

Bruxelles, 10 dicembre 2021  
(OR. en)

14665/21

---

**Fascicolo interistituzionale:  
2021/0415(CNS)**

---

ENFOPOL 512  
SCHENGEN 100  
IXIM 289  
COSI 250  
CT 178  
CRIMORG 162  
ENFOCUSTOM 195  
JAI 1406

**PROPOSTA**

---

Origine:	Segretaria generale della Commissione europea, firmato da Martine DEPREZ, direttrice
Data:	9 dicembre 2021
Destinatario:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, segretario generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.:	COM(2021) 780 final
Oggetto:	Proposta di RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO sulla cooperazione operativa di polizia

---

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento COM(2021) 780 final.

---

All.: COM(2021) 780 final



Bruxelles, 8.12.2021  
COM(2021) 780 final

2021/0415 (CNS)

Proposta di

**RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO**

**sulla cooperazione operativa di polizia**

{SWD(2021) 375 final}

## RELAZIONE

### 1. CONTESTO DELLA PROPOSTA

#### • **Motivi e obiettivi della proposta<sup>1</sup>**

L'articolo 3, paragrafo 2, del trattato sull'Unione europea (TUE) stabilisce che l'UE deve offrire ai suoi cittadini uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia senza frontiere interne, in cui sia assicurata la libera circolazione delle persone insieme a misure appropriate per quanto concerne i controlli alle frontiere esterne, l'asilo, l'immigrazione, la prevenzione della criminalità e la lotta contro quest'ultima.

Lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia senza frontiere interne può essere garantito, tra l'altro, attraverso una solida cooperazione giudiziaria e di polizia tra gli Stati membri<sup>2</sup>. I funzionari di polizia dei diversi Stati membri dovrebbero pertanto cooperare in modo efficace e sistematico in tutta l'UE. Tuttavia la cooperazione di polizia tra Stati membri è ancora molto eterogenea. Senza un livello sufficiente di cooperazione tra le forze di polizia la criminalità continuerà ad agire indisturbata nei vari Stati membri, approfittando della diversità delle giurisdizioni nazionali, e gli spostamenti non autorizzati di migranti irregolari continueranno a rappresentare una sfida.

I recenti tragici eventi nel canale della Manica evidenziano una volta di più la necessità di una solida cooperazione di polizia che si trova riflessa nella decisione del 28 novembre 2021 con cui Francia, Belgio, Paesi Bassi e Germania rafforzano la cooperazione operativa di polizia per contrastare il traffico di migranti.

La criminalità transfrontaliera e le connesse minacce alla sicurezza sono inquadrare, per definizione, in un contesto internazionale. Come indicato nella strategia dell'UE per l'Unione della sicurezza<sup>3</sup>, l'Unione europea affronta minacce alla sicurezza in evoluzione e di complessità crescente. Tali minacce si propagano oltre frontiera e assumono l'aspetto di criminali e gruppi criminali organizzati dediti a un'ampia gamma di attività criminose. Come sottolinea la strategia dell'UE per la lotta alla criminalità organizzata 2021-2025<sup>4</sup>, la criminalità organizzata rappresenta una minaccia considerevole per i cittadini, le imprese e le istituzioni europee, nonché per l'economia nel suo complesso. Operando in diverse giurisdizioni, i gruppi criminali evitano di essere scoperti e sfruttano le differenze tra gli ordinamenti nazionali. Insieme alla proposta di direttiva sullo scambio di informazioni che accompagna, la presente proposta mira a istituire un codice di cooperazione di polizia nell'intento di razionalizzare, rafforzare, sviluppare, modernizzare e agevolare la cooperazione nell'attività di contrasto tra gli organi e organismi competenti nazionali, sostenendo in tal modo gli Stati membri nella lotta contro i reati gravi, la criminalità organizzata e il terrorismo.

---

<sup>1</sup> Ai fini della presente raccomandazione, per "cooperazione di polizia" si intende la cooperazione tra tutte le autorità di contrasto competenti degli Stati membri, tra cui polizia, gendarmeria, guardia di frontiera, autorità doganali e altri servizi di contrasto specializzati, a fini di prevenzione, indagine e accertamento di reati. Salvo ove diversamente specificato, il termine "transfrontaliero" comprende i) le azioni transfrontaliere tra due o più Stati membri confinanti (ad es. un inseguimento) e ii) le azioni transnazionali tra Stati membri non confinanti (ad es. l'invio di funzionari di polizia in un altro Stato membro nella stagione turistica o per eventi di massa) o tra Stati membri confinanti in una zona non di frontiera.

<sup>2</sup> COM(2021) 170 final del 14.4.2021.

<sup>3</sup> COM(2020) 605 final del 24.7.2020.

<sup>4</sup> COM(2021) 170 final del 14.4.2021.

