettere l'accesso di Europol. Affinché ciò possa avvenire, tuttavia, deve essere concluso un protocollo aggiuntivo. La Commissione ritiene che tale questione importante debba trovare una soluzione in tempi brevi.

Per quanto riguarda la rete di ricerca e di documentazione sulla criminalità transfrontaliera, un progresso concreto è stato conseguito con l'istituzione di un centro di gestione delle conoscenze (*Knowledge Management Centre*) di Europol, che fornisce informazioni sull'esistenza di competenze specializzate in materia di applicazione della legge e lotta contro il crimine, ad esempio nelle università, ma anche sotto l'aspetto più operativo, quali le apparecchiature tecniche. Inoltre, di concerto con gli Stati membri e la Commissione, Europol sta lavorando al miglioramento della sua relazione annuale sulla situazione del crimine organizzato che, da semplice documento descrittivo, diventerà una valutazione della minaccia rappresentata dalla criminalità organizzata. Lo scopo è di rendere tale relazione uno strumento di pianificazione essenziale nella lotta contro questa forma di criminalità.

La Commissione propone di esaminare assieme ad Europol se le misure adottate fino ad oggi danno attuazione alle proposte contenute nel piano d'azione di Vienna e di esaminare eventuali ulteriori iniziative da prendere. Quanto all'elaborazione e all'attuazione di una strategia d'informazione volta a portare a conoscenza del pubblico le competenze ed il lavoro svolto da Europol, è apparso chiaro in questi ultimi due anni che è più importante informare i servizi di polizia degli Stati membri che il pubblico in generale. Pertanto, le strategie d'informazione di Europol e degli Stati membri si sono prefisse come obiettivo principale la sensibilizzazione degli organismi di polizia, nell'ambito di un programma che sarà attuato nel 2003 e 2004 e cofinanziato dal programma europeo AGIS.

La Commissione ritiene che un programma a lungo termine di efficace sensibilizzazione sia indispensabile allo sviluppo della comprensione reciproca e della cooperazione tra Europol ed i servizi di polizia degli Stati membri. Si compiace che il programma AGIS possa fornire sostegno temporaneo all'avvio del programma, pur sottolineando che il suo finanziamento a lungo termine dovrà essere assicurato da Europol e dagli Stati membri.

Nel primo semestre 2002, il Consiglio ha discusso la possibilità di adottare una procedura semplificata per le future modifiche della convenzione Europol. Tale iniziativa è stata considerata necessaria poiché le procedure attuali richiedono una ratifica da parte di tutti gli Stati membri per ciascuna modifica. A tutt'oggi le discussioni al riguardo non sono state concluse. La Commissione ritiene fondamentale semplificare questa procedura in vista delle prossime modifiche da apportare alla convenzione Europol, in particolare nella prospettiva dell'allargamento. La sola soluzione possibile è di sostituire la convenzione con una decisione del Consiglio ai sensi dell'articolo 34, paragrafo 2, lettera c). La Commissione è disposta a presentare una proposta di decisione del Consiglio in questo senso.

Europol è pienamente operativo da ormai quattro anni. Il suo potenziale come strumento fondamentale nella lotta dell'Unione europea contro le forme gravi di

criminalità internazionale è apparso pienamente in questo periodo. Tutte le misure concrete raccomandate dal TUE e dal Consiglio europeo di Tampere sono state adottate dal Consiglio sotto forma di decisioni o di atti, alcuni dei quali soggetti alla ratifica degli Stati membri. La piena ratifica ed una effettiva applicazione di tutte le misure in questione permetteranno un migliore funzionamento di Europol.

Riguardo all'immediato futuro di Europol, è necessario prevedere un periodo di consolidamento, durante il quale siano ratificati ed attuati tutti gli strumenti giuridici relativi ad Europol, continui il programma di sensibilizzazione, sia realizzata una versione semplice del SIE e sia data attuazione alla relazione dei capi delle Unità nazionali Europol.

Al termine di tale periodo di consolidamento, dovrebbero essere attribuiti ad Europol alcuni poteri investigativi. L'esame di una evoluzione tanto importante dovrebbe includere anche le possibili conseguenze sotto l'aspetto del controllo giurisdizionale e parlamentare di Europol.

### *2.1.3. La cooperazione operativa di polizia, in particolare la Task Force dei capi della polizia*

Il Piano d'azione di Vienna invitava a sviluppare ed estendere la cooperazione operativa tra i servizi incaricati dell'applicazione della legge nell'Unione entro due anni dall'entrata in vigore del TUE. A tal fine, proponeva di prendere a modello le azioni comuni realizzate dalle amministrazioni doganali degli Stati membri.

La conclusione 44 del Consiglio europeo di Tampere può essere considerata il primo impegno concreto volto a sviluppare ed estendere tale cooperazione. Con essa, il Consiglio europeo chiede l'istituzione di una "Task Force operativa europea dei capi della polizia, incaricata di scambiare, in cooperazione con l'Europol, esperienze, migliori prassi e informazioni sulle tendenze attuali della criminalità transnazionale e di contribuire alla predisposizione di azioni operative."

Dalla sua prima riunione, nell'aprile 2000, la Task Force europea dei capi della polizia si è riunita otto volte, in ciascun semestre di presidenza del Consiglio. Parte delle riunioni è stata dedicata alle discussioni volte a concordare quali compiti specifici la Task Force fosse chiamata a svolgere. Nella riunione di Copenaghen, nel luglio 2002, la Task Force è giunta ad un consenso sulle seguenti funzioni principali:

- Promuovere un approccio coordinato incentrato sulla criminalità transfrontaliera nell'UE, sulla base, tra l'altro, delle analisi della criminalità organizzata effettuate da Europol.
- Adottare iniziative, progettare e avviare operazioni alle quali partecipano diversi Stati membri e che vertono su settori prioritari della lotta contro il crimine organizzato.
- Fungere da centro di scambio delle informazioni e forum di discussione sull'evoluzione della criminalità, nonché definire strategie di lotta contro tale fenomeno.

- Formulare raccomandazioni all'indirizzo del Consiglio sulle politiche in materia di polizia (in senso generale) e garantire la loro attuazione ed il loro seguito.
- Contribuire a che i sistemi di polizia europei assicurino un elevato livello di rispetto dello Stato di diritto e dei principi democratici.

Inoltre, nella riunione di Copenaghen del 2002, è stata adottata una metodologia per la preparazione, la realizzazione ed il seguito delle operazioni congiunte. Secondo tale procedura, da allora le operazioni comuni possono essere proposte da un “paese capo fila”, sulla base di analisi strategiche realizzate da Europol; Europol garantisce il supporto analitico; relazioni intermedie e finali sono presentate alla Task Force dei capi della polizia. Non è tuttavia stato ancora precisato chi dovrà occuparsi della preparazione, della pianificazione, della sorveglianza e della valutazione delle operazioni congiunte.

Nella riunione dell'aprile 2002, la Task Force ha deciso di istituire un “Comitato direttivo” (Steering Committee) incaricato di garantire la continuità dei lavori, provvedere all'organizzazione delle riunioni, monitorare il seguito dato alle raccomandazioni ed individuare e proporre gli argomenti da sottoporre a discussione. Il Comitato è composto dal presidente uscente, quello in carica e quello che succederà alla presidenza del Consiglio, dal direttore di Europol, dal presidente della Commissione e dal Segretario generale del Consiglio. Secondo quanto convenuto nella riunione dei capi della polizia tenutasi a Roma nel 2003, il ruolo del Comitato direttivo dovrebbe essere rafforzato, ad esempio tramite riunioni più frequenti o l'apertura delle sue sessioni ai rappresentanti delle unità Relazioni internazionali della polizia degli Stati membri. La prossima riunione del Comitato avrà luogo il 30 gennaio 2004.

La Task Force dei capi della polizia ha adottato un numero considerevole di iniziative, in particolare in materia di protezione dell'euro, immigrazione clandestina, tratta degli esseri umani, furti di autoveicoli e maltrattamento dei minori. Tuttavia, come è stato unanimemente riconosciuto, a tutt'oggi questi sforzi non hanno prodotto un valore aggiunto operativo a livello europeo (anche se le decisioni adottate nel corso dell'ultima riunione della Task Force, il 19 ed il 20 maggio 2003, sulle future azioni congiunte contro l'immigrazione clandestina, la tratta degli esseri umani ed il traffico di droga sono incoraggianti).

Molti fattori spiegano questa mancanza di risultati. Innanzitutto, i capi della polizia degli Stati membri devono generalmente gestire molti e svariati aspetti, dalle questioni amministrative fino ai dossier politici molto delicati, di modo che le questioni europee costituiscono per loro soltanto una priorità fra numerose altre.

Inoltre, le competenze dei rappresentanti delle polizie degli Stati membri che compongono la Task Force sono estremamente diverse. In alcuni casi, esiste un solo direttore nazionale della polizia autorizzato a prendere decisioni che impegnano risorse, mentre in altri Stati membri, il capo della polizia delegato presso la Task Force rappresenta un corpo di polizia nazionale decentrato. Negli Stati federali, il sistema di rappresentazione è particolarmente complesso. Infine, c'è il problema della continuità tra le sedute plenarie della Task Force, benché la situazione si andata migliorando dopo la costituzione del citato Steering Committee.

Le carenze organizzative hanno contribuito ad aumentare i problemi della Task Force. Poiché si riunisce generalmente soltanto una sola volta sotto ciascuna presidenza del Consiglio, il suo ordine del giorno è sovraccarico, il che impedisce una discussione approfondita degli argomenti; la distribuzione tardiva dei documenti impedisce inoltre alle delegazioni di preparare sufficientemente i dossier. Giova osservare che il fatto che la Task Force opera al di fuori delle strutture del Consiglio non ne agevola il funzionamento.

Cionondimeno, non si deve sottovalutare l'importanza delle riunioni della Task Force ai fini del miglioramento dei contatti bilaterali e multilaterali tra i direttori della polizia degli Stati membri, poiché è l'unica occasione in cui si trovano riuniti tutti assieme.

In qualità di direttori delle polizie dell'Unione, i membri della Task Force svolgono un importante, duplice ruolo: per la loro prossimità con i ministri, possono influenzare le decisioni politiche in materia di polizia, ed al contempo sono competenti per decidere l'utilizzo delle risorse di polizia. Riguardo al futuro della Task Force, la Commissione ritiene che si dovrebbe esaminare seriamente la possibilità di integrare tale istanza nelle strutture ufficiali del Consiglio. Ciò le consentirebbe di partecipare al processo decisionale in tutte le materie che rientrano nell'ambito della cooperazione di polizia nell'UE. Fintanto che non avrà luogo siffatta integrazione, la Task Force dovrebbe concentrarsi sulla preparazione, la realizzazione ed il seguito delle operazioni di polizia congiunte nei settori prioritari.

Nell'ultima riunione dei capi della polizia, tenutasi nel marzo 2004, è stato discusso un documento di riflessione sul futuro della Task Force alla luce della proposta delineata nel progetto di trattato che istituisce una costituzione per l'Europa.

#### 2.1.4. *L'Accademia europea di polizia (AEP)*

Il Consiglio europeo di Tampere aveva chiesto che fosse istituita una Accademia europea di polizia per la formazione degli alti funzionari dei servizi incaricati dell'applicazione della legge, il cui nucleo iniziale doveva essere una rete degli esistenti istituti nazionali di formazione. Il 22 dicembre 2000, il Consiglio ha adottato una decisione che istituisce l'Accademia europea di polizia (AEP)<sup>38</sup>, conosciuta anche con l'acronimo francese CEPOL.

L'articolo 6, paragrafo 1 della decisione del Consiglio del 22 dicembre 2000 stabilisce che l'AEP ha lo scopo di “contribuire alla formazione degli alti funzionari degli Stati membri incaricati dell'applicazione della legge” e “sostiene e sviluppa un approccio europeo ai principali problemi che si pongono agli Stati membri nei settori della lotta contro la criminalità, della prevenzione della delinquenza e del mantenimento dell'ordine pubblico e della sicurezza, specie a livello transfrontaliero.”

I suoi principali obiettivi sono approfondire la conoscenza dei sistemi e delle strutture nazionali della polizia degli altri Stati membri, di Europol e della cooperazione transfrontaliera tra le forze di polizia; migliorare la conoscenza degli

---

<sup>38</sup> GU L 336 del 30.12.2000.

strumenti internazionali, in particolare quelli già esistenti a livello dell'Unione europea, nel settore della cooperazione riguardante la lotta contro la criminalità; assicurare una formazione adeguata in materia di rispetto delle garanzie democratiche, in particolar modo dei diritti della difesa; favorire la cooperazione tra l'AEP e gli altri istituti di formazione delle forze di polizia.

Per realizzare tali obiettivi, l'AEP può svolgere diverse azioni, quali: assicurare sessioni di formazione basate su norme comuni, destinate agli alti funzionari incaricati dell'applicazione della legge; partecipare all'elaborazione di programmi di studi armonizzati e contribuire alla definizione di programmi adeguati di formazione avanzata; proporre azioni di formazione specializzata; elaborare e assicurare la formazione dei formatori; diffondere le migliori prassi e i risultati della ricerca; elaborare e assicurare formazioni volte a preparare le forze di polizia dell'Unione europea a partecipare alla gestione non militare delle crisi e le autorità di polizia dei paesi candidati all'adesione all'Unione europea; e agevolare i pertinenti scambi e distacchi di agenti nell'ambito della formazione. L'AEP può cooperare con gli istituti nazionali di formazione delle forze di polizia di Stati non membri dell'Unione europea. In particolare, rende accessibili le proprie infrastrutture agli alti funzionari di polizia dei paesi candidati, nonché dell'Islanda e della Norvegia ed esaminerà, caso per caso, la possibilità di rendersi accessibile ai funzionari delle istituzioni europee e di altri organi dell'Unione europea.

A norma della decisione del Consiglio che istituisce l'accademia, l'AEP deve sottoporre al Consiglio entro fine 2003 una relazione sul suo funzionamento e sul suo sviluppo. L'AEP ha avuto un avvio difficoltoso giacché la decisione del Consiglio del 22 dicembre 2000 non l'ha dotata né di personalità giuridica né di bilancio proprio. Durante il suo primo anno d'esistenza, non disponeva né di una dotazione di bilancio né di un segretariato; successivamente, quando una decisione ha temporaneamente installato il suo segretariato a Copenaghen, ha ancora incontrato difficoltà amministrative poiché non era stato messo a sua disposizione alcun personale.

È nel contesto di questi inizi difficili che deve essere valutata l'azione dell'AEP. I progressi realizzati sono considerevoli. Dal 2001, l'AEP ha proposto ogni anno un numero crescente di formazioni: esse sono aumentate da 10 nel 2001 a 38 nel 2003, ed esse coprono una gamma sempre più ampia di argomenti, dall'antiterrorismo al mantenimento dell'ordine pubblico e al controllo delle frontiere. L'AEP ha anche creato un suo sito web e, ancora più importante, la Rete europea della formazione di polizia (*European Police Learning Network - EPLN*), uno strumento innovativo che offre una formazione virtuale su Internet per gli organismi di polizia. La Commissione ha contribuito allo sviluppo dell'EPLN tramite i programmi OISIN ed AGIS.

