PARLAMENTO EUROPEO

2004 *2009*

Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni

PROVVISORIO
2004/0069(CNS)

16.3.2005

*

PROGETTO DI RELAZIONE

sulla proposta di decisione del Consiglio concernente lo scambio di informazioni e la cooperazione in materia di reati terroristici
(COM(2004)0221 – 15599/2004 – C6-0007/2004 – 2004/0069(CNS))

Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni

Relatore: Antoine Duquesne

Significato dei simboli utilizzati

*	Procedura di consultazione *maggioranza dei voti espressi*
**I	Procedura di cooperazione (prima lettura) *maggioranza dei voti espressi*
**II	Procedura di cooperazione (seconda lettura) *maggioranza dei voti espressi per approvare la posizione comune* *maggioranza dei deputati che compongono il Parlamento per respingere o emendare la posizione comune*
***	Parere conforme *maggioranza dei deputati che compongono il Parlamento salvo nei casi contemplati dagli articoli 105, 107, 161 e 300 del trattato CE e dall'articolo 7 del trattato UE*
***I	Procedura di codecisione (prima lettura) *maggioranza dei voti espressi*
***II	Procedura di codecisione (seconda lettura) *maggioranza dei voti espressi per approvare la posizione comune* *maggioranza dei deputati che compongono il Parlamento per respingere o emendare la posizione comune*
***III	Procedura di codecisione (terza lettura) *maggioranza dei voti espressi per approvare il progetto comune*

(La procedura indicata è fondata sulla base giuridica proposta dalla Commissione.)

Emendamenti a un testo legislativo

Negli emendamenti del Parlamento l'evidenziazione è effettuata in corsivo grassetto. L'evidenziazione in corsivo chiaro è un'indicazione destinata ai servizi tecnici, che concerne elementi del testo legislativo per i quali viene proposta una correzione in vista dell'elaborazione del testo finale (ad esempio, elementi manifestamente errati o mancanti in una versione linguistica). Le correzioni proposte sono subordinate all'accordo dei servizi tecnici interessati.

INDICE

Pagina

PROGETTO DI RISOLUZIONE LEGISLATIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO.....5

MOTIVAZIONE.....13

PROGETTO DI RISOLUZIONE LEGISLATIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO

sulla proposta di decisione del Consiglio concernente lo scambio di informazioni e la cooperazione in materia di reati terroristici
(COM(2004)0221 – 15599/2004 – C6-0007/2004 – 2004/0069(CNS))

(Procedura di consultazione)

Il Parlamento europeo,

– vista la proposta della Commissione al Consiglio (COM(2004)0221)[1],

– visto il testo riveduto della proposta di decisione del Consiglio (15599/2004),

– visto l'articolo 34, paragrafo 2, lettera c), del trattato UE,

– visto l'articolo 39, paragrafo 1, del trattato UE, a norma del quale è stato consultato dal Consiglio (C6-0007/2004),

– visti gli articoli 93 e 51 del suo regolamento,

– visti la relazione della commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni e i pareri della commissione per gli affari esteri e della commissione giuridica (A6-0000/2005),

1. approva la proposta della Commissione quale emendata;

2. invita la Commissione a modificare di conseguenza la sua proposta, in conformità dell'articolo 250, paragrafo 2, del trattato CE;

3. invita il Consiglio ad informarlo qualora intenda discostarsi dal testo approvato dal Parlamento;

4. chiede al Consiglio di consultarlo nuovamente qualora intenda modificare sostanzialmente la proposta della Commissione;

5. incarica il suo Presidente di trasmettere la posizione del Parlamento al Consiglio e alla Commissione.

Testo della Commissione	Emendamenti del Parlamento
Emendamento 1 Articolo 1 bis, titolo (nuovo)	
	Articolo 1 bis

[1] Non ancora pubblicata in Gazzetta ufficiale.

Scambio di informazioni concernenti i reati terroristici tra servizi di polizia o le altre autorità incaricate dell'applicazione della legge.

Emendamento 2
Articolo 1 bis, paragrafo 1 (nuovo)

1. Ogni Stato membro provvede a che, a norma della presente decisione, tutte le informazioni pertinenti che i suoi servizi di polizia o le altre autorità incaricate dell'applicazione della legge detengono o alle quali possono avere accesso senza ricorrere a misure coercitive possano essere trasmesse ai servizi di polizia o alle altre autorità incaricate dell'applicazione della legge competenti degli altri Stati membri a norma della presente decisione.