Dall'ultima valutazione dell'UE della minaccia rappresentata dalla criminalità organizzata e dalle forme gravi di criminalità (SOCTA 2021) emerge che il panorama della criminalità organizzata è caratterizzato da un ambiente in rete in cui la cooperazione tra i criminali è fluida, sistematica e mossa da interessi incentrati sui profitti. Quasi il 70 % delle reti criminali opera in più di tre Stati membri. Circa il 65 % delle reti criminali attive nell'UE è costituito da membri di diverse cittadinanze. Oltre l'80 % delle reti criminali segnalate è coinvolto in reati gravi di natura transfrontaliera, tra cui commercio di stupefacenti, reati contro il patrimonio, tratta di esseri umani e traffico di migranti<sup>5</sup>. La SOCTA 2021 e la relazione europea sulla droga dell'EMCDDA<sup>6</sup> individuano i luoghi in cui sembrano in aumento i reati gravi e la criminalità organizzata. Luoghi chiave come le regioni di frontiera, gli aeroporti, le autostrade o i collegamenti tramite traghetti nell'UE attirano criminali, anche a motivo della loro posizione geografica. Nelle regioni di frontiera i criminali sfruttano le naturali demarcazioni delle singole giurisdizioni incaricate dell'applicazione della legge, che creano possibilità di eludere l'applicazione della legge e assicurano la vicinanza a più mercati<sup>7</sup>. La mobilità dei criminali all'interno dell'UE comporta sfide per quanto riguarda la prevenzione e il contrasto delle minacce criminali<sup>8</sup> e la tutela della pubblica sicurezza.

Allo stesso tempo, come indicato nel programma di lotta al terrorismo del dicembre 2020<sup>9</sup>, il livello di allerta terroristica rimane elevato nell'UE. I criminali e i terroristi utilizzano le tecnologie dell'informazione e della comunicazione per comunicare tra loro e per preparare e perpetrare attività criminose<sup>10</sup>.

Lo spazio senza controlli alle frontiere interne ("spazio Schengen"<sup>11</sup>) è la più vasta area di libera circolazione al mondo, con oltre 420 milioni di cittadini liberi di spostarsi e beni e servizi in grado di circolare senza ostacoli. Le zone di frontiera interne dell'UE si estendono sul 40 % circa del territorio dell'Unione e nel 2017 vi abitava il 30 % della popolazione, pari a circa 150 milioni di persone. Nel 2017 i pendolari transfrontalieri erano quasi 2 milioni, tra cui 1,3 milioni di lavoratori transfrontalieri<sup>12</sup>. Nel 2018 i residenti dell'UE hanno effettuato 1,1 miliardi di viaggi per motivi professionali o personali, con un aumento dell'11 % rispetto al 2014. La pandemia di COVID-19 ha ridotto la mobilità interna dell'UE con misure di

---

<sup>5</sup> Europol (2021), *European Union serious and organised crime threat assessment, a corrupting influence: the infiltration and undermining of Europe's economy and society by organised crime*, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, Lussemburgo.

<sup>6</sup> Osservatorio europeo delle droghe e delle tossicodipendenze (2021), *Relazione europea sulla droga 2021: tendenze e sviluppi*, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, Lussemburgo.

<sup>7</sup> Europol (2021), SOCTA 2021.

<sup>8</sup> La mobilità internazionale è caratteristica distintiva delle reti criminali. Ad esempio nell'UE i reati organizzati contro il patrimonio sono commessi principalmente da gruppi criminali organizzati itineranti la cui mobilità rimane la loro caratteristica principale per evitare di essere scoperti e ridurre al minimo il rischio di arresto. Europol (2021), SOCTA 2021.  
<sup>9</sup> COM(2020) 795 final del 9.12.2020.

<sup>10</sup> Documento di lavoro dei servizi della Commissione, valutazione d'impatto che accompagna la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (UE) 2016/794 per quanto riguarda la cooperazione di Europol con le parti private, il trattamento dei dati personali da parte di Europol a sostegno di indagini penali e il ruolo di Europol in materia di ricerca e innovazione (SWD(2020) 543 final del 9.12.2020).

<sup>11</sup> Lo spazio Schengen comprende 26 paesi europei: Austria, Belgio, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Islanda, Italia, Lettonia, Liechtenstein, Lituania, Lussemburgo, Malta, Norvegia, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Repubblica ceca, Slovacchia, Slovenia, Spagna, Svezia, Svizzera, e Ungheria.

<sup>12</sup> Commissione europea (2017), "Rafforzare la crescita e la coesione nelle regioni frontaliere dell'UE", [link](#).

quarantena e di confinamento, restrizioni di viaggio e limitazioni della vita pubblica<sup>13</sup>. I flussi di viaggio riprenderanno tuttavia a essere significativi in futuro, specie quando la vita tornerà alla normalità. Lo spazio Schengen è simbolo dell'interconnessione dell'UE e dei legami tra i cittadini europei<sup>14</sup> e contribuisce anche al funzionamento efficiente del mercato unico e quindi alla crescita dell'economia dell'UE<sup>15</sup>.