Il Consiglio europeo riunitosi a Bruxelles il 13 dicembre 2003 ha stabilito la sede di diverse agenzie europee, tra le quali l'AEP (nel Regno Unito). Nel momento in cui la presente comunicazione giunge alla fase finale della sua adozione, vi sono due iniziative in corso aventi attinenza con l'AEP: un'iniziativa dell'Irlanda volta a modificare la decisione del Consiglio del 22 dicembre 2002 in modo da conferirle

personalità giuridica<sup>39</sup> ed una del Regno Unito che istituisce l'AEP con sede a Bramshill (UK)<sup>40</sup>.

L'adozione di queste due iniziative dovrebbe aiutare l'AEP a superare i suoi due più pressanti problemi nel breve periodo. Tuttavia, è chiaro che tali modifiche dell'originaria decisione del Consiglio che istituiva l'AEP costituiscono soluzioni soltanto parziali ai suoi problemi e che dovrebbe essere intrapreso un approfondito dibattito circa la futura struttura dell'Accademia.

Oltre agli specifici problemi derivanti dalla mancanza di personalità giuridica e dalla questione della sede permanente del suo segretariato, nel corso delle attività dell'AEP sono emersi alcuni problemi di ordine strutturale, che attengono soprattutto all'incapacità delle varie scuole di polizia di organizzare efficaci azioni di formazione, e/o alla scarsa partecipazione dovuta alla conoscenza insufficiente delle lingue straniere dei potenziali beneficiari. Alcuni paesi candidati inoltre incontrano difficoltà finanziarie che limitano la loro partecipazione alle attività dell'AEP.

I problemi strutturali sopra menzionati sono stati oggetto di una riflessione e di discussioni continue all'interno dell'AEP. La necessità di garantire una migliore formazione linguistica degli agenti e funzionari di polizia nell'UE è stata riconosciuta e sarà affrontata, almeno in parte, dall'European Police Learning Network. Essa rimane tuttavia uno dei principali ostacoli ad una migliore cooperazione nel settore della formazione di polizia e dovrebbe essere considerata una priorità.

La diversità dei metodi di formazione adottati dalle varie scuole di polizia dell'Unione non dovrebbe costituire un problema in sé. Tuttavia, una metodologia e norme di qualità comuni sono indispensabili per garantire un livello minimo di formazione di polizia in tutta l'UE, almeno nei settori d'interesse comune e per i funzionari che vi prendono parte direttamente.

Per il futuro, l'AEP dovrebbe incentrare la propria attività sull'elaborazione di programmi di formazione e di metodi pedagogici comuni nei settori prioritari della cooperazione di polizia, che dovranno poi essere applicati in modo uniforme in tutte le scuole nazionali di polizia. Per potere svolgere correttamente il suo ruolo, l'AEP dovrebbe essere dotata di personalità giuridica, disporre di sufficiente personale amministrativo ed essere finanziata dal bilancio comunitario.

#### *2.1.5. Altri argomenti citati all'articolo 30 TUE*

##### *2.1.5.1. Tecniche investigative*

Nella lotta contro il crimine, la polizia svolge una doppia funzione: da un lato, raccoglie informazioni utili per individuare i reati commessi e le minacce alla sicurezza pubblica e, dall'altro, essa indaga sui reati, fornendo in tal modo supporto alle autorità giudiziarie nella loro azione penale contro gli stessi. Per garantire queste missioni, la polizia ricorre a varie tecniche investigative.

---

<sup>39</sup> GU C 1 del 6.1.2004.

<sup>40</sup> GU C 20 del 24.1.2004.



Ai sensi dell'articolo 30, paragrafo 1, lettera d) del TUE, l'azione in comune nel settore della cooperazione di polizia comprende tra l'altro “la valutazione in comune di particolari tecniche investigative ai fini dell'individuazione di forme gravi di criminalità organizzata”. Il piano d'azione di Vienna invita a procedere a questa valutazione entro due anni dall'entrata in vigore del TUE. Quantunque siano state sviluppate delle linee direttrici comuni in ambito Europol, ad esempio per quanto attiene all'utilizzo degli informatori o alle consegne controllate, si tratta pur sempre di indirizzi orientativi che non sono necessariamente applicati in tutti gli Stati membri. A tutt'oggi non esiste alcuna interpretazione concordata a livello dell'Unione dell'articolo 30, paragrafo 1, lettera d) del TUE.

L'articolo 30, paragrafo 1, lettera a) del TUE opera una netta distinzione tra “la prevenzione e l'individuazione dei reati e le relative indagini”. Sembra così confermare che l'individuazione dei reati sia un aspetto distinto dalle indagini. Si può pertanto concludere che le “particolari tecniche investigative” di cui all'articolo 30, paragrafo 1, lettera d) consistono nelle tecniche utilizzate dai servizi di polizia per trovare indizi che possono condurre a stabilire l'esistenza di un'attività illecita, quali l'analisi del rischio, lo studio dei profili criminali e la sorveglianza dei movimenti di denaro. Queste tecniche hanno dimostrato la loro efficacia nell'individuazione delle forme gravi di criminalità connesse al traffico di droga ed al riciclaggio di denaro<sup>41</sup>. La Commissione è pertanto del parere che sarebbe molto utile far effettuare una valutazione comune di tali tecniche da esperti, allo scopo di stabilire quali siano le “buone” o “migliori” tecniche da applicare in determinate situazioni.

Inoltre, la Commissione pensa che sia auspicabile non limitare questa valutazione alle tecniche investigative utilizzate per individuare i reati, ma estenderla a quelle che sono particolarmente utili alle indagini sulla grande criminalità. Si pensi, ad esempio, alle tecniche utilizzate per raccogliere ed elaborare le informazioni (gestione degli informatori, la sorveglianza dei sospetti, le consegne controllate, le operazioni di infiltrazione, le perquisizioni e i sequestri), citate nella convenzione relativa alla mutua assistenza e alla cooperazione tra amministrazioni doganali<sup>42</sup> e la convenzione relativa all'assistenza giudiziaria in materia penale tra gli Stati membri dell'Unione europea<sup>43</sup>. Altri esempi attengono al settore della polizia scientifica, quali la gestione della scena del crimine.

Il progetto di Costituzione proposto dalla convenzione sul futuro dell'Europa modifica leggermente il testo dell'articolo 30, paragrafo 1, lettera (d). Non parla di “valutazione in comune” delle tecniche investigative, bensì della possibilità di una legge quadro che stabilisca le “misure riguardanti” “le tecniche investigative comuni ai fini dell'individuazione di forme gravi di criminalità organizzata.”

Secondo la Commissione, l'obiettivo del Consiglio dovrebbe consistere ora nel concordare l'applicazione, in tutta l'Unione, di provate tecniche investigative per individuare le forme gravi di criminalità. La Commissione è tuttavia del parere che

---

<sup>41</sup> Relazioni sul secondo ciclo di valutazioni reciproche “Applicazione della legge e suo ruolo nella lotta contro il narcotraffico”. Doc. 9615/3/03 REV 3 CRIMORG 43 del 22 settembre 2003.

<sup>42</sup> Atto del Consiglio, del 18 dicembre 1997, GU C 24 del 23.1.1998.

<sup>43</sup> GU C 197 del 12.7.2000.

tali misure non devono limitarsi all'individuazione dei reati, ma essere anche estese alla relativa prevenzione ed indagini.

Infine, la Commissione reputa opportuno citare brevemente l'importanza dell'analisi del profilo del DNA ai fini dell'individuazione dei responsabili dei reati. Negli ultimi anni, alcuni Stati membri hanno ottenuto successi impressionanti nel risolvere casi criminali molto più rapidamente, o in modo inconfutabile, grazie alle banche dei dati genetici che avevano creato a livello nazionale. La capacità dell'Unione europea di risolvere più rapidamente e più efficacemente casi criminali sarebbe fortemente incrementata se tali banche dati fossero realizzate in tutti gli Stati membri. Naturalmente, si dovrebbe al contempo assicurare il pieno rispetto delle legislazioni nazionali ed europea sulla protezione dei dati. La capacità dell'Unione di risolvere casi criminali sarebbe ulteriormente rafforzata se i servizi di polizia degli Stati membri fossero in grado di comparare i profili del DNA.

#### 2.1.5.2. La polizia scientifica

La polizia scientifica svolge attività che comprendono l'analisi della scena del crimine, il rilevamento degli indizi materiali, gli esami di laboratorio, l'interpretazione dei reperti e la presentazione delle conclusioni ai fini di intelligence e d'indagine, o di costituzione della prova nei procedimenti penali. I vari settori che ricadono nella competenza della scienza forense includono la tossicologia, la sierologia e l'analisi del profilo del DNA, le rilevazioni di tracce dell'atto criminoso (residui di combustione, vetri, vernici, residui di colpi d'arma da fuoco), la balistica, la grafologia e l'analisi dei documenti, le impronte dattiloscopiche, i segni e le impronte (segni lasciati da attrezzi, impronte di scarpe), le analisi audio, video ed informatiche, le indagini sugli incidenti, le indagini sulle scene del crimine e la medicina legale.

Tali attività mirano tutte a contribuire alla determinazione della verità nei casi criminali. È di conseguenza essenziale che le indagini forensi siano di elevata qualità e che siano svolte da persone indipendenti, imparziali ed integre.

In Europa, i laboratori di polizia scientifica nazionali effettuano ogni anno migliaia di indagini mirate, cioè indagini svolte nel quadro di specifiche indagini criminali nei diversi settori delle scienze forensi. Parallelamente, il lavoro di laboratorio copre anche altre attività, quali la ricerca e lo sviluppo o l'istruzione e la formazione.

La maggior parte dei laboratori di scienze forense appartiene alla polizia o si tratta di laboratori di diritto pubblico che cooperano strettamente con gli organismi di polizia.

Dall'inizio degli anni 90, i grandi laboratori europei di polizia scientifica scambiano informazioni nell'ambito della rete europea dei laboratori di scienze forensi (*European Network of Forensic Science Institutes* - "ENFSI"). Attualmente, la rete ENFSI conta 49 laboratori membri in 33 paesi. L'oggetto definito nel suo statuto è quello di assicurare che la qualità dello sviluppo e la diffusione delle scienze forensi attraverso l'Europa siano all'avanguardia nel mondo. L'ENFSI consegue i suoi obiettivi attraverso riunioni ed il lavoro di 15 gruppi di esperti che trattano tutti gli aspetti dei vari settori delle scienze forensi.

Negli ultimi anni, i laboratori della polizia scientifica degli Stati membri dell'Unione europea hanno considerevolmente aumentato la loro cooperazione, nell'ambito dell'ENFSI, ed anche con i laboratori di altri paesi europei.

Nella maggior parte dei paesi, compresi gli Stati membri, i laboratori di polizia scientifica sono soggetti soltanto ad alcune formali condizioni relative alle norme di qualità. Tale situazione è profondamente diversa da quanto accade nel settore della ristorazione, del controllo della carne, dell'approvazione di nuovi farmaci, dell'acqua potabile, ecc. In tutti questi settori, organismi ufficiali sono incaricati di verificare se le norme di qualità sono rispettate, di modo che i risultati delle prove di laboratorio non possano essere messi in discussione e possano fungere da base per decisioni che hanno generalmente pesanti ripercussioni.

Una prima fase fondamentale per migliorare il livello della qualità dei laboratori di polizia scientifica nell'UE consiste nell'applicare concreti criteri qualitativi. Dagli anni 80, una modalità comunemente accettata per migliorare la qualità di un determinato laboratorio consiste nell'imporre che il suo sistema di controllo della qualità si basi su una norma comunemente riconosciuta. Tali norme esistono da molti anni e contemplano tutti gli aspetti tecnici ed organizzativi necessari per garantire un determinato livello minimo di qualità. Le norme raccomandate per i laboratori di polizia scientifica sono NEN-EN-ISO/IEC 17025, una norma non specifica per i laboratori di polizia scientifica, e ILAC-G19:2002, che adatta la norma 17025 a tali laboratori. Tale approccio è molto più efficace di una rigida armonizzazione dei metodi.

L'introduzione di un sistema di controllo della qualità è costosa e richiede tempi lunghi. È pertanto ragionevole che i laboratori dispongano di tempi accettabili per conformarsi a queste norme. Parallelamente a questo processo di attuazione di un sistema di (accreditato) controllo della qualità, le autorità di polizia e giudiziarie dovrebbero essere incitate a cooperare soltanto con i laboratori "accreditati".

Fino ad oggi, soltanto 6 laboratori membri dell'ENFSI (tutti Stati membri dell'UE) hanno un sistema di controllo-qualità ufficialmente riconosciuto, basato sulle due norme summenzionate. Un primo passo essenziale per migliorare la qualità dei laboratori di polizia scientifica in tutta l'Unione consiste pertanto nell'imporre loro un sistema di controllo-qualità fondato su queste due norme ed a farle autorizzare dal loro organismo nazionale d'accreditamento (supponendo che quest'ultimo faccia parte della rete internazionale d'accreditamento e di certificazione).

L'ENFSI è diventata un organismo di cooperazione molto utile per la polizia scientifica nell'Unione. Atteso che conta anche membri non aderenti all'Unione europea, quest'ultima non può trasformare l'ENFSI in un organismo ufficiale che rappresenti i suoi interessi in questa materia. Sarebbe di conseguenza auspicabile che i membri dell'ENFSI appartenenti all'Unione europea costituiscano un sottogruppo con il quale potrebbe comunicare ufficialmente.

A livello dell'UE, esistono soltanto due strumenti in materia di polizia scientifica: la risoluzione del Consiglio del 9 giugno 1997 sullo scambio dei risultati delle analisi

del DNA<sup>44</sup> e la risoluzione del Consiglio del 25 giugno 2001 sul medesimo argomento<sup>45</sup>. Questi due strumenti non sono vincolanti. Molti progetti cofinanziati nel quadro del programma OISIN si prefiggevano di definire norme di qualità comuni per i laboratori di polizia scientifica. I risultati di questi studi potrebbero essere utili a livello europeo. La Commissione propone di raccogliere questi risultati e presentarli al gruppo di lavoro sulla cooperazione di polizia del Consiglio per discussione ed approfondimento.

## 2.1.6. *Altri settori della cooperazione di polizia*

### 2.1.6.1. Terrorismo

La necessità di combattere il terrorismo è menzionata, in termini generali, all'articolo 29 del TUE. Il terrorismo è una forma particolare di grande criminalità. La presente comunicazione non intende trattare i singoli fenomeni criminosi. Tuttavia, dopo gli avvenimenti dell'11 settembre 2001 e dell'11 marzo 2004, la lotta contro il terrorismo internazionale ha ricevuto la massima attenzione politica e l'Unione ha preso numerose iniziative, alcune delle quali nel settore della cooperazione di polizia, per aumentare l'efficacia degli organismi di polizia degli Stati membri nella lotta contro il terrorismo. Una comunicazione sulla cooperazione di polizia non sarebbe pertanto completa senza una breve analisi della cooperazione in questo settore particolare.