Emendamento 3
Articolo 1 bis, paragrafo 2 (nuovo)

2. Ogni Stato membro provvede a che le condizioni che disciplinano la trasmissione di informazioni ai servizi di polizia o alle altre autorità incaricate dell'applicazione della legge competenti degli altri Stati membri non siano più rigorose di quelle applicate a livello nazionale alla trasmissione o alla richiesta di informazioni.

Emendamento 4
Articolo 1 bis, paragrafo 3 (nuovo)

3. Le informazioni sono trasmesse su richiesta di un servizio di polizia o delle altre autorità incaricate dell'applicazione della legge, che operi a norma della legislazione nazionale nel quadro di un'indagine collegata a reati terroristici.

Emendamento 5
Articolo 2, titolo

Scambi di informazioni relative ai reati terroristici	***Invio*** di informazioni relative ai reati terroristici ***a Europol e Eurojust***

Emendamento 6
Articolo 2, paragrafo 2

2. Ciascuno Stato membro designa una o più autorità, qualora sia previsto dal proprio ordinamento giuridico, un corrispondente nazionale dell'Eurojust per le questioni legate al terrorismo, ovvero un'autorità giudiziaria competente o altra autorità competente che, nel rispetto della legislazione nazionale, abbia accesso a tutte le informazioni pertinenti in merito ai procedimenti e alle condanne penali riguardanti reati di terrorismo e che riunisca tali informazioni inviandole all'Eurojust conformemente al ***paragrafo 4 bis***.	2. Ciascuno Stato membro designa una o più autorità, qualora sia previsto dal proprio ordinamento giuridico, un corrispondente nazionale dell'Eurojust per le questioni legate al terrorismo, ovvero un'autorità giudiziaria competente o altra autorità competente che, nel rispetto della legislazione nazionale, abbia accesso a tutte le informazioni pertinenti in merito ai procedimenti e alle condanne penali riguardanti reati di terrorismo e che riunisca tali informazioni inviandole all'Eurojust conformemente al ***paragrafo 5***.

Emendamento 7
Articolo 2, paragrafo 3, alinea

3. Ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie per garantire che almeno le informazioni di cui al paragrafo 4 riguardanti le indagini penali e le informazioni di cui al ***paragrafo 4 bis*** concernenti le azioni penali o le condanne penali per reati terroristici, che toccano o possono toccare due o più Stati membri, raccolte dall'autorità competente, siano trasmesse:	3. Ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie per garantire che almeno le informazioni di cui al paragrafo 4 riguardanti le indagini penali e le informazioni di cui al ***paragrafo 5*** concernenti le azioni penali o le condanne penali per reati terroristici, che toccano o possono toccare due o più Stati membri, raccolte dall'autorità competente, siano trasmesse:

Emendamento 8
Articolo 2, paragrafo 4, lettera d bis) (nuova)

	d bis) informazioni sulle condanne per reati terroristici pronunciate a carico

della persona e le relative circostanze specifiche;

Motivazione

Una condanna diventa definitiva soltanto dopo lo spirare delle scadenze stabilite per il ricorso negli ordinamenti nazionali. Tale lasso di tempo, che varia a seconda dei sistemi giuridici nazionali e dei successivi gradi delle diverse giurisdizioni, può essere talvolta molto lungo. L'efficacia, che deve primeggiare in materia di lotta al terrorismo, esige che le informazioni sulle condanne per reati terroristi possano essere trasmesse non appena è pronunciata la sentenza iniziale, senza attendere l'espletamento di tutte le vie di ricorso, in quanto un lasso di tempo troppo lungo che rischia di rendere inutili le informazioni. Del resto, le informazioni nel frattempo non sono più riservate, dato che le sentenze di condanna in materia penale in linea di principio sono pubbliche (articolo 6, 1 della convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali).

Emendamento 9
Articolo 2, paragrafo 4, lettera d ter) (nuova)

d ter) le pene inflitte e le informazioni sulla loro esecuzione;

Emendamento 10
Articolo 2, paragrafo 4, lettera d quater) (nuova)

d quater) i provvedimenti di decadenza da diritti conseguenti alle condanne;

Emendamento 11
Articolo 2, paragrafo 4, lettera d quinquies) (nuova)

d quinquies) i precedenti penali;

Motivazione

Risulta essenziale che Europol e Eurojust abbiano a loro volta accesso alle informazioni concernenti le pene, l'esecuzione delle stesse, i provvedimenti di decadenza da diritti e i precedenti penali delle persone o dei gruppi oggetto di un'indagine penale. La comunicazione di tali dati, di cui va evidenziato energicamente che deve trovare quanto prima la sua realizzazione definitiva con la creazione di un registro europeo delle condanne penali e delle sanzioni accessorie, riveste un'importanza fondamentale ai fini sia della lotta contro il terrorismo, sia della lotta contro tutte le forme di criminalità organizzata e pertanto appare assolutamente indispensabile per il funzionamento corretto dei servizi nazionali incaricati

dell'applicazione della legge, di Europol e di Eurojust. Per tale motivo risulta necessario, in attesa dell'attuazione del casellario giudiziario europeo, classificare espressamente dette informazioni tra quelle che devono essere comunicate a Europol e Eurojust.