In anni recenti lo spazio Schengen è stato ripetutamente messo alla prova da una serie di crisi e sfide. Diversi Stati membri hanno ripristinato controlli alle frontiere interne, in particolare a fronte di spostamenti non autorizzati<sup>16</sup> di migranti irregolari, ritenendo che rappresentino una grave minaccia per l'ordine pubblico o la sicurezza interna. Gli spostamenti non autorizzati nello spazio Schengen che non sono connessi a una grave crisi migratoria o a carenze strutturali nella gestione delle frontiere esterne<sup>17</sup> dovrebbero essere gestiti con mezzi diversi dai controlli alle frontiere interne cui è possibile ricorrere solo come misura di *extrema ratio* per affrontare minacce concrete contro la sicurezza interna o l'ordine pubblico. Il persistere dei controlli alle frontiere interne ha messo in luce margini di miglioramento per quanto riguarda il ricorso ai controlli di polizia e la cooperazione, le procedure che di riammissione semplificata tra Stati membri e l'applicazione di accordi e intese bilaterali a norma dell'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva 2008/115/CE<sup>18</sup>. Va osservato che, in linea con il considerando 8 della raccomandazione (UE) 2017/432 della Commissione<sup>19</sup>, un'efficace politica di rimpatrio dell'Unione presuppone misure efficienti e proporzionate per il fermo e l'identificazione dei migranti irregolari. Tali misure, se combinate, hanno il potenziale di produrre nei controlli degli spostamenti non autorizzati gli stessi risultati che si hanno con i controlli temporanei alle frontiere interne, oltre a essere meno invasive in termini di libera circolazione delle persone, delle merci e dei servizi.

### ***Strumenti di cooperazione di polizia come sviluppo dell'acquis di Schengen***

Le raccomandazioni sulla cooperazione operativa di polizia formulate qui formulate contribuiscono allo sviluppo delle norme di Schengen.

In primo luogo uno dei pilastri del quadro giuridico dell'UE alla base della cooperazione di polizia è stato istituito 30 anni fa con la convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen (convenzione Schengen)<sup>20</sup>, ben prima delle crisi citate e delle sfide che hanno trasformato la realtà dello spazio Schengen. La convenzione Schengen impartisce una serie di obblighi alle parti contraenti in materia di cooperazione di polizia onde ovviare a qualsiasi

<sup>13</sup> Europol (2020), *Pandemic profiteering. How criminals exploit the COVID-19 crisis*, marzo 2020.

<sup>14</sup> Speciale Eurobarometro 474: lo spazio Schengen, [https://data.europa.eu/data/datasets/s2218\\_89\\_3\\_474\\_eng?locale=it](https://data.europa.eu/data/datasets/s2218_89_3_474_eng?locale=it).

<sup>15</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio "Strategia per uno spazio Schengen senza controlli alle frontiere interne pienamente funzionante e resiliente" (COM(2021) 277 final).

<sup>16</sup> Tra gli altri motivi addotti più di frequente dagli Stati membri figurano la crisi migratoria del 2015/2016, la persistente minaccia terroristica e la pandemia di COVID-19.

<sup>17</sup> A norma del regolamento (UE) 2016/399 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 marzo 2016, che istituisce un codice unionale relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen) (GU L 77 del 23.3.2016, pag. 1), il ripristino temporaneo dei controlli di frontiera è possibile solo per un periodo limitato, in circostanze eccezionali (come la crisi migratoria del 2015/2016) e come misura di *extrema ratio*.

<sup>18</sup> Direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare (GU L 348 del 24.12.2008, pag. 98).

<sup>19</sup> Raccomandazione (UE) 2017/432 della Commissione, del 7 marzo 2017, per rendere i rimpatri più efficaci nell'attuazione della direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio.

<sup>20</sup> GU L 239 del 22.9.2000, pag. 19.

carezza sul piano della sicurezza indotta dall'abolizione dei controlli alle frontiere interne. In particolare la convenzione stabilisce una serie di norme di base sull'esecuzione dell'osservazione transfrontaliera e degli inseguimenti oltre frontiera.

In secondo luogo i pattugliamenti congiunti e altre operazioni sono direttamente correlati allo sviluppo dell'*acquis* di Schengen, così come l'articolo 39, paragrafo 1, della convenzione Schengen che riguarda l'assistenza tra autorità e consente l'attuazione delle politiche ivi contemplate. I pattugliamenti congiunti e le operazioni congiunte sono disciplinati da accordi di cooperazione transfrontaliera tra gli Stati membri. Le decisioni Prüm<sup>21</sup> del 2008 hanno stabilito una serie di norme di base su come effettuare pattugliamenti congiunti e altre operazioni congiunte transfrontaliere all'interno dell'UE e sull'assistenza transfrontaliera in caso di catastrofi e incidenti gravi. Sebbene l'elemento centrale delle decisioni Prüm fosse lo scambio automatizzato di dati su DNA, impronte digitali e immatricolazione dei veicoli e di conseguenza le sezioni su pattugliamenti e operazioni congiunte non siano state qualificate come uno sviluppo dell'*acquis* di Schengen, è probabile che se fossero state adottate separatamente, data la loro natura transfrontaliera, oggi costituirebbero uno sviluppo di detto *acquis*.

In terzo luogo la cooperazione operativa di polizia fra Stati membri ha luogo anche in virtù del diritto nazionale, visti alcuni documenti non vincolanti del Consiglio che ricomprendono buone pratiche ("catalogo Schengen"<sup>22</sup>) e linee guida (linee guida relativa ai punti di contatto unici (SPOC), linee guida relative ai centri di cooperazione di polizia e doganale (PCCC), manuale per lo scambio di informazioni sull'attività di contrasto e manuale sulle operazioni transfrontaliere). I punti di contatto unici<sup>23</sup> e i centri di cooperazione di polizia e doganale<sup>24</sup> sono stati espressamente creati per rispondere alla necessità di scambiare informazioni pertinenti a seguito dell'eliminazione delle frontiere interne. Anche i paesi associati Schengen<sup>25</sup> hanno istituito centri di cooperazione di polizia e doganali e punti di contatto unici nazionali.