L'antiterrorismo negli Stati membri si basa soprattutto su una cooperazione tra i servizi di intelligence, i servizi di polizia e le autorità giudiziarie. Gli Stati membri che da lungo tempo devono affrontare minacce terroristiche interne hanno creato servizi di intelligence nell'ambito della polizia che sono all'avanguardia nella lotta contro il terrorismo. In questi paesi, i servizi di intelligence della polizia si occupano generalmente delle minacce terroristiche, mentre i servizi di intelligence tradizionali si concentrano maggiormente sulle minacce alla sicurezza nazionale che provengono dall'esterno. Negli Stati membri che non hanno conosciuto il terrorismo a livello nazionale, la raccolta, l'analisi e la diffusione delle informazioni nel quadro della lotta contro il terrorismo sono effettuati dai servizi di sicurezza interna e di intelligence.

Al riguardo, si distinguono due diversi tipi di cooperazione nell'Unione, che determinano in gran parte la capacità delle strutture istituzionali di gestire la cooperazione volta ad una efficace lotta contro il terrorismo: il primo, tra i servizi di polizia, ed il secondo tra i servizi di sicurezza/intelligence. I servizi di intelligence degli Stati membri cooperano da lungo tempo nella lotta contro il terrorismo, nell'ambito della rete informale del c.d. "Club di Berna", al quale aderiscono anche altri paesi europei. Questa cooperazione è fondata sulla fiducia reciproca e sulla flessibilità. Dopo l'11 settembre 2001, i servizi di intelligence degli Stati membri, dando seguito alle conclusioni del Consiglio europeo del 21 settembre 2001, hanno intensificato il loro coordinamento antiterrorismo nell'ambito del "Gruppo antiterrorismo" (CTG) del Club di Berna, che riunisce gli esperti in materia dei servizi di intelligence. I servizi di polizia non fanno parte di questo gruppo.

---

<sup>44</sup> GU C 193 del 24.6.1997.

<sup>45</sup> GU C 187 del 3.7.2001.

Nell'Unione, la cooperazione istituzionale nel settore dell'antiterrorismo, nell'ambito del terzo pilastro, è coordinata dal gruppo di lavoro “terrorismo” del Consiglio. Alcune delegazioni che si riuniscono in questo gruppo di lavoro rappresentano i “servizi di intelligence della polizia”, altre i servizi di sicurezza/intelligence, altre ancora entrambi. Tale eterogenea composizione delle delegazioni è uno degli ostacoli ad una efficiente cooperazione, a causa della sfiducia che regna tra i vari servizi. Anche Europol partecipa a tale gruppo.

Riguardo al ruolo di Europol nella politica antiterroristica dell'UE, i servizi di polizia e di intelligence degli Stati membri spesso ritengono ancora che Europol non abbia la capacità di dirigere le operazioni in questo settore e che il suo sistema di scambio di informazioni sia troppo rigido. Sono soprattutto i servizi di intelligence che non sono propensi ad accettare Europol come partner. Tra le misure individuate dalla Commissione per la lotta al terrorismo nel suo contributo alla riunione del Consiglio europeo dedicato al miglioramento del coordinamento in materia di antiterrorismo nell'UE<sup>46</sup>, tenutasi a Bruxelles il 19 marzo 2004, in risposta agli attentati terroristici di Madrid della settimana precedente, figura la trasmissione a Europol da parte degli Stati membri di tutte le informazioni operative e di intelligence di cui dispongono.

Detto questo, tuttavia, si deve riconoscere che la cooperazione nell'Unione in materia di antiterrorismo ha fatto progressi dopo l'11 settembre. Il 20 settembre 2001 si è svolta una riunione speciale del consiglio GAI. In tale occasione, il Consiglio ha adottato un lungo elenco di importanti misure per rafforzare l'efficacia dell'Unione nell'affrontare il fenomeno, e volte a migliorare la cooperazione giudiziaria, la cooperazione di polizia, la lotta contro il finanziamento del terrorismo, i controlli alle frontiere, la sicurezza aerea e marittima e la cooperazione con gli Stati Uniti (che ha portato alla conclusione di accordi tra Europol ed i servizi di polizia americani sullo scambio di dati di carattere personale o di ufficiali di collegamento). Nel settore della cooperazione di polizia, notevoli progressi sono stati conseguiti adottando misure concrete volte a migliorare i rapporti tra le forze di polizia, Europol ed i servizi di intelligence degli Stati membri. In questo contesto, va sottolineata la creazione di un gruppo di esperti della lotta antiterrorismo (la “Task Force antiterrorismo”) presso Europol; la creazione di squadre multinazionali incaricate di raccogliere e scambiare informazioni sui terroristi; le riunioni dei capi unità antiterrorismo e dei servizi di intelligence della polizia, l'intensificazione dei controlli alle frontiere esterne e delle misure di sicurezza negli aeroporti e gli aerei, e l'elaborazione dei profili dei terroristi. Inoltre, la Task Force dei capi della polizia europei ha concordato miglioramenti nel processo di informazione e nella cooperazione tra le unità d'intervento.

In materia di cooperazione giudiziaria e di polizia, il 13 giugno 2002, il Consiglio ha adottato una decisione quadro sulla lotta contro il terrorismo<sup>47</sup>, intesa a ravvicinare la definizione degli atti terroristici in tutti gli Stati membri ed a fissare una soglia comune per le pene e le sanzioni. Un altro strumento recente è il mandato di arresto europeo<sup>48</sup>, che ha lo scopo di facilitare l'extradizione tra Stati membri sostituendo gli

---

<sup>46</sup> SEC (2004) 348 “Commission paper on terrorism to the Council, providing input for the European Council” del 18.3.2004.

<sup>47</sup> Decisione quadro 2002/475/GAI del 13 giugno 2002, GU L 164 del 22.6.2002.

<sup>48</sup> Decisione quadro 2002/584/GAI del 13 giugno 2002, GU L 190 del 18.7.2002.

strumenti esistenti. Il mandato si applica, tra l'altro, ai reati ed agli atti terroristici. Inoltre, nel febbraio 2002 è stato creato Eurojust<sup>49</sup>, che riunisce magistrati del pubblico ministero, giudici o funzionari di polizia con pari prerogative. Il 28 novembre 2002, il Consiglio ha adottato una decisione<sup>50</sup> che istituisce un meccanismo di valutazione dei sistemi giuridici e della loro attuazione a livello nazionale nella lotta contro il terrorismo. Il 19 dicembre 2002, è stata adottata una decisione del Consiglio relativa all'applicazione di misure specifiche di cooperazione di polizia e giudiziaria per la lotta al terrorismo<sup>51</sup>.

Nondimeno, come hanno chiaramente dimostrato gli attentati di Madrid, il terrorismo rappresenta tuttora una minaccia per la sicurezza dell'UE. Come evidenziato nella risposta della Commissione alla Strategia europea per la sicurezza con riferimento alla lotta contro il terrorismo<sup>52</sup>, il terrorismo rappresenta una sfida per gli obiettivi centrali dell'Unione di promuovere la libera circolazione delle persone, beni, servizi e capitali e evidenzia il collegamento intrinseco tra sicurezza interna ed esterna. Un efficace coordinamento è pertanto fondamentale per una lotta più efficiente contro il terrorismo nell'UE.

In considerazione di quanto suesposto, risulta fondamentale migliorare il coordinamento tra tutti i servizi che partecipano alla lotta contro il terrorismo nell'ambito delle strutture del Consiglio. Un primo passo potrebbe consistere nel chiedere a tutte le delegazioni del gruppo di lavoro sul terrorismo (GLT) di rappresentare entrambi i loro servizi di intelligence (di polizia e non di polizia) nazionali e rafforzare il ruolo di Europol nella politica europea antiterroristica. In seguito, sarebbe necessario avvicinare il CTG del Club di Berna al gruppo di lavoro sul terrorismo ed al gruppo COTER. Europol dovrebbe essere trasformato in un effettivo centro di intelligence, con la creazione di una banca dati comune sul terrorismo che includa nomi di persone, avvenimenti, indicazioni ed operazioni, nel pieno rispetto delle disposizioni della convenzione Europol sulla protezione dei dati. Recentemente un notevole progresso è stato conseguito, in quanto Europol può assistere le squadre multinazionali costituite ad hoc per raccogliere e scambiare informazioni in materia di terrorismo e potrà quindi collegarsi alla rete degli Uffici di collegamento (BDL) non appena soddisferà i requisiti di sicurezza ed in conformità della Convenzione Europol. La raccomandazione del Consiglio relativa alla costituzione di squadre multinazionali incaricate di raccogliere informazioni sui terroristi<sup>53</sup> dovrebbe diventare uno strumento vincolante.

Come evidenziato nel citato documento della Commissione sulla lotta al terrorismo, esistono ottime ragioni per migliorare il coordinamento delle attività antiterroristiche nell'ambito delle istituzioni europee (un buon esempio in proposito è il compendio delle valutazioni del rischio dell'UE redatto dal gruppo di lavoro sul terrorismo e dal gruppo COTER, o le riunioni comuni di questi due gruppi di lavoro) e rafforzare il ruolo del gruppo di lavoro sul terrorismo nell'elaborazione delle politiche europee.

---

<sup>49</sup> Decisione del Consiglio 2002/187/GAI del 28.2.2002. GU L 349 del 6.3.2002.

<sup>50</sup> Decisione del Consiglio 2002/996/GAI del 28 novembre 2002. GU L 349 del 24.12.2002.

<sup>51</sup> Decisione del Consiglio 2003/48/GAI del 19.12.03. GU L 349 del 22.1.2003.

<sup>52</sup> SEC (2004) 332 del 19 marzo 2004.

<sup>53</sup> Raccomandazione del Consiglio GAI del 13 giugno 2002.

Inutile dire che tutte le misure previste nel presente capitolo dovrebbero assicurare il pieno rispetto della legislazione sulla protezione dei dati di carattere personale.

#### 2.1.6.2. Altre materie di cooperazione di polizia

##### Ordine pubblico e sicurezza delle riunioni ad alto livello

A seguito delle violente manifestazioni occorse durante i Consigli europei di Nizza e Göteborg, e soprattutto dopo la riunione del G-8 a Genova, nel luglio 2001, sono stati sollevati crescenti dubbi circa la capacità delle forze di polizia di garantire l'ordine e la sicurezza pubblici pur assicurando allo stesso tempo il rispetto dei diritti fondamentali. Il 13 luglio 2001, un consiglio GAI speciale si è riunito per esaminare la questione. Una serie di misure tendenti a prevenire i disordini pubblici violenti durante le riunioni ad alto livello è stata adottata, fra le quali l'intensificazione della cooperazione tra le polizie, lo scambio di informazioni (pur rispettando il diritto alla protezione dei dati di carattere personale), l'attraversamento delle frontiere, la cooperazione giudiziaria e l'organizzazione.

Il Consiglio ha contemporaneamente sottolineato la necessità di garantire ai cittadini la libertà di espressione e di riunione pacifica, in condizioni in cui non sia minacciata la loro sicurezza, quella di terzi o dei loro beni. Ha raccomandato di stabilire un dialogo costruttivo tra gli organizzatori di manifestazioni pubbliche e le autorità del paese ospite, nonché stretti contatti a livello internazionale per assicurare che manifestazioni legittime non siano sfruttate o fatte degenerare da gruppi violenti.

La Task Force dei capi della polizia europei ha proposto al Consiglio di creare un gruppo di esperti incaricato di redigere un manuale comune destinato alla polizia ed alle autorità impegnate nella preparazione di riunioni ad alto livello. Grazie al lavoro del gruppo è stato redatto il citato manuale.

Inoltre, il Consiglio ha adottato diversi strumenti per rilanciare la cooperazione di polizia in altri settori. Alcuni di tali strumenti sono vincolanti quali, ad esempio, la decisione del Consiglio, del 25 aprile 2002, concernente la sicurezza in occasione di partite di calcio internazionali<sup>54</sup>, la decisione del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa all'istituzione di una rete europea di punti di contatto in materia di persone responsabili di genocidio, crimini contro l'umanità e crimini di guerra<sup>55</sup> e la decisione del Consiglio, del 28 novembre 2002, relativa all'istituzione di una rete europea di protezione delle personalità<sup>56</sup>.

Tuttavia, molti altri documenti adottati non hanno natura vincolante. La proliferazione di strumenti non vincolanti rappresenta uno degli ostacoli ad una efficace cooperazione di polizia nell'UE, che saranno esaminati più attentamente nel capitolo seguente.

---

<sup>54</sup> 2002/348/GAI del 25 aprile 2002, GU L 121 dell'8.5.2002

<sup>55</sup> 2002/494/GAI del 13 giugno 2002, GU L 167 del 26.6.2002.

<sup>56</sup> 2002/956/GAI del 28 novembre 2002, GU L 333 del 10.12.2002.

### 2.1.6.3. Articolo 32 del TUE

L'articolo 32 dispone che “Il Consiglio stabilisce le condizioni e i limiti entro i quali le autorità competenti di cui agli articoli 30 e 31 possono operare nel territorio di un altro Stato membro in collegamento e d'intesa con le autorità di quest'ultimo”. Il Piano d'azione di Vienna cita l'articolo fra i settori nei quali progressi devono essere realizzati nei due anni che seguono l'entrata in vigore del TUE, “tenendo conto dell'acquis di Schengen.” Sottolinea che l'organizzazione di un quadro comune per questo tipo di operazioni è una delle priorità della cooperazione tra forze di polizia, aggiungendo che tale quadro può avere elementi di flessibilità.

Fino ad oggi, l'articolo 32 non è stato utilizzato quale base giuridica per nessuna proposta legislativa o iniziativa. Tuttavia, sono state adottate decisioni nello spirito di quest'articolo, ad esempio la convenzione relativa all'assistenza giudiziaria in materia penale del 2000 e la decisione quadro del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa alle squadre investigative comuni del 2002<sup>57</sup>. Entrambe stabiliscono nuove condizioni e limiti all'intervento della polizia sul territorio di un altro Stato membro. Fra gli altri esempi, si possono citare le iniziative intraprese per estendere l'utilizzo ed il campo di applicazione degli articoli 40-43 della convenzione di Schengen (osservazione transfrontaliera e inseguimento oltre frontiera). Inoltre, molti accordi bilaterali conclusi nell'ambito di Schengen ampliano le competenze della polizia ad operare sul territorio dell'altro Stato membro.