Emendamento 12
Articolo 2, paragrafo 4 bis, lettera c)

c) informazioni sulle condanne ***definitive*** per reati terroristici e le circostanze specifiche relative a tali reati;	c) informazioni sulle condanne per reati terroristici e le circostanze specifiche relative a tali reati;

Motivazione

Una condanna diventa definitiva soltanto dopo lo spirare delle scadenze stabilite per il ricorso negli ordinamenti nazionali. Tale lasso di tempo, che varia a seconda dei sistemi giuridici nazionali e dei successivi gradi delle diverse giurisdizioni, può essere talvolta molto lungo. L'efficacia, che deve primeggiare in materia di lotta al terrorismo, esige che le informazioni sulle condanne per reati terroristi possano essere trasmesse non appena è pronunciata la sentenza iniziale, senza attendere l'espletamento di tutte le vie di ricorso, in quanto un lasso di tempo troppo lungo che rischia di rendere inutili le informazioni. Del resto, le informazioni nel frattempo non sono più riservate, dato che le sentenze di condanna in materia penale in linea di principio sono pubbliche (articolo 6, 1 della convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali).

Emendamento 13
Articolo 2, paragrafo 4 bis, lettera c bis) (nuova)

	c bis) le pene inflitte e le informazioni sulla loro esecuzione;

Emendamento 14
Articolo 2, paragrafo 4 bis, lettera c ter) (nuova)

	c ter) i provvedimenti di decadenza da diritti conseguenti alle condanne

Emendamento 15
Articolo 2, paragrafo 4 bis, lettera c quater) (nuova)

	c quater) i precedenti penali;

Motivazione

Risulta essenziale che Europol e Eurojust abbiano a loro volta accesso alle informazioni concernenti le pene, l'esecuzione delle stesse, i provvedimenti di decadenza da diritti e i precedenti penali delle persone o dei gruppi oggetto di un'indagine penale. La comunicazione di tali dati, di cui va evidenziato energicamente che deve trovare quanto prima la sua realizzazione definitiva con la creazione di un registro europeo delle condanne penali e delle sanzioni accessorie, riveste un'importanza fondamentale ai fini sia della lotta contro il terrorismo, sia della lotta contro tutte le forme di criminalità organizzata e pertanto appare assolutamente indispensabile per il funzionamento corretto dei servizi nazionali incaricati dell'applicazione della legge, di Europol e di Eurojust. Per tale motivo risulta necessario, in attesa dell'attuazione del casellario giudiziario europeo, classificare espressamente dette informazioni tra quelle che devono essere comunicate a Europol e Eurojust.

Emendamento 16
Articolo 4

Richieste di assistenza giudiziaria e di esecuzione di decisioni	***Termini in materia di invio di informazioni***
Ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie per garantire che ***le richieste di assistenza giudiziaria e di riconoscimento ed esecuzione di decisioni, presentate da uno Stato membro in merito a reati terroristici, siano trattate con urgenza e in via prioritaria.***	Ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie per garantire che ***qualsiasi informazione pertinente contenuta in documenti, fascicoli, dati, oggetti o altri mezzi di prova sequestrati o confiscati durante indagini o procedimenti penali collegati a reati terroristici sia accessibile o messa a disposizione immediatamente delle autorità degli altri Stati membri interessati, conformemente alla legislazione nazionale e ai pertinenti strumenti giuridici internazionali, quando si svolgono o potrebbero essere avviate indagini o quando è avviata un'azione penale in relazione a reati terroristici.***

Emendamento 17
Articolo 4, paragrafo 1 bis (nuovo)

	1 bis. Qualora un dato non possa essere inviato immediatamente, l'autorità competente indica contestualmente la scadenza entro la quale è in grado di farlo; la scadenza non deve essere superiore a dodici ore oppure, se il dato esige formalità o contatti preventivi con

altre autorità, quarantotto ore nei casi urgenti e dieci giorni lavorativi negli altri casi.

Emendamento 18
Articolo 4, paragrafo 1 ter (nuovo)

1 ter. La scadenza di cui al paragrafo 1 bis inizia a decorrere dal momento in cui all'autorità competente dello Stato membro interessato perviene la domanda di informazione.