In quarto luogo gli Stati membri hanno integrato e ampliato sistematicamente il quadro giuridico "di base" di Schengen concludendo tra loro accordi di cooperazione bilaterali e multilaterali. La Commissione ha individuato almeno 60 accordi di questo tipo nell'UE, tutti

---

<sup>21</sup> Decisione 2008/615/GAI del Consiglio, del 23 giugno 2008, sul potenziamento della cooperazione transfrontaliera, soprattutto nella lotta al terrorismo e alla criminalità transfrontaliera, e decisione 2008/616/GAI del Consiglio, del 23 giugno 2008, relativa all'attuazione della decisione 2008/615/GAI (decisioni Prüm del Consiglio). L'articolo 17 della decisione 2008/615/GAI del Consiglio riguarda le operazioni congiunte e l'articolo 18 l'assistenza in occasione di assembramenti, catastrofi e incidenti gravi.

<sup>22</sup> Catalogo Schengen. Raccomandazioni e migliori pratiche. Cooperazione di polizia, 15785/3/10 REV 3, Bruxelles 15.11.2011.

<sup>23</sup> Per punto di contatto unico si intende l'autorità centrale nazionale incaricata della cooperazione internazionale fra polizie di cui all'articolo 39, paragrafo 3, della convenzione Schengen. In base alla proposta di direttiva sullo scambio di informazioni tra le autorità di contrasto degli Stati membri, presentata dalla Commissione unitamente alla presente proposta di raccomandazione del Consiglio, gli Stati membri sarebbero giuridicamente tenuti a designare punti di contatto unici cui affidare taluni compiti minimi correlati allo scambio di informazioni. Una volta che gli Stati membri avranno proceduto in tal senso, il riferimento al punto di contatto unico contenuto nella presente raccomandazione sarà da intendersi fatto al punto di contatto unico designato a norma di quella direttiva.

<sup>24</sup> I centri di cooperazione di polizia e doganale riuniscono in un singolo luogo fisico diverse autorità di contrasto degli Stati membri partecipanti e sono strettamente collegati all'autorità centrale nazionale incaricata della cooperazione internazionale, ossia il punto di contatto unico.

<sup>25</sup> Islanda, Norvegia, Svizzera e Liechtenstein sono Stati associati allo spazio Schengen.

diversi tra loro. Anche i paesi associati Schengen hanno concluso accordi di cooperazione operativa con gli Stati membri.

### ***Problematiche individuate***

In primo luogo l'attuale quadro giuridico dell'UE prevede una serie di possibilità di scelta per gli Stati membri che cooperano con altri Stati membri (ad es. la convenzione Schengen dà agli Stati membri la possibilità o meno di fissare limitazioni in termini di distanza chilometrica in caso di inseguimenti sul loro territorio<sup>26</sup>). Ne derivano incertezza e opacità delle norme cui i funzionari di polizia devono attenersi quando intervengono in un altro Stato membro. Inoltre alcune scelte compiute al riguardo creano ostacoli che non sarebbero esistiti se le scelte contemplate dal quadro giuridico dell'UE fossero state diverse.

In secondo luogo gli accordi bilaterali e multilaterali di cooperazione di polizia tra Stati membri, pur integrando le specificità regionali nella cooperazione con gli Stati membri confinanti, richiedono negoziati molto lunghi e molto tempo per la firma e la ratifica. La proliferazione di questi accordi bilaterali ha generato una complessa rete di intese differenti, che contemplano norme diverse con conseguente frammentarietà e ostacoli alla cooperazione. Ad esempio nei paesi più piccoli o privi di sbocco sul mare, le autorità di contrasto che operano a livello transfrontaliero devono svolgere azioni operative in applicazione, in alcuni casi, di sette diversi *corpora* di norme<sup>27</sup>. Di conseguenza non sono autorizzate operazioni come l'inseguimento di indagati oltre le frontiere interne oppure sono effettuate in modo subottimale e senza coordinamento, il che dà un vantaggio ai criminali. Anche la cooperazione operativa che si avvale di nuove tecnologie quali i droni non è sufficientemente disciplinata dalle norme vigenti.

In terzo luogo le valutazioni Schengen<sup>28</sup> sulla cooperazione di polizia degli ultimi sei anni confermano che alcuni accordi bilaterali o multilaterali tra Stati membri sono obsoleti o sottoutilizzati. Altri si spingono ben oltre le norme sulla cooperazione transfrontaliera, creando i presupposti di quelle che potrebbero considerarsi buone pratiche per combattere più efficacemente i reati transfrontalieri (ad es. posti di polizia comuni con poteri transfrontalieri di indagine penale oppure attività di formazione comuni) ma tali pratiche non sono replicate sistematicamente in tutta l'UE.