A motivo della sua potenziale importanza per la cooperazione operativa di polizia e poiché il piano d'azione di Vienna ne fa una priorità assoluta, la Commissione ritiene essenziale che il Consiglio discuta le possibili modalità volte a dare piena attuazione al citato articolo.

La necessità di definire chiaramente le condizioni d'intervento dei servizi degli Stati membri sul territorio di un altro Stato membro è dimostrata concretamente dalle discussioni volte a migliorare la cooperazione tra le unità d'intervento della polizia ed anche tra quelle specializzate nella protezione contro i rischi biologici, nucleari, chimici e radiologici. Future situazioni di crisi potrebbero portare questi servizi di uno Stato membro ad intervenire e, eventualmente, a ricorrere alla forza sul territorio di un altro Stato membro.

Tale necessità si pone anche nel contesto di una migliore cooperazione transfrontaliera nelle regioni degli Stati membri limitrofi (cfr. anche la cooperazione Schengen). Nell'ambito di tali discussioni sarebbe utile prevedere l'adozione di un modello comune di cooperazione transfrontaliera, basata sulla positiva esperienza di alcuni Stati membri, nonché sugli accordi bilaterali esistenti in materia di cooperazione di polizia.

In proposito deve essere menzionata una convenzione bilaterale di cooperazione di polizia negoziata recentemente tra l'Austria e la Germania, poiché rappresenta un importante progresso rispetto a quelle esistenti. Infatti, fra le sue disposizioni, questa convenzione prevede la possibilità di assoggettare gli ufficiali di polizia nazionali alle autorità dell'altro Stato membro, di esercitare alcuni poteri coercitivi sul

---

<sup>57</sup>

Decisione quadro 2002/465/GAI del 13 giugno 2002, GU L 162 del 20.6.2002.



territorio dell'altro Stato membro, di partecipare alla protezione di persone e di beni sul territorio dell'altro Stato membro, di trasmettere e verificare la corrispondenza di profili del DNA, di semplificare ed allargare l'osservazione transfrontaliera e l'inseguimento oltre frontiera, e di permettere l'osservazione anche ai fini della protezione di persone e beni. Secondo la Commissione, è un esempio promettente di ciò che la cooperazione di polizia europea dovrebbe diventare.

## 2.2. La cooperazione doganale

Assieme alla cooperazione di polizia, la cooperazione doganale è stata introdotta nella parte intergovernativa del trattato di Maastricht sull'Unione europea, nel 1992. L'articolo 29 del TUE instaura una più stretta cooperazione tra le forze di polizia, le autorità doganali e le altre autorità competenti degli Stati membri. Benché le conclusioni di Tampere non citino espressamente la cooperazione doganale, molte delle questioni trattate attengono specificamente al settore di competenza delle dogane. Le autorità doganali degli Stati membri svolgono un ruolo centrale nella lotta contro la grande criminalità internazionale. Si possono citare, a titolo d'esempio, la lotta contro i traffici di droga, armi, munizioni ed esplosivi, la lotta contro il furto di beni culturali, la protezione del patrimonio artistico, storico o archeologico nazionale (articolo 30 del trattato CE), i rifiuti pericolosi e tossici, le materie nucleari, o le materie o le attrezzature destinate alla fabbricazione di armi atomiche, biologiche e/o chimiche.

A differenza della cooperazione di polizia, la cooperazione doganale comporta un importante elemento attinente al primo pilastro, che si riflette nell'inclusione dell'articolo 135 del trattato che istituisce la Comunità europea. Nel considerare la cooperazione doganale nell'Unione europea, appare pertanto opportuno tenere conto delle diverse competenze assegnate alle dogane dalle disposizioni dei diversi pilastri.

Obiettivi più specifici alla cooperazione doganale sono fissati nel Piano d'azione di Vienna. Le misure di cui si chiede l'adozione sono la ratifica della convenzione relativa alla mutua assistenza e alla cooperazione tra amministrazioni doganali (Napoli II)<sup>58</sup> e la convenzione sull'uso dell'informatica nel settore doganale (CIS)<sup>59</sup>. Benché siano stati conseguiti progressi in relazione ad entrambe le convenzioni, alcuni Stati membri non hanno ancora completato la procedura di ratifica.

Fra coloro che hanno ratificato le convenzioni (finora, 13 Stati membri hanno ratificato la convenzione CIS e 10 la convenzione Napoli II), nessuno ha ancora fatto ricorso alle forme speciali di cooperazione previste da Napoli II, né fornisce dati alla base dati del terzo pilastro CIS, nonostante il fatto che i paesi che hanno proceduto alla ratifica avrebbero facoltà di applicare in via provvisoria queste convenzioni. È pertanto troppo presto per stabilire se la loro applicazione migliora l'assistenza reciproca e la cooperazione tra gli organismi di polizia degli Stati membri.

Le dogane partecipano alla lotta contro il commercio illecito in molti modi. Una forma di partecipazione è la condivisione di informazioni e di intelligence. È in questo settore che la convenzione CIS e la base dati del terzo pilastro faciliteranno lo

---

<sup>58</sup> GU C 24 del 23.1.1998.

<sup>59</sup> GU C 316 del 27.11.1995.

scambio e la diffusione delle informazioni, per prevenire o individuare reati contro la legislazione nazionali e per le richieste di intervento. La Commissione (OLAF), con il sostegno degli Stati membri, ha conseguito buoni progressi nello sviluppo tecnico della base dati, che è diventata pienamente operativa il 24 marzo 2003.

Il CIS del terzo pilastro deve essere ancora ampliato con l'aggiunta di un archivio di identificazione dei fascicoli a fini doganali (FIDE), che fornirà alle autorità doganali preziose informazioni sulle persone fisiche o giuridiche che hanno commesso gravi infrazioni contro la legislazione doganale, o che sono oggetto di un'indagine al riguardo. Il necessario protocollo di modifica della convenzione CIS è stato adottato dal Consiglio l'8 maggio 2003<sup>60</sup>. La Commissione (OLAF) ha impegnato risorse per lo sviluppo del FIDE ed ha avviato uno studio di fattibilità nel 2003. Lo sviluppo tecnico avrà inizio nel 2004, di modo che questa importante estensione del CIS del terzo pilastro diverrà operativa in tempi abbastanza brevi.

La convenzione Napoli II è stata firmata il 18 dicembre 1997. Essa è intesa a migliorare l'efficacia della cooperazione doganale e della repressione nell'Unione europea, prevenendo ed individuando i reati commessi contro le normative doganali nazionali, e perseguendo e sanzionando le infrazioni alle normative doganali comunitaria e nazionali. La convenzione prevede forme particolari di cooperazione, quali l'inseguimento oltre frontiera, l'osservazione transfrontaliera, le consegne controllate, le operazioni di infiltrazione e la costituzione di speciali squadre investigative comuni. Queste misure specifiche sono state giudicate indispensabili a seguito del completamento del mercato unico e l'abolizione dei controlli doganali di routine alle frontiere interne dell'Unione europea.

Benché il testo della convenzione citi espressamente le “amministrazioni doganali”, esso sono state definite dall'articolo 4, paragrafo 7 come le autorità doganali nonché le altre autorità degli Stati membri competenti per l'applicazione delle disposizioni della presente convenzione. La convenzione instaura quindi una cooperazione tra i servizi incaricati dell'applicazione della legge che dispongono dei poteri necessari per reprimere i reati doganali, di cui all'articolo 4, paragrafi 1 e 2.

Per favorire l'applicazione pratica della convenzione, nel 2002 il gruppo di lavoro “cooperazione doganale” (CCWG) del Consiglio ha elaborato un manuale, inteso ad assistere gli operatori fornendo spiegazioni sulle disposizioni della convenzione e sulle modalità di applicazione.

Inoltre, gli Stati membri hanno intrapreso alcune iniziative bilaterali. Come illustrato nella sezione 2.1.1, sono stati creati centri operativi comuni tra dogane/gendarmeria/polizia, ai sensi dell'articolo 39 della convenzione di Schengen. Tali centri sono intesi a promuovere una più stretta collaborazione e lo scambio di informazioni alla frontiera tra i servizi che si occupano della criminalità transfrontaliera, il contrabbando e l'immigrazione clandestina. Questi centri sono essenziali al miglioramento della cooperazione ed allo sviluppo della reciproca conoscenza e comprensione tra gli organismi incaricati dell'applicazione della legge interessati.

---

<sup>60</sup> GU C 139 del 13.6.2003.

Ogni anno, gli Stati membri effettuano almeno quattro operazioni congiunte di sorveglianza doganale, spesso con il sostegno del programma OISIN e, dal 2003, dei programmi AGIS. In tempi recenti, dette operazioni hanno avuto per oggetto la lotta contro il contrabbando di droghe pesanti, di sigarette e d'alcool, e la circolazione illegale di somme di denaro contante, nell'intento di contrastare le attività illecite dei gruppi criminali.

Le citate operazioni sono estremamente utili poiché mantengono le organizzazioni criminali sotto pressione, danno buoni risultati in termini di sequestri e di informazioni, rendendo al contempo manifesto il ruolo che le dogane svolgono nella protezione della società e contribuendo a creare uno spazio di libertà, giustizia e sicurezza. Migliorano inoltre i rapporti di lavoro tra le autorità doganali, non soltanto perché lavorano a stretto contatto, ma anche perché sviluppano forme specifiche di cooperazione, il profilo del rischio, la valutazione delle minacce, la determinazione degli obiettivi, e lo scambio di informazioni. Le relazioni sulle operazioni presentano inoltre raccomandazioni per possibili miglioramenti. Si constata, tuttavia, che in occasione della pianificazione delle operazioni, non si sia sempre tenuto conto delle raccomandazioni formulate precedentemente.

Negli ultimi anni, è stata prestata particolare attenzione alla partecipazione dei paesi aderenti e candidati, per facilitare la loro futura adesione all'UE. Europol ha preso parte a molte operazioni, fornendo i locali e l'equipaggiamento necessari alle riunioni ed ai centri di controllo operativo, nonché assistenza per l'analisi dei risultati. Inoltre, la Commissione (OLAF) ha fornito un valido sostegno tecnico alle operazioni, attraverso il sistema di informazione antifrode (Anti Fraud Information System - AFIS) che garantisce la riservatezza degli scambi di informazioni, ed un sostegno materiale all'unità di coordinamento operativo. Il recente sviluppo di un'applicazione virtuale di unità di coordinamento operativo da parte della Commissione favorirà ancora di più tali operazioni, riducendone il costo e permettendo la partecipazione di tutti i paesi alle attività dell'unità di coordinamento senza che sia necessaria la loro presenza fisica. La partecipazione di Europol si è rivelata utile e dovrebbe essere estesa in futuro, particolarmente ai fini dell'analisi del crimine. Il suo sostegno alla pianificazione e preparazione delle operazioni è un altro aspetto da sviluppare, poiché potrebbe migliorare la determinazione degli obiettivi ed assicurare che si tenga conto delle esistenti tendenze e minacce.

Dall'entrata in vigore del TUE, le amministrazioni doganali degli Stati membri continuano ad adottare misure volte a migliorare la cooperazione tra le stesse. Hanno creato una rete di punti di contatto operativi per sviluppare ulteriormente lo scambio di informazioni e la reciproca assistenza. Tale cooperazione risulterà ancora più rafforzata quando le convenzioni CIS e Napoli II saranno state ratificate e saranno pienamente applicate in tutti gli Stati membri. Le operazioni congiunte continuano a dare buoni risultati, anche se è necessario fare in modo che si tenga debito conto delle raccomandazioni precedenti. È auspicabile che altri organismi di polizia ed Europol partecipino pienamente alle future operazioni, allo scopo di promuovere una più stretta cooperazione.

Nel luglio 2003, la Commissione ha presentato al Parlamento europeo ed al Consiglio una comunicazione sul ruolo della dogana nella gestione integrata delle

frontiere esterne<sup>61</sup>. La comunicazione riguarda la cooperazione doganale nel quadro del primo e del terzo pilastro. Vi si propone di razionalizzare le operazioni di controllo alle frontiere esterne concentrandosi sui controlli prioritari, stabilendo un metodo comune di gestione dei rischi, favorendo la cooperazione e lo scambio rapido di informazioni tra tutti i servizi incaricati della sicurezza, o di intraprendere misure relative alla disponibilità di attrezzature e di far fronte alla necessità di controlli di livello equivalente lungo la frontiera esterna dell'UE. Il Consiglio ECOFIN del 4 novembre 2003 ha invitato gli Stati membri e la Commissione ad elaborare una gestione integrata delle frontiere esterne per garantire il coordinamento dei servizi responsabili dei controlli delle persone e di quelli incaricati del controllo delle merci.

In seno al Consiglio, il CCWG ha elaborato un programma che sarà attuato nel corso di più semestri di presidenza (18 mesi) per la cooperazione doganale nel quadro del terzo pilastro. Per quanto riguarda questo programma, il 2 ottobre 2003, il Consiglio ha votato una risoluzione su una strategia per la cooperazione doganale<sup>62</sup>. Nella risoluzione, il Consiglio riconosce che in uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia, un approccio integrato nella lotta alla criminalità - incluso un contributo alla lotta contro il terrorismo - dovrebbe comprendere, accanto alla cooperazione doganale, una stretta ed efficace cooperazione multilaterale tra le autorità doganali, le altre autorità preposte all'applicazione della legge e altri organi e agenzie dell'Unione europea, quali OLAF, Europol e Eurojust.

Nel dicembre 2003 il CCWG ha approvato la suddetta strategia ed il corrispondente piano d'azione; la relativa attuazione avrà inizio sotto la presidenza irlandese del Consiglio. Questi strumenti forniscono la base per una cooperazione rafforzata tra le autorità doganali per i prossimi anni. La strategia include una serie di misure suggerite dalla Commissione per aumentare l'efficacia della cooperazione doganale dell'UE, ad esempio l'istituzione di un'unità di coordinamento operativo (UCO) permanente nella quale opererebbero ufficiali di collegamento, l'elaborazione di valutazioni delle minacce e profili di rischio comuni a livello europeo, attività di formazione in comune e, all'occorrenza, anche azioni di formazione con la polizia, o misure relative alla disponibilità di attrezzature e la necessità di controlli di livello equivalente lungo la frontiera esterna dell'UE. Resta comunque indispensabile che tutti gli Stati membri ratifichino immediatamente e senza riserve la convenzione Napoli II.

È importante che, nei settori summenzionati, siano mantenuti stretti collegamenti con i corrispondenti lavori intrapresi nell'ambito della cooperazione doganale del primo pilastro.

### **2.3. I programmi OISIN ed AGIS, strumenti di promozione della cooperazione di polizia e doganale nell'UE**

Il 20 dicembre 1996, il Consiglio ha adottato un'azione comune che istituisce un programma comune di scambi, di formazione e di cooperazione per le autorità

---

<sup>61</sup> “Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo ed al Comitato economico e sociale europeo sul ruolo della dogana nella gestione integrata delle frontiere esterne.” COM(2003) 452 def. del 24 luglio 2003.