Motivazione

L'efficacia della proposta all'esame dipende essenzialmente dalle scadenze entro cui avviene lo scambio delle informazioni richieste. In materia di lotta contro la criminalità organizzata e ancora di più nel quadro della lotta contro il terrorismo, è fondamentale la rapidità: un'informazione trasmessa troppo tardi diventa spesso obsoleta e inutile. Occorre pertanto fissare termini molto ravvicinati, ma realistici, per l'invio dei dati sui reati. Al riguardo risulta utile introdurre una distinzione tra le informazioni disponibili immediatamente in possesso dei servizi di polizia o di altri servizi competenti, per il cui invio appare sufficiente un termine di dodici ore, e le informazioni la cui raccolta esige l'espletamento di formalità amministrative o di altro tipo oppure contatti preventivi con altri servizi o autorità (per esempio informazioni da trarre dal casellario giudiziario), per la cui trasmissione sembra adeguato un termine di quarantotto ore in caso d'urgenza e di dieci giorni lavorativi negli altri casi.

Emendamento 19
Articolo 4 bis (nuovo)

Articolo 4 bis

Scambio spontaneo di informazioni

1. Fatta salva l'applicazione degli articoli 2 e 3, i servizi di polizia o le altre autorità incaricate dell'applicazione della legge, in assenza di richiesta loro rivolta, comunicano ai servizi di polizia o alle altre autorità incaricate dell'applicazione della legge degli altri Stati membri interessati qualsiasi informazione qualora motivi concreti inducano a ritenere che l'informazione stessa potrebbe contribuire proficuamente a individuare e prevenire

reati o attività illecite che configurano un reato terrorista o a facilitare un'inchiesta in materia.

2. La comunicazione di informazioni nel contesto del paragrafo 1 è limitata ai dati ritenuti pertinenti o necessari per assicurare l'esito positivo dell'intervento volto a individuare e prevenire reati o attività illecite in causa oppure dell'inchiesta in materia

Emendamento 20
Articolo 4 ter (nuovo)

Articolo 4 ter

Rifiuto di inviare informazioni

I servizi competenti possono rifiutarsi di comunicare informazioni soltanto qualora sussistano seri motivi concreti tali da far presumere che:

a) la comunicazione delle informazioni pregiudicherebbe gli interessi vitali dello Stato membro cui è rivolta la richiesta in materia di sicurezza;

b) la comunicazione delle informazioni potrebbe compromettere l'esito positivo di un'inchiesta in corso;

c) le informazioni richieste sono palesemente sproporzionate oppure senza oggetto rispetto agli scopi per cui sono richieste.

MOTIVAZIONE

1. Introduzione

Dopo i tragici avvenimenti dell'11 settembre 2001 negli Stati Uniti, la lotta contro il terrorismo è diventata una delle priorità dell'Unione europea. Anche gli attentati che hanno colpito pesantemente il Regno di Spagna l'11 marzo 2004 hanno dimostrato che la minaccia di atti terroristici in territorio europeo o contro interessi europei resta sempre incombente.

Il dramma spagnolo ha tragicamente evidenziato il fatto che il metodo di lavoro seguito dall'Unione europea dopo il 2001, basato fondamentalmente su una logica empirica, ha ormai raggiunto i suoi limiti. Ciò significa che occorre modificare d'urgenza l'impostazione, l'Unione europea deve ora intervenire in modo attivo e non limitarsi più alla semplice reazione. Deve anche adottare un approccio più sistematico e provvedere in permanenza alla coerenza della legislazione che elabora, ciò comporta in particolare che si agisca nel quadro di una linea politica effettiva, basata su schemi chiari.

In detta prospettiva, si possono prospettare tre linee di forza, che devono orientare la riflessione e l'azione del Consiglio e della Commissione.

In primo luogo occorre dotarsi dei mezzi e della capacità per identificare con precisione ognuno degli obiettivi che si intende combattere. Di fatto il terrorismo non è una realtà monolitica - esistono tipologie diverse di terrorismo. Per combatterle in modo appropriato, occorre pertanto distinguere e conoscere le diverse tipologie.

In secondo luogo, l'efficacia della risposta implica un approccio moderno e realistico del fenomeno terroristico, vale a dire un approccio che tenga in considerazione gli strettissimi legami esistenti spesso tra le diverse organizzazioni terroristiche, ma anche tra il terrorismo e la grande criminalità organizzata.

In terzo luogo, l'obiettivo di coerenza ci impone di evitare la proliferazione degli strumenti giuridici di lotta al terrorismo e di tendere invece a uniformare e semplificare le norme esistenti.