In quarto luogo, a causa dell'incompatibilità dei dispositivi di comunicazione sicura in uso nei diversi Stati membri, i dispositivi di comunicazione di alcuni funzionari di polizia impegnati, ad esempio, in inseguimenti, cessano di funzionare una volta oltre frontiera, con conseguente impossibilità di entrare in contatto con le proprie autorità o con quelle dello Stato membro in cui entrano. Inoltre i funzionari impegnati in pattugliamenti o operazioni congiunte in altri

---

<sup>26</sup> L'articolo 41, paragrafo 3, della convenzione Schengen recita: "*L'inseguimento è effettuato conformemente ai paragrafi 1 e 2 secondo una delle seguenti modalità, quale definita dalla dichiarazione di cui al paragrafo 9: a) in una zona o per un periodo di tempo dal momento del passaggio della frontiera, da stabilirsi con la dichiarazione; b) senza limiti di spazio o di tempo*".

<sup>27</sup> Ad esempio è possibile che un paese confinante permetta inseguimenti solo entro 5 km dalla frontiera e senza possibilità di fermare o arrestare l'indagato, che un secondo paese confinante autorizzi inseguimenti entro 10 km dalla frontiera ma senza il diritto di trasportare armi di ordinanza diverse (eventualmente più pesanti) e che un terzo paese confinante autorizzi inseguimenti solo per un'ora, ecc. A fronte di una gamma così vasta e complessa di restrizioni diverse, benché in linea di principio gli inseguimenti oltre frontiera siano consentiti, alcuni Stati membri danno ai propri funzionari di polizia istruzioni affinché rinuncino sempre quando l'indagato attraversa la frontiera con uno degli Stati membri in questione. I criminali ne sono consapevoli e sfruttano la situazione per sfuggire alla polizia in maniera pressoché sistematica.

<sup>28</sup> Regolamento (UE) n. 1053/2013 del Consiglio, del 7 ottobre 2013, che istituisce un meccanismo di valutazione e di controllo per verificare l'applicazione dell'*acquis* di Schengen (...).

Stati membri spesso non dispongono di dispositivi mobili per accedere da remoto in modo sicuro alle banche dati nazionali, dell'UE e internazionali.

In quinto luogo di frequente i pattugliamenti congiunti e altre operazioni congiunte nelle zone di frontiera interne dell'UE e in altre zone dell'Unione vengono effettuati su base ad hoc, spesso in assenza di coordinamento e di preventiva analisi dei rischi che permetterebbero un intervento più mirato. Non esiste una sede in cui gli Stati membri possano scambiarsi tali analisi dei rischi o informare altri Stati membri delle loro esigenze e priorità, ad esempio per pattugliamenti congiunti o altre operazioni congiunte più mirate in occasione di grandi eventi nell'UE (ad es. sportivi o vertici internazionali), in periodi specifici (ad es. vacanze) o a fronte di specifiche ondate di criminalità (ad es. terrorismo, traffico di stupefacenti, partite truccate, traffico di merci contraffatte, frodi di carte di credito, borseggio e altri reati contro il patrimonio).

In sesto luogo le reti criminali attive nel traffico di migranti e nella tratta di esseri umani favoriscono gli spostamenti non autorizzati di migranti irregolari e sfruttano la vulnerabilità delle vittime, trattando le persone come merci. Il traffico organizzato di migranti è un'attività criminale chiave e il favoreggiamento degli spostamenti non autorizzati è uno dei principali motivi di preoccupazione per la sicurezza dell'UE. La tratta di esseri umani è un'altra attività fondamentale della criminalità organizzata e una forma grave di criminalità destinata a rimanere una minaccia nel prossimo futuro<sup>29</sup>. Quasi la metà delle vittime di tratta all'interno dell'UE è costituita da cittadini dell'UE e anche i trafficanti sono perlopiù cittadini dell'UE<sup>30</sup>. Questi reati hanno uno spiccato carattere transfrontaliero e il loro accertamento e le indagini al riguardo richiedono un'azione di polizia mirata sul campo nelle zone di frontiera interne dell'UE, in particolare pattugliamenti congiunti e altre operazioni congiunte, coordinati sulla base di un'analisi dei rischi, durante i quali i funzionari degli Stati membri che operano insieme (ad es. a bordo di una volante) dovrebbero concentrarsi eventualmente sul traffico di migranti e sulla tratta di esseri umani.

In settimo luogo non sempre i funzionari di polizia che partecipano alla cooperazione transfrontaliera nell'attività di contrasto nell'UE dispongono di conoscenze e capacità operative adeguate per svolgere i compiti richiesti nel modo più efficace ed efficiente possibile. Lo studio realizzato nel 2021 per conto della Commissione ha riscontrato una limitata disponibilità di attività di formazione per il personale delle autorità di contrasto coinvolto nella cooperazione transfrontaliera. La formazione non viene erogata con regolarità e non sempre tiene conto degli ultimi sviluppi. Si riscontrano inoltre una scarsa consapevolezza e conoscenza delle banche dati e dei poteri esecutivi conferiti dai diversi Stati membri. Anche le barriere linguistiche ostacolano l'efficace cooperazione operativa transfrontaliera di polizia.

### ***Prossime tappe***

Come indicato nella comunicazione della Commissione del giugno 2021 "*Strategia per uno spazio Schengen senza controlli alle frontiere interne pienamente funzionante e resiliente*"<sup>31</sup>, l'obiettivo della presente raccomandazione è contribuire alla definizione di norme comuni che consentano ai funzionari di polizia di cooperare efficacemente con i loro colleghi di altri Stati membri. Nel rispetto della vigente normativa dell'UE e sulla base delle buone pratiche sancite in accordi di cooperazione bilaterali o multilaterali tra Stati membri, i funzionari di polizia

---

<sup>29</sup> Europol (2021), SOCTA 2021.