<sup>62</sup> GU C 247 del 15.10.2003.

incaricate dell'applicazione della legge (il programma OISIN)<sup>63</sup>. Una seconda fase, OISIN II, è stata istituita per il periodo 2001-2002 con decisione del Consiglio del 28 giugno 2001<sup>64</sup>.

Il programma OISIN II è stato in seguito sostituito, così come altri programmi gestiti dalla Commissione conformemente al titolo VI<sup>65</sup>, dal programma AGIS, creato con decisione del Consiglio del 22 luglio 2002<sup>66</sup> allo scopo di promuovere la cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale e sostenere gli sforzi degli esperti nello sviluppo della politica europea in questo settore. Tra il 1999 ed il 2002, la Commissione ha sostenuto 192 progetti riguardanti la cooperazione di polizia e doganale, tramite i programmi OISIN ed OISIN II<sup>67</sup>.

Fra gli esempi di progetti condotti a termine con successo, si possono citare le operazioni Viking e TRACK, che riguardavano rispettivamente i trasferimenti di droga ed i furti di veicoli, ed anche molti progetti volti a stabilire norme comuni di qualità per la gestione della scena del crimine all'indirizzo della polizia scientifica. I programmi OISIN sono stati molto utili per lo sviluppo concreto della cooperazione di polizia e doganale nell'UE, nonché dei paesi aderenti e candidati. Per ogni euro investito, i programmi hanno prodotto, in media, quasi 2 euro in cooperazione tra i servizi incaricati dell'applicazione della legge degli Stati membri e dei paesi aderenti e candidati.

Per quanto riguarda il programma AGIS, in occasione del primo invito a presentare proposte avviato all'inizio del 2003, sono state ricevute 216 proposte di cui 99 progetti riguardanti la cooperazione di polizia e doganale. In totale, la Commissione ha proposto di cofinanziare 148 progetti quest'anno, di cui 77 progetti in materia di cooperazione di polizia e doganale.

È fondamentale che i progetti cofinanziati da AGIS contribuiscano a risolvere problemi oggettivi nei settori prioritari della cooperazione di polizia e doganale europea. Gli Stati membri e la Commissione dovrebbero collaborare più strettamente in vista di migliorare i risultati dei finanziamenti AGIS in questo settore. La Commissione proporrà pertanto che a partire dal 2004, il programma di lavoro AGIS sia incentrato, per la cooperazione tra i servizi di polizia ed i servizi doganali, sulle priorità evidenziate dalla presente comunicazione. Un maggiore coordinamento a livello degli Stati membri sarebbe auspicabile affinché le proposte di progetto presentate dagli uffici di polizia e di dogana vertano maggiormente sulle priorità definite nel programma di lavoro AGIS. La Commissione esaminerà inoltre in che

---

<sup>63</sup> 97/12/GAI. GU L 7 del 10.1.1997.

<sup>64</sup> 2001/513/GAI GU L 186 del 7.7.2001.

<sup>65</sup> Grotius II penale, Falcone, Hippokrates e Stop II.

<sup>66</sup> 2002/630/GAI, GU L 203 dell'1.8.2002.

<sup>67</sup> Cfr. relazione sul programma OISIN II 2001 al Parlamento europeo ed al Consiglio, SEC(2003) 316 del 14 marzo 2003.

misura è possibile semplificare ulteriormente la procedure di trattamento delle domande ed accelerare i pagamenti.

Infine, la Commissione elaborerà un catalogo delle relazioni sui progetti cofinanziati dai programmi OISIN ed OISIN II nel corso degli anni. Ciò consentirà di ottenere un quadro più chiaro dei settori nei quali la cooperazione di polizia è progredita in misura maggiore o minore, nonché i settori che dovrebbero essere oggetto di cooperazione in futuro.

## **II II. PROPOSTE DI MIGLIORAMENTI**

### **1. FATTORI CHE INCIDONO SULLA COOPERAZIONE DI POLIZIA E DOGANALE**

#### **1.1. La natura del lavoro di polizia**

L'effettiva applicazione delle leggi, il mantenimento dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica da parte della polizia costituiscono elementi centrali del concetto stesso di sovranità dello Stato, vale a dire il monopolio del ricorso alla forza, che si traduce nel diritto di fermare, interrogare e detenere le persone, così come l'utilizzo delle armi da fuoco. In una prospettiva nazionale, appare quindi comprensibile che i paesi siano reticenti ad aderire a convenzioni internazionali che interferiscono con la loro sovranità nazionale. Questa riluttanza delle autorità nazionali si manifesta in particolare nei confronti degli accordi che autorizzano la polizia di altri paesi o i rappresentanti di un'istituzione internazionale ad esercitare poteri di polizia sul loro territorio, anche se la loro presenza è obiettivamente necessaria ai fini di una lotta più efficace contro la criminalità.

Oltre a quelli summenzionati, possono essere citati altri tre ostacoli alla cooperazione di polizia internazionale: una naturale riluttanza a condividere le informazioni, la coesistenza negli Stati membri di vari organismi di polizia ed il fatto che un ulteriore sviluppo della cooperazione di polizia è strettamente connesso al miglioramento della cooperazione giudiziaria in materia penale.

La ricerca ed il trattamento delle informazioni sono essenziali nel lavoro della polizia, in particolare per prevenire, individuare ed indagare gli illeciti commessi. Il successo delle indagini e la successiva azione penale dipendono dalla qualità delle informazioni raccolte, dalla loro analisi e, soprattutto, dalla protezione contro le fughe di notizie verso persone o organizzazioni non autorizzate a conoscerle. Si spiega pertanto la naturale riluttanza a condividere le informazioni, e in particolare con servizi o le persone con i quali non esiste alcun rapporto di reciproca fiducia.

Questa riluttanza non si osserva soltanto nei contatti internazionali, ma anche tra le diverse forze di polizia di un paese (ed a volte anche nell'ambito di una stessa forza). È per questo che negli scambi internazionali si fa spesso ricorso ai contatti informali e agli ufficiali di collegamento. La fiducia reciproca si instaura gradualmente nel tempo, è il risultato di una duratura ed approfondita cooperazione nell'ambito delle strutture formali create dall'Unione, quali i gruppi di lavoro del Consiglio, Europol o la Task Force dei capi della polizia. Un tale processo naturale si sviluppa tuttavia lentamente ed è pertanto necessario trovare dei modi per accelerarlo.

La formazione garantita dall'AEP ed il programma di sensibilizzazione di Europol, che dovrebbe essere rafforzato, costituiscono modi efficienti di instaurare un clima di fiducia e di cooperazione. L'allargamento delle strutture di cooperazione transfrontaliera a tutte le regioni dell'Unione che condividono le frontiere interne dovrebbe contribuire sostanzialmente a costruire la fiducia reciproca.

La cooperazione internazionale è ulteriormente complicata dalla coesistenza, in numerosi paesi, di diversi corpi di polizia: polizia civile, polizia militare, polizie

nazionale, regionale e/o locale, o polizie pienamente regionalizzate. Dal punto di vista organizzativo, è comprensibile che tale coesistenza di distinte forze di polizia complichino la cooperazione, in particolare quando si tratta di condividere informazioni. Infatti, gli Stati membri hanno generalmente designato un unico servizio responsabile per tutti i contatti internazionali. È indispensabile che ogni Stato membro organizzi il proprio coordinamento interno in modo che tutti i servizi interessati siano in grado di prendere parte alla cooperazione internazionale.

Per migliorare lo scambio internazionale di informazioni, è necessario che gli Stati membri dispongano di talune strutture, sia a livello nazionale che internazionale. Sul piano nazionale, deve esistere un sistema di scambio elettronico di informazioni efficace che permetta a tutti i servizi interessati di trasmettere reciprocamente informazioni in modo rapido e sicuro. Tale sistema dovrebbe includere una funzione d'analisi criminale, a livello nazionale, che possa essere alimentata e consultata da tutti i servizi.

In materia di scambio internazionale di informazioni, è indispensabile designare punti di contatto nazionali centrali (PCNC) in tutti gli Stati membri. Una raccomandazione in tal senso era già stata formulata nel Piano d'azione contro la criminalità organizzata del 1997<sup>68</sup> e ribadita nella relazione finale sul secondo ciclo di valutazioni - “Applicazione della legge e suo ruolo nella lotta contro il narcotraffico”<sup>69</sup>, la quale al punto 5.4.1 conclude che “ la cooperazione internazionale non è stata ancora ottimizzata in quanto non tutti gli Stati membri hanno istituito un punto di contatto centrale. Specie nella fase iniziale di un'indagine l'esistenza di una moltitudine di strutture di contrasto all'interno dell'Unione può rendere fortuito il compito di individuare il partner appropriato.” I PCNC dovrebbero riunire, idealmente nello stesso ufficio, le unità nazionali di Europol, gli uffici Sirene, le dogane, gli uffici centrali nazionali d'Interpol ed i rappresentanti delle autorità giudiziarie. Gli Stati membri che hanno stabilito questi punti di contatto registrano un sensibile miglioramento della comunicazione tra i servizi interessati e dello scambio di informazioni con altri paesi.

Il terzo fattore riguarda la cooperazione di polizia e internazionale nelle concrete fattispecie investigative. La maggior parte delle tecniche investigative utilizzate dalla polizia (osservazione, intercettazione, consegne controllate, indagini discrete, ecc. ) devono essere preventivamente autorizzate dalle autorità giudiziarie conformemente al codice di procedura penale nazionale. La convenzione di assistenza giudiziaria in materia penale del 2000 mira a semplificare le procedure generali di cooperazione giudiziaria, ed a favorire la cooperazione in materia di speciali tecniche investigative.

A tutt'oggi, la convenzione è stata ratificata soltanto da tre Stati membri. Questa situazione è estremamente preoccupante poiché impedisce all'Unione di sfruttare detto strumento potenzialmente importante. Inoltre, taluni ritengono che le disposizioni della convenzione relative ad alcune tecniche d'indagine non porteranno probabilmente a reali progressi rispetto alla cooperazione attuale, poiché la loro applicazione è generalmente lasciata alla legislazione nazionale. La Commissione ritiene pertanto necessario esaminare la necessità di adottare un testo che possa far

---

<sup>68</sup> Decisione del Consiglio del 28 aprile 1997, GU C 251 del 15.8.1997, pag. 1.

<sup>69</sup> Documento del Consiglio 9615/1/03 REV 1 LIMITE CRIMORG 43 del 30 giugno 2003.



progredire sostanzialmente la cooperazione giudiziaria sotto l'aspetto delle tecniche investigative.

## **1.2. Mancanza di strategia**

Uno dei principali problemi della cooperazione di polizia e doganale nell'UE è stata l'apparente mancanza di approccio strategico. Il Quadro di controllo della Commissione illustra soltanto l'evoluzione delle misure che sono state concordate. Ma il fatto che il diritto d'iniziativa rimanga agli Stati membri significa che, in pratica, ciascuna presidenza del Consiglio definisce un elenco di priorità in funzione delle proprie. Il fatto che l'unanimità sia tuttora la regola di voto nel processo decisionale rallenta ulteriormente i progressi nel settore.

La convenzione sul futuro dell'Europa ha proposto migliori meccanismi decisionali, così come modifiche relative al diritto di iniziativa. Tali modifiche sono esaminate nei paragrafi che seguono (cfr. punto 1.4). Ma quand'anche, in ultima analisi, la Conferenza intergovernativa (CIG) accettasse tali nuove norme, occorreranno alcuni anni prima che siano ratificate da tutti gli Stati membri. È pertanto essenziale che nell'ambito delle attuali procedure decisionali siano stabiliti metodi di lavoro che consentano di conseguire progressi concreti e sostanziali, applicabili nel periodo che intercorre fino al completamento del processo di ratifica.

Un notevole miglioramento consisterebbe nel definire un numero di priorità concrete per ogni anno, sulla base di un programma di lavoro pluriennale. La decisione del Consiglio del 22 luglio 2002 dispone che il Consiglio “Affari generali e relazioni esterne” raccomandi al Consiglio europeo, per adozione, un programma strategico pluriennale per i prossimi tre anni<sup>70</sup>. Detto programma dovrà basarsi su una proposta congiunta redatta dalle presidenze interessate, in consultazione con la Commissione. Alla luce di tale programma strategico pluriennale, le due presidenze che dovranno assumere le funzioni nell'anno seguente presentano congiuntamente un progetto di programma operativo annuale delle attività del Consiglio per l'anno in questione. Tale progetto di programma è presentato ogni anno in dicembre al Consiglio “Affari generali e relazioni esterne”.

Come già avviene, il Quadro di controllo rimarrà lo strumento di seguito dei progressi registrati nel settore della cooperazione di polizia e doganale. La necessità di fissare priorità oggettive e stabilire un programma di lavoro per la cooperazione di polizia è stata recentemente riconosciuta da diversi Stati membri. Ad esempio, Belgio, Lussemburgo e Paesi Bassi hanno redatto una proposta di procedure concrete per la fissazione di priorità oggettive e la definizione di programmi di lavoro annuali e pluriennali. Un altro obiettivo della proposta consiste nel garantire l'efficacia della cooperazione di polizia operativa nell'Unione ed integrarla nella formale cooperazione di polizia. Il tema della cooperazione operativa è affrontato al punto 2.1.3 della presente comunicazione.

---

<sup>70</sup> GU L 230 del 28.8.2002.

### **1.3. Proliferazione di strumenti non vincolanti**

Un altro problema del terzo pilastro è la proliferazione dei testi non vincolanti che sono stati approvati dal Consiglio o di cui ha preso atto, come le raccomandazioni o le conclusioni. Il valore aggiunto di questo tipo di strumenti è limitato: richiedono tempo e risorse preziose e tendono a creare confusione giacché danno luogo a diverse interpretazioni circa l'obbligo di applicarli. Secondo la Commissione, se gli Stati membri considerano che un argomento è sufficientemente importante per essere discusso a livello del Consiglio, le discussioni devono portare all'adozione di misure che saranno effettivamente attuate da tutti.

### **1.4. Il processo decisionale nell'ambito del terzo pilastro**

Una delle principali ragioni dei lenti progressi realizzati nella cooperazione di polizia e doganale negli ultimi anni può essere riscontrata nella procedura di decisione attualmente applicata nell'Unione per le materie che rientrano nel titolo VI del TUE. L'articolo 34, paragrafo 2 prevede che il Consiglio debba deliberare all'unanimità e che il diritto di iniziativa legislativa spetta ad uno dei quindici Stati membri o alla Commissione.

Nel migliore dei casi, questa situazione comporta un processo decisionale molto lungo e molto lento a tutti i livelli del Consiglio e degli organismi quali Europol, l'AEP e la Task Force dei capi della polizia. Nel peggiore dei casi, non si giunge ad alcuna decisione, oppure si adottano testi che non sono vincolanti, come le conclusioni o le raccomandazioni del Consiglio. I paesi che assumono la presidenza vogliono poter mostrare che, durante il loro mandato, la cooperazione nei settori che dipendono dal terzo pilastro ha registrato progressi sensibili.