In materia, l'abbondanza genera confusione e inefficacia. Per esempio è noto che l'interconnessione e la molteplicità degli strumenti disponibili a livello europeo rendono le cose assai complesse per i servizi di polizia che sul campo procedono concretamente allo scambio di informazioni.

In tale prospettiva una valutazione sistematica delle politiche attuate e dei risultati conseguiti consentirebbe di mettere in luce le carenze e le disfunzioni, ma anche di individuare le misure che si sono rivelate efficaci.

L'analisi del lavoro realizzato da Europol e Eurojust dopo la loro creazione costituisce senza dubbio un buon punto di partenza in materia. Come è noto, il loro attuale funzionamento non è del tutto soddisfacente. Anche il Consiglio europeo del 4 e 5 novembre 2004 ha evidenziato chiaramente la necessità di un simile lavoro di analisi e ha tenuto a sottolineare il suo impegno per rafforzare il ricorso a Europol e Eurojust, affidando al coordinatore dell'Unione

per la lotta contro il terrorismo - segnalando in particolare che il suo ruolo e i suoi poteri esatti andavano precisati - il compito di favorire ogni progresso in materia e sollecitando gli Stati membri a provvedere a una cooperazione piena con Europol e Eurojust.

Infine, un coinvolgimento migliore degli operatori sul campo nella definizione della strategia di azione consentirà sicuramente di calibrare meglio le misure da adottare in futuro. La comprensione corretta delle esigenze e la considerazione delle aspettative dei servizi di polizia sono fattori indispensabili per ottenere una collaborazione proficua tra essi, specialmente nel quadro di Europol. L'esperienza dimostra che fin troppo spesso i servizi nazionali di polizia non alimentano Europol come dovrebbero perché non colgono il valore aggiunto che potrebbe provenire nell'espletamento dei loro compiti.

Risulta pertanto indispensabile, di fronte a tale atteggiamento, apportare risposte concrete e convincenti. In una simile prospettiva sarebbe sicuramente utile prevedere, prendendo inizio dai grandi principi che disciplinano lo scambio di informazioni (principi di finalità, proporzionalità, a breve di disponibilità), ma anche alla luce delle esigenze espresse dai servizi di polizia sul terreno, l'adozione di un codice o di un manuale di prassi migliori destinato agli agenti di polizia, che spieghi loro in maniera semplice e molto concreta il quadro in cui devono agire, segnatamente in termini di protezione dei dati personali.

2. La proposta di decisione del Consiglio e il progetto di decisione quadro del Regno di Svezia

a) Portata dei testi all'esame

L'iniziativa della Commissione prende lo spunto dall'idea che la persistenza della minaccia terroristica impone che si punti a una maggiore efficacia. La lotta contro il terrorismo esige da un lato che gli Stati membri trasmettano sistematicamente a Europol e/o Eurojust le informazioni su tutte le persone legate ad attività terroristiche, a prescindere dalla forma, e dall'altro che gli Stati membri si scambino tra loro le informazioni in materia "*conformemente alla legislazione nazionale e ai pertinenti strumenti giuridici*".

Da parte sua, il progetto del Regno di Svezia si basa sulla constatazione che la lotta contro la criminalità spesso è impostata con uno schema verticale, dato che le misure sono prese unicamente in funzione del tipo di reato, senza considerare la circostanza se esso sia o meno legato alla criminalità organizzata. Tale impostazione può portare a una situazione in cui differenti competenze settoriali, mandati diversi nel quadro della cooperazione, legislazioni o procedure nazionali differenti costituiscono alla fine altrettanti ostacoli reali per la raccolta e lo scambio di informazioni a livello dell'Unione europea.

Il Regno di Svezia intende pertanto privilegiare un approccio orizzontale e mettere in risalto la lotta contro la criminalità in quanto tale, riservando un'importanza minore alle competenze specifiche dei servizi nazionali che combattono la criminalità. L'obiettivo cui si punta è creare un quadro giuridico comune e semplificato per lo scambio di informazioni, applicabile a tutti i servizi nazionali incaricati dell'applicazione della legge. In detto sistema, le competenze assegnate in virtù della legislazione nazionale a un servizio allo scopo di individuare e prevenire la criminalità e per svolgere indagini devono essere riconosciute dagli altri Stati

membri e detto servizio deve poter chiedere e ottenere informazioni e dati presso gli altri Stati membri, senza essere tenuto a rispettare formalità ulteriori oltre a quelle stabilite nella decisione quadro. Va segnalato che un simile quadro giuridico comune riguarda esclusivamente lo scambio di informazioni a livello di polizia: non concerne pertanto per nulla la cooperazione in materia giudiziaria.

b) Complementarità tra le proposte della Commissione e del governo svedese

Sul piano tecnico, il testo della Commissione privilegia la centralizzazione dell'informazione verso Europol e Eurojust, mentre la proposta del Regno di Svezia trascura detta centralizzazione e preferisce invece potenziare in misura significativa la rapidità degli scambi di informazione.