<sup>30</sup> *Data Collection on Trafficking in Human Beings in the EU* (2020); COM(2020) 661 final del 20.10.2020

<sup>31</sup> COM(2021) 277 final del 2.6.2021.



dovrebbero effettuare operazioni congiunte mirate, compresi pattugliamenti congiunti<sup>32</sup>, in particolare nelle zone di frontiera interne dell'UE. Visto che terroristi e altri criminali sono attivi in tutti gli Stati membri, le autorità di polizia dovrebbero poterli monitorare meglio e, quando li inseguono oltre il territorio nazionale, poterli trattenere se serve, o intraprendere operazioni di osservazione nei loro confronti. Inoltre le operazioni congiunte possono contribuire ad affrontare efficacemente la questione degli spostamenti non autorizzati di migranti irregolari.

Nel rispetto del ruolo degli Stati membri ai fini della sicurezza interna e della necessità di flessibilità nella cooperazione regionale, la presente raccomandazione stabilisce azioni in materia di cooperazione operativa di polizia volte a:

- chiarire e allineare le regole di ingaggio nelle operazioni di contrasto transfrontaliere per poter monitorare e arrestare criminali e terroristi con osservazioni, inseguimenti, pattugliamenti congiunti e altre operazioni congiunte oltre il territorio nazionale;
- dare ai funzionari di polizia la possibilità di accedere da remoto alle loro banche dati quando operano in altri Stati membri e utilizzare comunicazioni sicure che continuino a funzionare in un contesto transfrontaliero;
- ampliare il ruolo dei centri di cooperazione di polizia e doganale esistenti affinché diventino posti comuni di polizia in grado non solo di condividere informazioni, ma anche di pianificare, sostenere e coordinare pattugliamenti congiunti e altre operazioni congiunte sulla base di un'analisi condivisa dei rischi;
- ricorrere a pattugliamenti congiunti e altre operazioni congiunte mirate in specifiche zone di frontiera interne dell'UE sulla base di un'analisi preliminare, per contrastare il traffico di migranti e prevenire e accertare il soggiorno irregolare e i reati transfrontalieri connessi alla migrazione irregolare;
- ricorrere a pattugliamenti congiunti e altre operazioni congiunte mirate in specifiche zone di frontiera interne dell'UE sulla base di un'analisi preliminare, per combattere la tratta di esseri umani e identificare e proteggere le vittime;
- creare una piattaforma di coordinamento, insieme alla Commissione e a Europol<sup>33</sup>, per sostenere e mirare le operazioni congiunte e i pattugliamenti congiunti in tutta l'UE al mantenimento e rafforzamento dell'ordine pubblico e della pubblica sicurezza, per prevenire i reati o contribuire ad affrontare specifiche ondate di criminalità in luoghi chiave o in periodi specifici (ad es. zone turistiche, poli di criminalità, vacanze), in occasione di assembramenti (ad es. grandi eventi sportivi o vertici internazionali) o in caso di catastrofi e incidenti gravi;
- ampliare i programmi comuni di formazione e scambio per allievi di polizia e la formazione permanente dei funzionari coinvolti nella cooperazione operativa transfrontaliera e riflettere sull'istituzione di un vasto programma di formazione

---

<sup>32</sup> A norma dell'articolo 17 della decisione Prüm del Consiglio, "[p]er potenziare la cooperazione di polizia, le autorità competenti designate dagli Stati membri possono, al fine di mantenere l'ordine e la sicurezza pubblici e prevenire i reati, condurre pattugliamenti congiunti ed altre operazioni congiunte in cui funzionari o altri agenti designati di altri Stati membri ("funzionari") partecipano ad operazioni nel territorio di uno Stato membro".

<sup>33</sup> Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione nell'attività di contrasto, istituita dal regolamento (UE) 2016/794 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 maggio 2016, che istituisce l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione nell'attività di contrasto (Europol) e sostituisce e abroga le decisioni del Consiglio 2009/371/GAI, 2009/934/GAI, 2009/935/GAI, 2009/936/GAI e 2009/968/GAI (GU L 135 del 24.5.2016, pag. 53).

comune paneuropeo in materia di cooperazione operativa transfrontaliera nell'ottica di creare un'autentica cultura di polizia nell'UE.

Come indicato nella presente raccomandazione, gli Stati membri dovrebbero modificare le norme nazionali e gli accordi bilaterali e multilaterali conclusi con altri Stati membri, a seconda dei casi, per attuare le misure qui raccomandate.

- **Coerenza con le disposizioni vigenti nel settore normativo interessato**

La presente raccomandazione è coerente con le disposizioni vigenti e previste in materia di cooperazione nell'attività di contrasto.