Nessuno ha mai utilizzato la facoltà prevista dall'articolo 34, paragrafo 2, lettera c), di adottare a maggioranza qualificata le disposizioni d'applicazione delle decisioni del Consiglio che promuovono la cooperazione. Al fine di migliorare la cooperazione, è importante che sia fatto un uso migliore delle possibilità offerte da quest'articolo.

La questione delle procedure di voto e del diritto di iniziativa per le materie che rientrano attualmente nel titolo VI è stata discussa nel quadro della convenzione. È stato proposto di conferire il diritto di iniziativa alla Commissione e ad un gruppo rappresentante il 25% dell'insieme degli Stati membri. Il progetto di costituzione europea propone un miglioramento considerevole del processo decisionale per la cooperazione di polizia e doganale. Mentre le decisioni relative alla cooperazione operativa e quelle relative all'intervento di uno Stato membro sul territorio di un altro rimangono soggette alla regola dell'unanimità, le decisioni relative al quadro ed ai meccanismi di cooperazione (ad esempio, Europol) sarebbero prese a maggioranza qualificata ed in codecisione. La Commissione ritiene che l'equilibrio raggiunto nel progetto di costituzione rifletta correttamente le rispettive competenze degli Stati membri e dell'Unione in questo settore.

### **1.5. Insufficiente attuazione degli strumenti giuridici adottati dal Consiglio**

Sui progressi nel settore della cooperazione di polizia e doganale influisce negativamente l'insufficiente e lenta attuazione degli strumenti giuridici adottati dal

Consiglio. Per esempio, la convenzione di Napoli II del 1997 ed il protocollo che estende il mandato di Europol al riciclaggio di denaro in generale, del settembre 2000, non sono ancora stati ratificati da tutti gli Stati membri.

In considerazione di tale situazione insoddisfacente, il Consiglio europeo di Laeken del dicembre 2001 aveva ribadito la necessità di recepire rapidamente nel diritto nazionale le decisioni adottate dall'Unione. Aveva inoltre sottolineato l'importanza di ratificare quanto prima le convenzioni firmate dall'entrata in vigore del trattato di Maastricht. Tuttavia, tale esortazione non sembra essere stata seguita da effetti concreti nel settore della giustizia e degli affari interni.

Quantunque esistano diversi meccanismi per esaminare sistematicamente se gli Stati membri hanno attuato i testi vincolanti adottati dal Consiglio, quali le decisioni quadro, non esiste un meccanismo standard per assicurarne il rispetto in caso di inottemperanza. Abolendo la struttura basata sui pilastri, il progetto di costituzione implica che, in futuro, le consuete norme relative alle procedure d'infrazione si applicheranno alle materie che attualmente rientrano nel campo di applicazione del terzo pilastro. Nel frattempo, la Commissione verifica sistematicamente l'attuazione degli Stati membri.

#### **1.6. Mancanza di ricerca empirica nel settore della cooperazione di polizia e doganale**

L'evoluzione di una efficace politica pubblica in un determinato settore è ampiamente facilitata se può basarsi su un'analisi oggettiva dei problemi e delle possibili soluzioni, ad esempio su statistiche che consentono di operare confronti tra paesi. A maggior ragione, ciò vale per i settori politici complessi e sensibili come la cooperazione di polizia e doganale. Spetta ad esperti scientifici indipendenti il compito fondamentale di realizzare tale analisi.

La ricerca scientifica attualmente applicata nell'UE in materia di cooperazione di polizia e doganale presenta molte lacune. Non è stata fatta molta ricerca in senso stretto su questo settore e quella effettuata si limita spesso ad un'analisi normativa dei trattati, delle istituzioni, delle competenze e delle procedure, ma non esamina sufficientemente l'effettivo funzionamento della cooperazione esistente. Al contrario, la ricerca si incentra spesso su alcuni aspetti della cooperazione di polizia, lasciando da parte lo studio dell'organizzazione e del funzionamento dell'insieme del settore. Gran parte della ricerca effettuata non verte sui problemi concreti ai quali l'Unione è confrontata in materia di criminalità transfrontaliera.

Inoltre, la ricerca rimane generalmente limitata ad un'analisi dei metodi di cooperazione e non presta sufficiente attenzione alla sua necessaria integrazione nei sistemi di polizia e giudiziari degli Stati membri. Poca ricerca è stata effettuata sugli investimenti che tale cooperazione richiede e sull'eventuale adattamento dei sistemi nazionali. Infine, mancano dati statistici sui principali fenomeni criminosi negli Stati membri. Eppure, tali dati sono indispensabili per individuare le differenze nelle occorrenze e nella gravità di detti fenomeni. La disponibilità di tali dati, consentirebbe di elaborare misure politiche efficaci a livello dell'UE.

Uno sviluppo positivo per la ricerca nel settore della giustizia e degli affari interni nell'Unione è la disponibilità di finanziamenti, nel quadro del sesto programma-

quadro per la ricerca e lo sviluppo tecnologico<sup>71</sup>, destinati a progetti di ricerca riguardanti, tra l'altro, la lotta contro la criminalità. Un nuovo invito a presentare proposte per progetti a norma di questo programma sarà pubblicato nell'ottobre 2004.

La Commissione reputa indispensabile migliorare considerevolmente la base delle conoscenze sulla cooperazione di polizia e doganale nell'Unione nel corso dei prossimi anni. Un primo passo in tale direzione potrebbe consistere nel determinare esattamente qual è la domanda di ricerca nei servizi di polizia dell'UE, da un lato, e la potenziale offerta presso i ricercatori, dall'altro. La Commissione ritiene che l'AEP si trovi nella posizione migliore per assolvere questo compito a livello dell'Unione.

Occorre dotare la ricerca di finanziamenti sufficienti. Tale obbligo incombe allo stesso tempo agli Stati membri ed all'Unione. La Commissione propone di riservare fondi del programma AGIS alla ricerca sugli argomenti prioritari identificati nella presente comunicazione. Al contempo, continuerà a fornire il suo contributo in materia di giustizia ed affari interni nel contesto del sesto programma-quadro. A più lungo termine, esaminerà l'eventuale necessità di prevedere un programma di ricerca distinto per questo settore.

### **1.7. La natura della cooperazione tra polizia e dogana**

L'articolo 29 del TUE instaura una più stretta cooperazione tra le forze di polizia, le autorità doganali e le altre autorità competenti degli Stati membri.

Riguardo alla cooperazione tra le dogane e la polizia a livello internazionale, essa sembra funzionare con modalità differenti da uno Stato membro all'altro; a livello nazionale, si constata che questa cooperazione non esiste in tutti gli Stati membri. Ciò è particolarmente evidente nel settore della lotta contro la droga. Infatti, alcuni Stati membri hanno concluso accordi per una più intensa collaborazione tra gli uffici di polizia e dogana in materia di lotta contro il traffico di sostanze stupefacenti, come richiesto dalla risoluzione del Consiglio del 29 novembre 1996<sup>72</sup>. In tale risoluzione, il Consiglio esorta gli Stati membri a concludere a livello nazionale accordi formali o altre intese che tengano conto degli orientamenti generali stabiliti nella risoluzione stessa. Tali disposizioni prevedono, tra l'altro, una precisa definizione ed il rispetto delle competenze di ciascuno dei due predetti servizi, nonché lo scambio e la messa in comune delle relative informazioni.

Gli altri settori nei quali la cooperazione tra le dogane e gli altri servizi di polizia progredisce sono la lotta contro il terrorismo e la sicurezza della catena di approvvigionamento internazionale. Tale cooperazione rafforzata fa seguito ai recenti attentati terroristici che interessano tutte le parti del mondo. Auspicabilmente, essa può contribuire a individuare terroristi già noti o sospetti e ad aumentare la sicurezza dei trasporti di merci.

In alcuni Stati membri, la cooperazione è stata sviluppata in considerazione delle specifiche competenze dei suoi operatori, ad esempio la cooperazione e la reciproca assistenza nelle zone frontaliere, le attività interforze, le azioni congiunte di polizia,

---

<sup>71</sup> Decisione del Consiglio del 30 settembre 2002 (2002/834/EC), GU L294 del 29.10.2002, pag. 1.

<sup>72</sup> GU C 375 del 12.12.1996.

una maggiore capacità repressiva, cellule di informazioni comuni per lo scambio di informazioni e di intelligence a vantaggio di tutti i partecipanti.

Dopo avere esaminato la situazione ed avere consultato gli Stati membri, la Commissione ritiene che occorre stabilire un coordinamento ed una comunicazione più efficaci tra i rispettivi uffici di polizia e dogana, tanto negli Stati membri che nell'ambito delle strutture di lavoro del Consiglio.

### **1.8. Banche dati e sistemi di comunicazione del terzo pilastro**

Negli ultimi anni, sono stati realizzati o sono in fase di realizzazione numerosi sistemi di comunicazione e basi dati nell'Unione per i servizi di polizia degli Stati membri. Tali sistemi sono stati tutti citati nelle rispettive sezioni della presente comunicazione. Fra i più importanti, si può citare il sistema d'informazione Europol (SIE), il sistema d'informazione Schengen (SIS), il sistema d'informazione delle dogane (primo e terzo pilastro) (SID), l'archivio di identificazione dei fascicoli a fini doganali (FIDE) e la rete virtuale privata di Europol. Esiste il potenziale rischio di una duplicazione dei lavori e dovrebbe essere esaminata anche l'interoperabilità dei sistemi.

Affinché il Consiglio abbia una visione più precisa di questo argomento molto tecnico e complesso e possa prendere le necessarie decisioni, all'inizio dell'anno 2002, la Commissione ha presentato un documento di seduta al Comitato dell'articolo 36, che riassumeva la finalità ed il funzionamento di ciascuna base dati e di ciascun sistema di comunicazione. Questo documento è servito da base per le discussioni del gruppo ad hoc istituito dal Comitato dell'articolo 36, nel novembre 2002, per studiare la questione e formulare proposte.

Il gruppo ad hoc, composto dalla presidenza del Consiglio, la Commissione, Europol, Eurojust, l'autorità di controllo comune per la protezione dei dati ed il Segretariato generale del Consiglio, ha concluso che il rischio di sovrapposizione dei dati era limitato e non aveva posto problemi fino ad allora<sup>73</sup>. Il gruppo ha presentato tre opzioni possibili per il futuro a lungo termine dei sistemi di polizia:

- far convergere i sistemi esistenti in un unico “sistema d'informazione dell'Unione”, che dovrebbe evolvere per integrare i sistemi che si renderanno necessari in tutti i settori d'attività interessati;
- conservare sistemi indipendenti ed autorizzare la creazione di nuovi sistemi in funzione delle future necessità dei servizi;
- studiare e realizzare l'armonizzazione dei formati di dati e delle loro rispettive norme d'accesso tra i diversi sistemi, pur permettendo ai sistemi attuali di evolvere per garantire l'interoperabilità<sup>74</sup> tra gli stessi (soluzione intermedia).

---

<sup>73</sup> 8857/03 JAI 118 del 6 maggio 2003.

<sup>74</sup> Individuazione delle categorie di dati (*business objects*) e normalizzazione del formato dei dati da scambiare; armonizzazione delle norme di sicurezza applicabili all'accesso e alla manipolazione dei dati; sviluppo delle interfacce standard che consentono l'interconnessione dei sistemi senza intervento dell'uomo.

Per conoscere esattamente le implicazioni tecniche, finanziarie e giuridiche delle tre opzioni, il gruppo ad hoc raccomandava di intraprendere un nuovo studio approfondito. Suggestiva anche di riunire nel frattempo regolarmente i rappresentanti delle organizzazioni responsabili dei suddetti sistemi d'informazione, perché identifichino i problemi e scambino le migliori pratiche.

Il Comitato dell'articolo 36 ha approvato la relazione ed ha riconosciuto la necessità di lavori supplementari. La Commissione ritiene che l'opzione più realizzabile a breve termine sia la soluzione intermedia. In compenso, a più lungo termine, occorrerebbe prevedere la creazione di un sistema unico per l'UE.

La Commissione ritiene che la questione debba essere trattata con la massima urgenza, affinché le raccomandazioni finali e le decisioni relative al futuro a lungo termine dei sistemi d'informazione dei servizi di polizia dell'Unione possano essere, rispettivamente, formulate ed adottate quanto più rapidamente possibile.

## 2. CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

Dall'entrata in vigore del TUE, nel maggio 1999, l'Unione ha adottato un numero considerevole di misure volte a rafforzare la cooperazione di polizia e doganale in applicazione del TUE, della convenzione di Schengen, del Piano d'azione di Vienna e delle conclusioni del Consiglio europeo di Tampere. Tali misure hanno contribuito a rendere l'Unione più efficace nella lotta contro la criminalità ed hanno pertanto contribuito al conseguimento dell'obiettivo fissato all'articolo 29 del TUE.

Dal punto di vista formale, tutte le misure richieste nelle conclusioni di Tampere in materia di cooperazione di polizia sono state attuate (ad es., l'istituzione di una Task Force dei capi della polizia europei ed un'Accademia europea di polizia). Per quanto riguarda il piano d'azione di Vienna, diverse misure importanti non hanno tuttora trovato applicazione, comprese alcune che avrebbero dovuto essere attuate entro due anni successivi all'entrata in vigore del TUE. Inoltre, talune disposizioni del TUE, compreso il protocollo Schengen, devono ancora essere applicate (ad es., l'articolo 30, paragrafo 1, lettera d), e l'articolo 32 del TUE; gli articoli 44 e 45 di Schengen).

La Commissione ritiene pertanto che le misure che si descrivono di seguito per i principali settori siano indispensabili se si vuole concretamente rafforzare ed accelerare la cooperazione di polizia e doganale nell'UE. Possono essere attuate tutte nell'ambito dei trattati esistenti, ad eccezione dell'eventuale attribuzione di alcuni poteri investigativi ad Europol e di una ristrutturazione generale di tale organismo, a proposito della quale la convenzione ha proposto una serie di modifiche che la Commissione condivide. La rifusione della convenzione Europol è un'opzione che merita un esame approfondito.

Le misure in questione riguardano tanto il contenuto delle politiche che i metodi di lavoro. Per quanto riguarda quest'ultima categoria, Il Consiglio e la Commissione dovrebbero stabilire congiuntamente, come misura generale, programmi di lavoro annuali e pluriennali nel settore della cooperazione di polizia e doganale. Essi dovrebbero includere, tra l'altro, le misure prioritarie individuate nella presente comunicazione. All'occorrenza, dovrebbero essere coordinate con le iniziative del primo pilastro. Il Consiglio dovrebbe adottare strumenti vincolanti ai sensi

dell'articolo 34, paragrafo 2, del TUE, anziché su misure non vincolanti che apportano poco valore aggiunto. La Commissione preparerà un primo progetto di questo programma di lavoro. Gli Stati membri dovrebbero migliorare l'attuazione degli strumenti vincolanti e non vincolanti. Un dispositivo di controllo generale dovrebbe essere realizzato per seguire e riferire sull'attuazione.