Il testo della Commissione presenta sicuramente il vantaggio di estendere il campo di applicazione degli scambi di informazioni a tutti i reati terroristici a norma della decisione quadro 2002/475/JAI, senza che essi siano limitati all'elenco delle persone e dei gruppi che figurano in allegato alla posizione comune 2001/931/PESC. Resta tuttavia consentito il quesito se tale testo apporti un ulteriore valore aggiunto. Di fatto il meccanismo che la Commissione intende instaurare riproduce a grandi linee gli obblighi già esistenti in altre sedi, segnatamente nel contesto della convenzione Europol e della decisione del Consiglio che istituisce l'Eurojust.

Per esempio, l'articolo 4 della convenzione Europol impone già ora agli Stati membri di designare, all'interno dei rispettivi servizi di polizia, un'unità nazionale che fungerà da organo di collegamento tra i servizi nazionali e Europol. Detta unità nazionale deve avere accesso a tutti i "*pertinenti dati nazionali*", che essa deve tenere aggiornati e specialmente inviare a Europol. I "*pertinenti dati nazionali*" di cui all'articolo 4 comprendono i reati terroristici esaminati dalla proposta della Commissione dato che Europol è espressamente incaricato, in virtù dell'articolo 2 della convenzione, di trattare dei "*reati commessi o che possono essere commessi nell'ambito di attività terroristiche che si configurano in reati contro la vita, l'incolumità fisica, la libertà delle persone e i beni*".

Nello stesso ordine di idee, la decisione del Consiglio che istituisce l'Eurojust prevede, all'articolo 12, che ogni Stato membro può istituire o designare uno o più corrispondenti nazionali per l'Eurojust, precisando che "*Tale istituzione o designazione riveste la massima priorità in materia di terrorismo*". Come la proposta della Commissione, gli articoli 9 e 12 dello statuto dell'Eurojust rimandano agli ordinamenti nazionali la questione della definizione della natura e della portata dei poteri giudiziari affidati ai membri nazionali nel territorio nazionale.

A priori, la proposta del Regno di Svezia presenta apparentemente un certo interesse rispetto ai sistemi sviluppati nella convenzione Europol, allo statuto dell'Eurojust e all'iniziativa della Commissione, dato che, prevedendo un contatto diretto tra i servizi specializzati senza condizioni supplementari rispetto a quelle esistenti nella sfera interna per i contatti tra le autorità incaricate dell'applicazione della legge, permette di sormontare una serie di difficoltà legate all'organizzazione giudiziaria specifica di ogni Stato membro. L'informazione può dunque circolare più rapidamente e tale aspetto è capitale nella lotta contro ogni forma di criminalità.

Si potrebbe allora indubbiamente chiedersi anche quale sia il valore aggiunto rappresentato dal testo svedese, visto che la convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen prevede già un meccanismo di cooperazione di polizia basato globalmente sulle stesse ipotesi.

L'articolo 39 della convenzione impone infatti alle parti contraenti di impegnarsi a far sì che "*i rispettivi servizi di polizia si assistano, nel rispetto della legislazione nazionale ed entro i limiti delle loro competenze, ai fini della prevenzione e della ricerca di fatti punibili*". L'articolo 46 consente a ogni parte contraente, in casi particolari e nel rispetto della propria legislazione nazionale e senza esservi sollecitata, di comunicare alla parte contraente interessata "*informazioni che possono essere importanti per quest'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*".

Tuttavia dall'esame dei testi emergono differenze non irrilevanti, per esempio l'articolo 39 limita la cooperazione ai casi in cui "*la legislazione nazionale non riservi la domanda* [di informazioni] *alle autorità giudiziarie*", mentre tale restrizione non figura nel testo svedese, il quale si limita a enunciare, all'articolo 4, che gli Stati membri provvedono a che le informazioni o i dati detenuti dai servizi incaricati dell'applicazione della legge o ai quali essi possono avere accesso senza ricorrere a misure coercitive possano essere trasmessi alle autorità competenti incaricate dell'applicazione della legge di altri Stati membri.