Come sottolineato nella sezione "Motivi e obiettivi della proposta", gli attuali documenti strategici della Commissione ne sostengono gli sforzi per migliorare l'efficienza e l'efficacia della cooperazione nell'attività di contrasto nell'UE. Rientrano tra questi documenti la strategia per l'Unione della sicurezza<sup>34</sup>, il programma di lotta al terrorismo dell'UE<sup>35</sup>, la strategia dell'UE per la lotta alla criminalità organizzata 2021-2025<sup>36</sup>, la strategia dell'UE per la lotta alla tratta degli esseri umani 2021-2025<sup>37</sup>, la strategia dell'UE per una lotta più efficace contro gli abusi sessuali su minori<sup>38</sup>, la strategia dell'UE in materia di droga per il periodo 2021-2025<sup>39</sup> e la nuova strategia per lo spazio Schengen<sup>40</sup>.

Il Consiglio ha assunto una posizione analoga, in particolare nelle recenti conclusioni del Consiglio del novembre 2020 sulla sicurezza interna e sul partenariato europeo di polizia, nelle quali si chiede alla Commissione di "*considerare l'eventualità di consolidare il quadro giuridico dell'UE per rafforzare ulteriormente la cooperazione transfrontaliera nell'attività di contrasto*"<sup>41</sup>.

La presente raccomandazione contribuirà inoltre a uno spazio Schengen pienamente funzionante e resiliente, come indicato nella strategia per lo spazio Schengen che ribadisce la "*necessità di norme comuni che diano la possibilità ai funzionari di polizia di cooperare effettivamente con i loro colleghi dei paesi vicini*", e aiuterà a garantire un livello elevato di sicurezza nel territorio degli Stati membri, promuovendo così uno spazio Schengen senza controlli alle frontiere interne. La raccomandazione integrerà inoltre la proposta di modifica del codice frontiere Schengen.

Poiché le due componenti della cooperazione nell'attività di contrasto riguardano essenzialmente i) la cooperazione operativa transfrontaliera (che è al centro della presente proposta) e ii) lo scambio di informazioni, la presente raccomandazione formerà un pacchetto coerente insieme alla proposta di direttiva sullo scambio di informazioni e la comunicazione tra le autorità di contrasto degli Stati membri e alla proposta di revisione del meccanismo di scambio automatizzato di dati per la cooperazione di polizia ("regolamento Prüm II").

- **Coerenza con le altre normative dell'Unione**

---

<sup>34</sup> COM(2020) 605 final del 24.7.2020.

<sup>35</sup> COM(2020) 795 final del 9.12.2020.

<sup>36</sup> COM(2021) 170 final del 14.4.2021.

<sup>37</sup> COM(2021) 171 final del 14.4.2021.

<sup>38</sup> COM(2020) 607 final del 24.7.2020.

<sup>39</sup> Conclusioni del Consiglio Strategia dell'UE in materia di droga per il periodo 2021-2025, 14178/20, 18 dicembre 2020.

<sup>40</sup> COM(2021) 277 final del 2.6.2021.

<sup>41</sup> Conclusioni del Consiglio sulla sicurezza interna e sul partenariato europeo di polizia, 13083/1/20, 24 novembre 2020.

Obiettivo della presente raccomandazione è contribuire in maniera decisiva a uno spazio Schengen pienamente funzionante e resiliente, che consenta a oltre 420 milioni di persone e a merci e servizi di circolare liberamente e senza ostacoli, promuovendo così il funzionamento efficiente del mercato unico e di conseguenza la crescita dell'economia dell'UE. La raccomandazione è pertanto pienamente coerente con altre politiche unionali in materia di occupazione, trasporti e crescita economica nelle zone di frontiera interne dell'UE, ma anche in tutta l'Unione.

## **2. BASE GIURIDICA, SUSSIDIARIETÀ E PROPORZIONALITÀ**

### **• Base giuridica**

La base giuridica dell'azione dell'UE in materia di cooperazione nell'attività di contrasto è il titolo V, capo 5, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

L'articolo 87 TFUE recita: *"L'Unione sviluppa una cooperazione di polizia che associa tutte le autorità competenti degli Stati membri, compresi i servizi di polizia, i servizi delle dogane e altri servizi incaricati dell'applicazione della legge specializzati nel settore della prevenzione o dell'individuazione dei reati e delle relative indagini"*.

Più specificamente, l'articolo 87, paragrafo 3, TFUE fa riferimento a misure riguardanti la cooperazione operativa tra le autorità di contrasto. Tali misure figurano nella presente raccomandazione che prevede anche le misure di cui all'articolo 89 TFUE relative alle condizioni e ai limiti entro i quali le autorità di contrasto degli Stati membri possono operare nel territorio di un altro Stato membro. Là dove la presente raccomandazione prevede anche misure potenzialmente contemplate dall'articolo 87, paragrafo 2, TFUE (ad es. in materia di scambio di informazioni e formazione), dette misure sono da considerarsi accessorie alle misure basate sull'articolo 87, paragrafo 3, e sull'articolo 89 TFUE.

La presente raccomandazione si basa pertanto sull'articolo 87, paragrafo 3, e sull'articolo 89 TFUE, in combinato disposto con l'articolo 292 TFUE che recita: *"Il Consiglio adotta raccomandazioni [...] su proposta della Commissione in tutti i casi in cui i trattati prevedono che adottati atti su proposta della Commissione. Delibera all'unanimità nei settori nei quali è richiesta l'unanimità per l'adozione di un atto dell'Unione"*.