Per quanto concerne le misure concrete nei settori di intervento, si possono ravvisare due grandi assi che possono raggruppare tali misure: il primo riguarda il flusso di informazioni, ed il secondo l'effettiva cooperazione transfrontaliera.

## **2.1. Migliorare il flusso di informazioni**

Un'efficace cooperazione tra gli Stati membri presuppone una buona cooperazione tra i diversi servizi incaricati dell'applicazione della legge all'interno degli Stati membri. A tal fine, sarebbe necessario designare punti di contatto nazionali centrali (PCNC) incaricati di mantenere gli scambi internazionali di informazioni (la misura era già raccomandata nel Programma d'azione relativo alla criminalità organizzata del 1997). I suddetti punti di contatto nazionali dovrebbero riunire, idealmente nello stesso ufficio, le unità nazionali di Europol, gli uffici Sirene, le dogane, gli uffici centrali nazionali Interpol ed i rappresentanti delle autorità giudiziarie. Infine, si dovrebbero prevedere meccanismi volti a verificare regolarmente se gli Stati membri danno soddisfacente attuazione agli strumenti, come quello stabilito nell'azione comune del 5 dicembre 1997<sup>75</sup>.

Deve essere assicurata *l'interoperabilità delle diverse banche dati e sistemi di comunicazione*, sia della polizia che delle dogane, utilizzate dai servizi incaricati dell'applicazione della legge degli Stati membri. A livello istituzionale dell'UE, si devono trovare i meccanismi atti a promuovere la collaborazione e lo scambio di dati tra l'OLAF ed Europol. Deve essere concluso un accordo riguardante lo scambio di dati di carattere personale. La Commissione intende adottare una comunicazione nel prossimo futuro sulla politica dell'informazione in materia di polizia, allo scopo di contribuire allo sviluppo di un'azione di polizia basata sull'intelligence a livello dell'Unione.

Per aumentare l'efficacia di Europol, la Commissione non ritiene necessario che il Consiglio adotti nuovi strumenti giuridici prima dell'entrata in vigore della costituzione europea. Gli Stati membri dovranno ratificare simultaneamente la convenzione Europol ed i testi che la modificano. È invece necessario prevedere un periodo di consolidamento durante il quale siano ratificate ed attuate tutte le decisioni adottate negli ultimi anni dal Consiglio su Europol. Allo stesso tempo, deve trovare applicazione il programma di sensibilizzazione recentemente avviato per migliorare la comprensione reciproca tra Europol ed i servizi di polizia degli Stati membri<sup>76</sup>.

---

<sup>75</sup> Azione comune del 5 dicembre 1997 adottata dal Consiglio sulla base dell'articolo K.3 del trattato sull'Unione europea che istituisce un meccanismo di valutazione dell'applicazione e dell'attuazione a livello nazionale degli impegni internazionali in materia di lotta contro la criminalità organizzata. 97/827/GAI, GU L 344 del 15.12.1997.

<sup>76</sup> "Corporate Europol awareness strategy and program". Progetto AGIS JAI/2003/188.

È indispensabile che sia resa disponibile quanto prima una versione semplificata del sistema d'informazione Europol. È anche fondamentale che siano attuate le raccomandazioni formulate nella relazione dei capi delle Unità nazionali di Europol (HENU) dell'estate 2002 per migliorare la trasmissione delle informazioni da parte degli Stati membri. A questo riguardo, è importante che le conclusioni della terza tornata di valutazioni che è da poco iniziata siano applicate non appena saranno conosciute.

Come richiesto dal piano d'azione di Vienna, la fattibilità della *base dati delle indagini in corso* dovrebbe essere oggetto di discussione. La questione dovrebbe essere presentata al Consiglio. Inoltre, provvedimenti concreti dovrebbero essere emanati per *perfezionare le statistiche sulla criminalità transfrontaliera* ed accordare ad Europol *l'accesso al sistema d'informazione doganale (SID)*. La Commissione ritiene necessario che Europol possa consultare direttamente i sistemi SID e FIDE, poiché entrambi gli strumenti giuridici lo prevedono.

Una volta completato il consolidamento di Europol, e nell'ipotesi in cui un nuovo trattato costituzionale sostituisca la convenzione con una legge europea, sarà necessario discutere dell'eventuale attribuzione di *taluni poteri investigativi* ad Europol. Un settore idoneo per cominciare potrebbe essere la lotta contro la falsificazione dell'euro, poiché si tratta di una forma di criminalità organizzata che pregiudica gli interessi dell'Unione nell'insieme. Inoltre, Europol ha operato in questo settore, congiuntamente alla Banca centrale europea ed alla Commissione, fin dall'introduzione dell'euro ed ha pertanto maturato un'esperienza considerevole. La discussione su un'evoluzione tanto importante dovrebbe ovviamente essere accompagnata da deliberazioni relative al controllo giurisdizionale e parlamentare su Europol. La questione sarà materia di discussione per i prossimi anni.

## **2.2. Migliorare la cooperazione transfrontaliera.**

La Task Force dei capi della polizia europei (TFPC) è l'organismo più adatto a coordinare misure per migliorare l'attuale cooperazione transfrontaliera sul campo. Come si è detto nella sezione 2.1.3 della prima parte della presente comunicazione, la Task Force ha incontrato problemi derivanti dal fatto che non è pienamente integrata nelle strutture istituzionali dell'UE. Per assicurarne l'efficacia, non vi è alternativa all'integrazione della Task Force nelle strutture del Consiglio. Ovviamente tale organismo continuerebbe ad occuparsi degli aspetti operativi e non interverrebbe nel processo legislativo, che rimarrebbe riservato al Comitato dell'articolo 36.

La Task Force si riunirebbe almeno una volta sotto ciascuna presidenza e sarebbe consultata sulle questioni di cooperazione operativa di polizia e su altri specifici argomenti. Ciò andrebbe nella direzione del progetto di istituire un comitato incaricato di promuovere la cooperazione operativa in materia di sicurezza interna nell'Unione, proposto nel progetto finale di costituzione europea redatto dalla convenzione europea.

Si dovrebbe fare un uso ottimale delle organizzazioni permanenti esistenti, quali Europol, allo scopo di assistere i capi della polizia ad esaminare le proposte e le iniziative relative ad operazioni, e ad assicurarne l'applicazione, il seguito e la valutazione. La Commissione suggerisce pertanto che Europol possa presentare



proposte di operazioni comuni alla riunione dei capi della polizia, basate su una valutazione periodica delle minacce. Europol dovrebbe anche essere incaricato del relativo coordinamento, controllo e valutazione, associando a tali lavori i responsabili operativi delle polizie degli Stati membri. Infine, Europol dovrebbe fornire sostegno operativo al gruppo di lavoro cooperazione di polizia.

La Task Force dei capi della polizia europei dovrebbe partecipare all'organizzazione delle missioni delle polizie dell'Unione all'estero, ed in particolare alla pianificazione, all'allocazione delle risorse ed ai loro aspetti logistici.

Soprattutto negli ultimi anni, diversi Stati membri, spesso sulla base della convenzione di Schengen, hanno considerevolmente allargato la cooperazione transfrontaliera e hanno ottenuto notevoli successi sul fronte della riduzione del crimine. Tuttavia, resta ancora elevato il numero di Stati membri nei quali i progressi in questo settore non sono stati altrettanto cospicui. La Commissione considera la creazione di commissariati comuni e di centri di cooperazione di polizia e doganale in tutte le regioni limitrofe delle frontiere dell'Unione, anche nei paesi candidati, un mezzo efficace per raggiungere simultaneamente un grande numero di obiettivi: diminuzione della criminalità, maggiore visibilità nei confronti del pubblico, instaurazione di una fiducia reciproca tra i diversi servizi degli Stati membri interessati, ed infine una cooperazione efficace tra polizia, dogane ed autorità giudiziarie, quando queste tre istanze collaborano nei citati centri.

Sulla base di queste relazioni, si potrebbe elaborare un catalogo delle migliori prassi da presentare agli Stati membri interessati. Se necessario, un finanziamento AGIS potrebbe essere previsto per il catalogo che, al momento opportuno, potrebbe fungere da base per uno strumento vincolante inteso ad istituzionalizzare questa cooperazione nell'UE.

Per quanto riguarda l'estensione dell'inseguimento transfrontaliero (articoli 40 e 41 della convenzione di Schengen), la Commissione ritiene che lo spazio europeo di sicurezza renda necessario rimuovere gli ostacoli alla cooperazione dovuti al tipo di mezzi di trasporto transfrontaliero. Raccomanda pertanto che siano proseguiti i lavori del gruppo di esperti creato sotto la presidenza del Belgio nel 2001, per formulare raccomandazioni concrete volte a estendere la possibilità di inseguire un criminale per via aerea, ferroviaria (treni internazionali), fluviale e marittima. Inoltre, dovrebbe essere estesa la possibilità di inseguimenti transfrontalieri da parte della polizia, non soltanto per un numero maggiore di reati, ma anche affinché la polizia possa consegnare il criminale fermato alle autorità locali competenti, pur nel rispetto dei testi applicabili alla cooperazione giudiziaria in materia penale. La polizia dovrebbe poter inseguire un individuo che non adempie ad un'ingiunzione di fermarsi e fugge varcando la frontiera.

Per quanto riguarda il manuale di cooperazione di polizia Schengen, è importante che sia aggiornato regolarmente, cosa che attualmente non avviene. Per ridurre il più possibile il lavoro di traduzione, dovrebbero essere utilizzati modelli contenenti un minimo di informazioni variabili. Il manuale dovrebbe contenere nomi e coordinate aggiornati in modo da facilitare i contatti transfrontalieri.

Si dovrebbe intraprendere quanto prima una valutazione volta a determinare se è applicato - ed in che misura - l'articolo 44 della convenzione di Schengen, relativo ai

collegamenti di comunicazione diretta tra la polizia ed i servizi doganali degli Stati membri. I collegamenti da stabilire non dovrebbero limitarsi al telefono ed al fax, ma comprendere anche collegamenti di dati e tra elaboratori.

Attualmente, non si conosce con precisione come sia applicato dagli Stati membri l'articolo 45 della convenzione di Schengen concernente le schede di dichiarazione relative a stabilimenti commerciali con capacità ricettiva, quali gli alberghi, né quale uso i servizi di polizia facciano di tali informazioni. Una discussione circa l'utilizzo di tali informazioni dovrebbe essere inserita nell'agenda europea, poiché ciò consentirà di migliorare l'applicazione della legge sulla base degli obblighi e delle strutture esistenti.

Riguardo all'articolo 46 della convenzione di Schengen (relativo agli scambi di informazioni su iniziativa di uno Stato membro), la Commissione propone di realizzare una rassegna relativa alle autorità competenti degli Stati membri, per stabilire in che misura tale articolo è attuato e se sono stati decisi interventi della polizia sulla base delle informazioni scambiate ai sensi dell'articolo 46. Le conclusioni di tale rassegna potrebbero servire a standardizzare alcuni modelli di cooperazione alle frontiere interne.

Per quanto riguarda il SIS ed il futuro SIS II, dovrebbe essere promossa una rapida introduzione di nuove funzioni, possibilmente già nel SIS attuale. Inoltre, nel settembre 2003, la Commissione ha proposto di autorizzare gli Uffici della motorizzazione degli Stati membri ad accedere al sistema nell'intento di impedire l'immatricolazione degli autoveicoli rubati. Infine, la presidenza greca ha chiesto alla Commissione di aggiornare regolarmente, di concerto con gli Stati membri, il manuale d'interoperabilità SIS-SIRENE.

Il Piano d'azione di Vienna sottolinea il ruolo centrale, ai fini della cooperazione di polizia europea, dell'articolo 32 del TUE che invita il Consiglio a stabilire le condizioni alle quali le autorità competenti di uno Stato membro possono operare nel territorio di un altro Stato membro. La convenzione relativa all'assistenza giudiziaria in materia penale del 2000 e la decisione quadro relativa alle squadre investigative comuni del 2002 sembrano trattare in parte questo argomento. La Commissione si compiace per le discussioni avviate in proposito nei gruppi di lavoro interessati del Consiglio e ne incoraggia il prosieguo al fine di approfondire la questione. Ciò si rende indispensabile soprattutto con riferimento alle discussioni sul rafforzamento della cooperazione transfrontaliera ed anche al fine di precisare le condizioni alle quali le unità d'intervento della polizia potrebbero intervenire sul territorio di altri Stati membri in caso di crisi.

Per concludere, le operazioni comuni di sorveglianza effettuate nell'ambito del gruppo di lavoro sulla cooperazione doganale (CCWG) e del gruppo di lavoro sulla cooperazione di polizia (PCWG) dovrebbero, ove opportuno, ricomprendere i funzionari di tutti gli organismi incaricati dell'applicazione della legge interessati. Europol sembra essere l'istituzione più idonea a fornire l'Unità di coordinamento operativo (UCO) quando si tratta di materie che rientrano nel terzo pilastro.

### **2.3. Creare una cultura comune, nonché strumenti e metodi comuni**

Per migliorare la cooperazione transfrontaliera, è importante promuovere le misure che contribuiscono allo sviluppo di elementi comuni tra i servizi di polizia e doganali degli Stati membri che trattano questioni analoghe nella lotta contro il crimine. Uno dei principali mezzi per superare gli ostacoli per una cooperazione di polizia più efficace nell'UE consiste nell'instaurare un clima di fiducia e di cooperazione tra i diversi servizi di polizia. La formazione degli agenti ed ufficiali di polizia svolge un ruolo essenziale a tale riguardo. Solo l'istituto europeo incaricato di questo compito, l'AEP, dovrebbe occupare un posto centrale nella futura strategia di cooperazione di polizia nell'UE.

Per assolvere adeguatamente le proprie funzioni, l'AEP deve disporre delle risorse e del quadro giuridico necessari: dovrebbe essere dotata di personalità giuridica, di un segretariato permanente e funzionante, ed essere finanziato dal bilancio comunitario.

Oltre ad organizzare attività comuni di formazione in alcuni settori prioritari e destinati ai principali operatori delle forze di polizia degli Stati membri (ad esempio, le formazioni rivolte ai funzionari destinati alla c.d. "carriera rapida" o alla nuova generazione di alti funzionari di polizia), l'AEP dovrebbe occuparsi dell'organizzazione di programmi comuni di formazione di polizia, che sarebbero applicati in tutte le scuole di polizia degli Stati membri, nonché dell'elaborazione di norme di qualità comuni per i corsi e gli istruttori. L'AEP dovrebbe essere autorizzata a verificare regolarmente se questi programmi e norme comuni sono correttamente applicati dalle scuole di polizia degli Stati membri, ed a rilasciare un certificato dell'AEP nell'ambito di una procedura d'esame tra pari.