L'articolo 46, punto 2, impone, in caso di comunicazione spontanea a una parte interessata, che le informazioni siano scambiate "*per il tramite di un organo centrale da designare*". Lo scambio diretto di informazioni, vale a dire lo scambio da un servizio all'altro, che nel sistema proposto del Regno di Svezia è la regola, è autorizzato soltanto a titolo rigorosamente eccezionale, in "*casi particolarmente urgenti*" e a condizione di avvisare quanto prima l'organo centrale.

Il regime di cui agli articoli 39 e 46 dell'accordo di Schengen non consente dunque la stessa flessibilità prevista dal testo svedese per quanto riguarda la comunicazione di dati e soprattutto lascia sussistere il rischio di ostacoli legati al sistema giuridico interno delle parti contraenti: per esempio, anche in caso di urgenza, la comunicazione diretta sarà possibile soltanto "*salvo disposizioni nazionali contrarie*".

La proposta del Regno di Svezia promette pertanto di apportare un valore aggiunto reale rispetto alla legislazione vigente. Va segnalato altresì un altro vantaggio del sistema proposto, cioè quello di fissare un termine di principio (entro dodici ore) per la trasmissione dell'informazione richiesta. La durata eccessiva della procedura rappresenta infatti uno degli ostacoli con cui ci si scontra nella pratica, specialmente nel quadro di Europol.

Infine, anche presumendo che l'apporto del testo svedese non sia ritenuto abbastanza significativo rispetto al sistema degli articoli 39 e 46 della convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen, si evidenzia che esso presenta almeno il vantaggio di estendere ai 25 Stati membri, che non sono tutti parti contraenti dell'accordo di Schengen, il principio della cooperazione tra le autorità incaricate dell'applicazione della legge.

Viste le considerazioni sopra esposte e data l'importanza della sfida, appare opportuno impegnarsi a favore del cumulo tra i vantaggi offerti da ognuno dei due sistemi, presentati rispettivamente dalla Commissione e dal Regno di Svezia. Di fatto, una politica di efficace

comunicazione di informazioni tra gli Stati membri esige contestualmente la possibilità di un rapido scambio bilaterale di informazioni tra servizi specializzati, senza che detto scambio rischi di essere paralizzato da problemi legati alle specificità dell'organizzazione giudiziaria interna degli Stati membri, nonché la possibilità di assicurare in modo sistematico l'invio delle informazioni più rilevanti a Europol e/o Eurojust.

Va osservato tra l'altro che l'approccio cumulativo proposto si inserisce nelle prospettive tracciate dal Consiglio europeo del 4 e 5 novembre 2004, il quale ha espressamente indicato riserve nei confronti dell'ipotesi che a partire dal 1° gennaio 2008 lo scambio di informazioni nel quadro della lotta contro il terrorismo sia inserito nell'ambito del principio di disponibilità, per cui, all'interno dell'Unione, ogni agente dei servizi incaricati dell'applicazione della legge di uno Stato membro che ha bisogno di determinate informazioni nell'esercizio delle proprie funzioni può ottenerle da un altro Stato membro, mentre le autorità incaricate dell'applicazione della legge dell'altro Stato membro in possesso delle informazioni devono metterle a disposizione ai fini indicati e tenendo in conto le esigenze delle indagini in corso nell'altro Stato.

Il Consiglio europeo ha inoltre invitato la Commissione a presentare entro la fine del 2005 proposte per attuare il principio di disponibilità. Si presenta dunque un'occasione per avviare l'indispensabile lavoro per rendere uniformi le norme esistenti.

c) Obbligo di inviare informazioni

Il testo della proposta svedese prevede esplicitamente i motivi che i servizi incaricati di applicare la legge possono invocare per rifiutare di comunicare informazioni. Il testo della Commissione invece non prevede nulla in materia.

A meno di non istituire nei testi un obbligo di trasmettere informazioni a Europol, sarebbe certamente opportuno, se si vuole garantire una sufficiente efficacia al sistema di scambio delle informazioni introdotto, prevedere, come fa la proposta del Regno di Svezia, un dispositivo che evidenzi l'obbligo per gli Stati membri di motivare ogni rifiuto di comunicare informazioni.

d) Distinzione tra informazione e raccolta di informazioni

I testi proposti dalla Commissione e dal Regno di Svezia, nella forma in cui sono redatti e articolati, si limitano espressamente alla trasmissione di informazioni di polizia e giudiziarie, ossia di informazioni esistenti. Tuttavia in materia non si può trascurare una riflessione sulla questione della ricerca delle informazioni, ossia dell'attività dei servizi di "intelligence". In materia di lotta contro il terrorismo la raccolta e lo scambio di informazioni sono elementi fondamentali: l'informazione disponibile al termine di procedimenti giudiziari o indagini di polizia arriva spesso troppo tardi.

Al di là dello scambio di informazioni di polizia, occorre pertanto insistere sulla necessità inderogabile di sviluppare anche strumenti che permetteranno di facilitare l'invio di informazioni raccolte all'uopo ("intelligence"), segnatamente nel quadro dell'attuazione di un "*early warning system*".

e) Protezione dei dati personali

Attualmente nel nostro diritto positivo esistono molteplici disposizioni atte a essere applicate in materia di protezione dei dati, in particolare la convenzione del Consiglio d'Europa per la protezione delle persone nei confronti del trattamento automatizzato dei dati a carattere personale del 28 gennaio 1981, che in un certo senso rappresenta il regime di base minimo. Va citato anche un insieme di disposizioni relative alla materia nella convenzione Europol oppure, per gli Stati che hanno aderito all'accordo di Schengen, le disposizioni relative alla protezione dei dati nella convenzione di Schengen.

Il testo della proposta di decisione del Consiglio non prevede alcuna misura specifica in materia. Il testo presentato dal governo svedese da parte sua invita soprattutto gli Stati a adottare le misure necessarie affinché le regole e le norme stabilite in materia di protezione dei dati siano applicate alla procedura concernente lo scambio di informazioni.

L'obiettivo generale di coerenza impone che l'attenzione della Commissione sia concentrata in modo precipuo sulla necessità di prendere un'iniziativa mirata a armonizzare le norme esistenti in materia di protezione dei dati individuali.

3. Registro europeo delle condanne penali

Sia nella sua comunicazione, sia nella relativa motivazione della proposta di decisione del Consiglio, la Commissione fa riferimento all'utilità di istituire un registro delle condanne penali e dei provvedimenti di decadenza da diritti a livello europeo (ovvero il casellario giudiziario europeo). Tuttavia, al riguardo annuncia soltanto che "*proseguirà la sua analisi e cercherà le soluzioni più adeguate prima di presentare una proposta per l'istituzione di un tale registro*" e al tal fine organizzerà un dibattito con gli Stati membri nel 2004; il Consiglio europeo del 4 e 5 novembre 2004 non ha però esaminato la questione.

È un dato noto e l'attualità continua a segnalarlo, il casellario giudiziario europeo ha un'importanza fondamentale ai fini sia della lotta contro il terrorismo, sia della lotta contro tutte le forme di criminalità organizzata. Purtroppo è allora inevitabile costatare che i progressi concreti in materia restano estremamente timidi, anche se occorre rallegrarsi del fatto che un accordo politico è stato maturato in seno al Coreper su un progetto di testo destinato a facilitare gli scambi di informazioni tra casellari giudiziari e a proposito di detto testo la Presidenza lussemburghese, in occasione del Consiglio "giustizia - affari interni" del 25 febbraio 2005, ha sollecitato gli Stati membri a sciogliere le loro riserve parlamentari affinché possa essere rapidamente adottato.

In ogni caso resta indispensabile che la Commissione accordi alla realizzazione di questo obiettivo una priorità reale e lo inquadri in un calendario preciso e ravvicinato. Oltre l'evidente interesse strategico, si osserva pure che i cittadini dell'Unione si attendono legittimamente questa misura.

4. Trasparenza in materia di conti bancari e di persone giuridiche

La comunicazione della Commissione precisa che l'elaborazione di strumenti giuridici tali da permettere la registrazione, a livello degli Stati membri, dei conti bancari al fine di identificare i titolari degli stessi, parallelamente allo sviluppo di misure volte a migliorare la trasparenza delle persone giuridiche, è indispensabile per contrastare l'infiltrazione di gruppi criminali e di organizzazioni terroristiche. La Commissione ha ribadito detta preoccupazione nella sua comunicazione del 20 ottobre 2004 sulla lotta contro il finanziamento del terrorismo. In tale contesto la Commissione suggerisce di dare ai servizi di informazione finanziaria libero accesso alle basi di dati delle banche. Le informazioni resterebbero cifrate, salvo quando riguardano una persona o un gruppo di persone sospettate di intrattenere legami con valenza terroristica.

A parte le importanti questioni sollevate dalle proposte in termini di protezione dei dati a carattere personale, va osservato che, come per quanto riguarda il problema del casellario giudiziario europeo, non sono state ancora fissate né le modalità precise, né il calendario operativo. Anche in questo caso occorre che la Commissione attribuisca al fascicolo una priorità effettiva e fissi scadenze precise.