Secondo la Commissione, l'AEP ha anche un ruolo importante nella formazione degli alti responsabili che partecipano alla cooperazione doganale del terzo pilastro. Si compiace pertanto che l'accademia proponga già corsi aperti agli agenti delle dogane, garantendo così la formazione comune degli agenti e ufficiali di polizia e della dogana in alcuni settori. A lungo termine, la Commissione invita l'AEP e gli Stati membri a riflettere sull'opportunità di allargare le competenze dell'AEP per includere gli istituti nazionali di formazione delle dogane, in modo da aumentare la capacità dell'UE di lottare contro la criminalità transfrontaliera.

La Commissione propone di intensificare i programmi di scambio ed aumentare il numero dei funzionari distaccati allo scopo di creare un clima di fiducia e di cooperazione. L'AEP, avvierà i lavori in questi due settori nel 2004, dovrebbe svolgere un ruolo centrale a tale riguardo. L'importanza della formazione linguistica ai fini dei distacchi e degli scambi non può essere sopravvalutata. Il ricorso al programma AGIS e ad altri programmi comunitari per finanziare programmi di scambio e la formazione linguistica della polizia e di altri servizi incaricati dell'applicazione della legge dovrebbero essere studiati più attentamente.

La ricerca scientifica ha un ruolo essenziale per migliorare la base del processo decisionale in tutti i settori. La ricerca sulla cooperazione di polizia e doganale è molto limitata. Fondi supplementari dovrebbero essere assegnati, il che rientra nella competenza dell'Unione e degli Stati membri. La Commissione permetterà di finanziare, nell'ambito del programma AGIS, studi sugli argomenti prioritari individuati nella presente comunicazione. Assicurerà inoltre un utilizzo mirato delle

pertinenti sezioni del 6° programma-quadro. È inoltre importante avere una visione più completa delle priorità della ricerca in materia di cooperazione di polizia e doganale. L'AEP potrebbe svolgere un ruolo utile a tale riguardo.

La materia della deontologia della polizia rientra nel programma dei corsi dell'AEP fin dall'inizio della sua attività. La Commissione invita gli Stati membri a riflettere sull'opportunità di elaborare un codice europeo di deontologia della polizia. Avrebbe effetti positivi sull'opinione pubblica e contribuirebbe a sviluppare la fiducia tra i servizi di polizia degli Stati membri.

Per quanto concerne la valutazione uniforme delle tecniche investigative di cui all'articolo 30, paragrafo 1, lettera (d) del TUE, essa non è ancora stata avviata nell'Unione. La Commissione propone che gli esperti degli Stati membri inizino l'esame della questione in seno al Consiglio alla luce della proposta dell'articolo analogo nel progetto di costituzione dell'UE. A tale proposito, la Commissione è disponibile ad organizzare una riunione di esperti ed eventualmente fornire un finanziamento nell'ambito del programma AGIS. È importante che gli Stati membri continuino a sviluppare le banche dati sul DNA, strumenti efficaci ed efficienti per la risoluzione dei fatti criminosi. Si dovrebbe sviluppare un sistema per permettere agli Stati membri di controllare se le tracce di DNA riscontrate nel loro territorio corrispondano al DNA trovato in altri Stati membri.

La materia delle attività di polizia scientifica non è stata trattata finora in modo strutturato nell'ambito dell'Unione. Una prima priorità dovrebbe essere l'aumento del livello qualitativo dei laboratori di polizia scientifica degli Stati membri, prevedendo l'introduzione di sistemi di garanzia della qualità basati su standard comunemente riconosciuti. La Commissione invita anche i rispettivi gruppi di lavoro del Consiglio a riesaminare la questione del ruolo della rete europea dei laboratori di scienze forensi (ENFSI) nella cooperazione dell'UE in questo settore.

#### **2.4. Antiterrorismo**

Il settore della cooperazione nella lotta al terrorismo nell'UE è il miglior esempio della necessità di migliorare la cooperazione in entrambi gli assi sopra menzionati: il flusso di informazioni tra organismi competenti e l'effettiva cooperazione transfrontaliera in loco. L'antiterrorismo abbraccia tutti gli aspetti della cooperazione di polizia e giudiziaria, dalle squadre investigative comuni alle speciali tecniche di polizia scientifica che consentono di seguire la tracciabilità degli esplosivi.

Come indicato nel contributo della Commissione al Consiglio europeo del 19 marzo 2004 e all'attuazione della strategia europea di sicurezza nella lotta al terrorismo, il primo passo per migliorare l'azione in questo settore consiste nel migliorare il coordinamento tra tutti i servizi che partecipano alla lotta contro il terrorismo nell'ambito delle strutture del Consiglio. Inizialmente, tutte le delegazioni che si riuniscono nel gruppo di lavoro "terrorismo" dovrebbero comprendere rappresentanti dei servizi di intelligence appartenenti alla polizia ed ad altri organismi non di polizia. Il ruolo di Europol nella politica europea di lotta antiterroristica dovrebbe essere intensificato, sostituendo il sistema d'informazione che opera per il tramite degli ufficiali di collegamento Europol con una rete di relazioni dirette tra l'unità antiterroristica di Europol e gli Stati membri, che colleghi Europol alla rete degli Uffici di collegamento (BDL), ed integrando Europol nel Club di Berna.

Successivamente, sarebbe necessario avvicinare i lavori al gruppo “antiterrorismo” (CTG) del Club di Berna a quelli del gruppo di lavoro “terrorismo” del Consiglio. Europol dovrebbe diventare un autentico centro di informazioni anti-terrorismo, con creazione di una base dati comune sul terrorismo (persone, fatti, indicazioni, operazioni, ecc.). La raccomandazione del Consiglio relativa alla costituzione di squadre multinazionali incaricate della raccolta di informazioni sui terroristi<sup>77</sup> (squadre comuni d'intelligence) dovrebbe essere trasformata in un testo vincolante che consenta ai servizi di intelligence (della polizia o di altri organismi) e ad Europol di collaborare.

Esistono inoltre anche validi argomenti a sostegno del miglioramento del coordinamento dell'antiterrorismo all'interno delle istituzioni dell'UE e del rafforzamento del ruolo del gruppo di lavoro sul terrorismo (GLT) nell'elaborazione della politica europea del settore. I metodi di lavoro del GLT dovrebbero essere migliorati assegnando ad Europol un ruolo più attivo. Le attività del gruppo dovrebbero includere tutti gli aspetti della lotta contro il terrorismo, in particolare il suo finanziamento e la cooperazione con i paesi terzi in applicazione della risoluzione 1371 del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite e la partecipazione all'elaborazione della politica antiterrorismo.

Nel periodo successivo agli attacchi terroristici perpetrati a Madrid l'11 marzo 2004, il Consiglio ha adottato un certo numero di misure volte a migliorare la cooperazione nel settore dell'antiterrorismo nell'UE. Alcune riguardano l'effettiva cooperazione operativa tra i servizi incaricati dell'applicazione della legge, ad esempio migliorare i controlli e la tracciabilità delle armi e degli esplosivi, le possibilità di avviare banche dati a livello dell'UE sul materiale di polizia scientifica, facilitare l'inseguimento oltre frontiera e semplificare lo scambio di informazioni e di dati di intelligence tra gli organismi di polizia degli Stati membri. Altre azioni concernono la ratifica e/o attuazione dei relativi strumenti giuridici, quali la convenzione relativa alla mutua assistenza ed i relativi protocolli ed i tre protocolli della convenzione Europol.

I due documenti approntati dalla Commissione a seguito degli attentati dell'11 marzo 2004<sup>78</sup>, già citati nella sezione 2.1.6.1, individuano una serie di misure per migliorare le capacità operative dell'UE ai fini di una più efficiente prevenzione e lotta contro il terrorismo. Tra tali misure, giova ricordare in questa sede il miglior utilizzo degli strumenti esistenti, quali Europol e Eurojust, o la decisione quadro sulle squadre investigative comuni, nonché un ruolo rafforzato della Task Force dei capi della polizia europei.

## **2.5. La cooperazione doganale**

Esiste una cooperazione di lunga data tra le amministrazioni doganali nel terzo pilastro. Tuttavia, c'è ancora spazio per ulteriore sviluppo e miglioramento di tale cooperazione in modo da renderla più efficiente sotto gli aspetti illustrati di seguito.

Per quanto riguarda le operazioni comuni di sorveglianza doganale in questo settore, si dovrebbe prendere atto di tutte le raccomandazioni che dovrebbero essere

---

<sup>77</sup> Raccomandazione del Consiglio GAI del 13 giugno 2002.

<sup>78</sup> SEC (2004) 348 del 18 marzo 2004 e SEC (2004) 332 del 19 marzo 2004.

esaminate durante il processo di pianificazione di future operazioni analoghe, in modo da evitare i problemi di duplicazione che attualmente si incontrano. Nel corso delle operazioni congiunte si dovrebbe compilare un unico formulario di risposta, in un'unica lingua. Tale formulario dovrebbe garantire che le informazioni siano ricevute in una lingua accettata da tutti e si possano in tal modo evitare le difficoltà incontrate attualmente. Europol dovrebbe fornire sostegno in tali operazioni, soprattutto tramite l'analisi dei dati.

È inoltre necessario istituire una Unità di coordinamento operativo permanente (UCO) che fornisca sostegno logistico e tecnico alle operazioni doganali congiunte. Siffatta Unità è necessaria ai fini di una effettiva attuazione delle future operazioni doganali comuni, sia nel terzo che nel primo pilastro. I servizi della Commissione dovrebbero esaminare il modo più efficiente per fornire tale supporto.

Le amministrazioni doganali nell'UE dovrebbero ricorrere più frequentemente agli ufficiali di collegamento di altri Stati membri. Ciò dovrebbe aumentare l'efficienza della cooperazione e comportare un risparmio in termini di risorse finanziarie.

Per completare lo studio intrapreso sulle apparecchiature di controllo doganale generale alle frontiere esterne<sup>79</sup>, potrebbe anche essere utile effettuare uno studio sulle attrezzature disponibili e necessarie negli Stati membri ai fini del controllo delle frontiere esterne, specificamente richiesto per gli scopi del terzo pilastro. Lo studio dovrebbe formulare raccomandazioni sul fabbisogno quantitativo e qualitativo di apparecchiature, nonché l'eventuale condivisione o locazione di tali impianti al fine di assistere quegli Stati membri che non dispongono di sufficienti risorse.

Indicatori e profili comuni dei rischi costituiranno un elemento fondamentale nel migliorare il controllo nella lotta contro il traffico di merci illegali e, quale componente di una coerente ed efficiente strategia, si dovrebbe esaminare quale sia il modo migliore per migliorare tale controllo nel terzo pilastro. In particolare, si dovrebbe tener conto del rapporto costi-benefici in caso di sviluppo delle attività di gestione del rischio attualmente in corso nel primo pilastro.

Inoltre, dovrebbero essere elaborate valutazioni comuni delle minacce a livello dell'UE nel settore delle merci illegali e vincolanti. Ciò serve per definire chiare priorità nelle operazioni congiunte, e renderle più efficienti nella lotta contro i beni illeciti.

La Commissione è preoccupata del fatto che cinque Stati membri non abbiano ancora ratificato la convenzione “Napoli II” 1997, e del fatto che ciò possa dipendere da problemi di giurisdizione tra servizi di polizia e dogana in alcuni Stati membri. La convenzione “Napoli II” è uno strumento fondamentale nella lotta contro la grande criminalità internazionale e dovrebbe essere ratificato immediatamente. Contemporaneamente, l'Unione dovrebbe adottare un sistema per la valutazione dell'applicazione di tutte le convenzioni e degli strumenti esistenti nel settore della cooperazione doganale nell'ambito del terzo pilastro, in modo da assicurare

---

<sup>79</sup> “Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo ed al Comitato economico e sociale europeo sul ruolo della dogana nella gestione integrata delle frontiere esterne.” COM(2003) 452 def. del 24 luglio 2003.

un'attuazione coerente ed un effettivo controllo alle frontiere esterne da parte di tutti gli Stati membri.

Le amministrazioni doganali dovrebbero esaminare l'elaborazione di una strategia comune in materia di formazione per la dogana nel terzo pilastro al fine di garantire un equivalente livello di competenza. Tale strategia potrebbe includere la messa a disposizione di posti nei corsi nazionali per funzionari di altre amministrazioni doganali nell'UE, come parte della loro formazione di base. La partecipazione di funzionari doganali di altri paesi nei corsi di formazione contribuirebbe anche a sensibilizzare e sviluppare i contatti. Giova osservare che buone esperienze sono state maturate in materia di formazione doganale nell'ambito dei programmi comunitari (Matthaeus e Dogane 2002).

Dovrebbe essere prevista una formazione congiunta per agenti e ufficiali della polizia e della dogana che con competenze e funzioni analoghe. A tale proposito, il mandato dell'AEP potrebbe essere esteso per includere le istituzioni incaricate della formazione degli appartenenti alle dogane degli Stati membri.

Per quanto riguarda i miglioramenti nella cooperazione tra polizia e dogana, la Commissione propone che gli Stati membri attuino la risoluzione del Consiglio del 1996 sul perfezionamento della cooperazione tra polizia e dogana per quanto riguarda la lotta contro il traffico di droga. In una seconda fase, tali accordi di cooperazione dovrebbero essere estesi a tutte le figure di reato. Sono già stati menzionati nei paragrafi precedenti i miglioramenti da apportare alla cooperazione transfrontaliera ed alla formazione. La partecipazione delle dogane alle riunioni dei capi delle Unità nazionali di Europol dovrebbe essere estesa, e dovrebbe essere incoraggiato il comando di ufficiali di collegamento presso Europol da parte di tutti gli Stati membri. Deve inoltre essere presa in considerazione la creazione di una specifica unità doganale all'interno di Europol.

Per finire, la Commissione propone di avvalersi dell'esperienza di tutti gli Stati membri che hanno concluso accordi di cooperazione tra la polizia e la dogana, e prenderla a modello. Propone che tali accordi siano discussi nei rispettivi gruppi di lavoro del Consiglio, per stabilire in che misura essi possano essere utilizzati da altri Stati membri. A tale proposito, sarebbe auspicabile un migliore coordinamento tra il gruppo di lavoro sulla cooperazione di polizia, il gruppo pluridisciplinare sulla criminalità organizzata ed il gruppo di lavoro sulla cooperazione doganale.

### **3. OSSERVAZIONI FINALI**

La Commissione invita il Parlamento europeo ed il Consiglio ad esaminare le misure proposte nella presente comunicazione, intese a migliorare l'efficacia della cooperazione di polizia e doganale dell'Unione e contribuire in tal modo alla piena attuazione dell'articolo 29 del TUE.

In seguito alla discussione della presente comunicazione con il Parlamento europeo ed il Consiglio, la Commissione intende sottoporre proposte di misure concrete volte ad affrontare nel modo migliore possibile gli specifici problemi individuati.