### **• Scelta dell'atto giuridico**

Per intensificare la cooperazione operativa di polizia nell'UE occorre il forte impegno politico di tutti gli attori interessati, in particolare negli Stati membri.

La cooperazione operativa transfrontaliera di polizia comporta tipicamente l'intervento fisico di funzionari di polizia in uniforme e armati da uno Stato membro nel territorio di altri Stati membri. L'intervento consiste in missioni preventive e repressive che possono portare all'arresto e al trattenimento provvisori di persone fino all'arrivo delle autorità dell'altro Stato membro.

Questo tipo di operazioni tocca il nucleo centrale della sovranità degli Stati membri e può sollevare questioni di rilevanza costituzionale, rendendo qualsiasi nuova normativa dell'UE in questo ambito una questione molto delicata. Per questo motivo è tendenzialmente richiesta l'unanimità in sede di Consiglio quando delibera su un atto legislativo dell'UE in materia di cooperazione operativa.

La Commissione ritiene prematura in questa fase una proposta di atto legislativo dell'UE vincolante volto ad armonizzare questo tipo di cooperazione operativa di polizia. Si può tuttavia rilevare che, sebbene non siano giuridicamente vincolanti, a norma del TFUE, come interpretato dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, le raccomandazioni sono atti

giuridici e in quanto tali non possono essere considerate prive di effetti giuridici e devono essere prese in considerazione a livello nazionale, ove opportuno.

Sulla base delle precedenti conclusioni del Consiglio<sup>42</sup> e delle buone pratiche in materia già attuate da alcuni Stati membri, la Commissione ha deciso di proporre una raccomandazione del Consiglio che presenta una serie di azioni raccomandate per migliorare le modalità della cooperazione operativa tra Stati membri. La Commissione intende monitorare l'attuazione della presente raccomandazione e valutare in futuro la necessità di un atto legislativo dell'UE vincolante in materia di cooperazione operativa transfrontaliera di polizia.

- **Sussidiarietà**

Per affrontare adeguatamente i problemi individuati nella prima sezione della presente relazione, è necessario l'intervento dell'UE. Senza un siffatto intervento gli Stati membri continueranno ad affrontare da soli incertezze e ostacoli derivanti da norme diverse sui diritti dei funzionari di polizia che si trovano a operare in altri Stati membri. Un approccio a livello dell'UE è poi necessario per risolvere annose questioni tecniche di interconnettività che contribuiscono a ridurre l'attrattiva delle operazioni congiunte. Data la natura transnazionale dei reati gravi e della criminalità organizzata, è essenziale garantire una cooperazione rapida tra forze di polizia e autorità giudiziarie in relazione alle misure operative in questione in un contesto transfrontaliero.

Rispetto ai singoli Stati membri l'UE dispone di strumenti migliori per garantire la coerenza delle azioni a livello nazionale, ovviare alle divergenze tra le pratiche, evitare duplicazioni e incertezze e in ultima analisi garantire un'efficace azione di contrasto della criminalità transfrontaliera. Si prevede che l'intervento dell'UE in risposta ai problemi individuati apporterà valore aggiunto all'Unione e dunque ai suoi cittadini.

- **Proporzionalità**

La presente proposta raccomanda agli Stati membri di prendere una serie di misure per sormontare gli ostacoli e rafforzare i meccanismi e gli strumenti di cooperazione transfrontaliera esistenti. Nessuna delle raccomandazioni formulate è contraria a quanto previsto dalla vigente normativa dell'UE. Al contrario gli Stati membri dovranno prendere le misure raccomandate nel rispetto del diritto dell'UE e non dovranno modificare le condizioni e garanzie previste dal diritto nazionale in relazione alle attività operative contemplate, ma dovranno continuare ad applicarle in quanto conformi alla normativa dell'UE e non specificamente contemplate nella presente raccomandazione.

Data la natura delicata delle misure in materia di cooperazione operativa transfrontaliera di polizia e la volontà esplicitata dagli Stati membri di avviare un nuovo dialogo sulle eventuali misure da prendere per rafforzare la cooperazione operativa di polizia, la scelta di una proposta di raccomandazione del Consiglio è la più appropriata e proporzionata. La raccomandazione infatti non va oltre quanto è necessario in questa fase per conseguire gli obiettivi di miglioramento della cooperazione operativa di polizia nell'UE.

---

<sup>42</sup> Conclusioni del Consiglio su taluni aspetti relativi alle attività di polizia preventiva europea, 10062/19, 6 giugno 2019; conclusioni del Consiglio sulla sicurezza interna e sul partenariato europeo di polizia, 13083/1/20, 24 novembre 2020.

### 3. RISULTATI DELLE VALUTAZIONI EX POST, DELLE CONSULTAZIONI DEI PORTATORI DI INTERESSI E DELLE VALUTAZIONI D'IMPATTO

- **Valutazioni ex post / Vaglio di adeguatezza della legislazione vigente**

Per la presente proposta non è stato effettuato alcun vaglio di adeguatezza della legislazione vigente in materia di cooperazione operativa, in quanto la normativa di base dell'UE è molto limitata e sistematicamente integrata da accordi bilaterali e multilaterali di cooperazione tra gli Stati membri.

- **Consultazioni dei portatori di interessi**

La consultazione dei portatori di interessi si è svolta nel **periodo** compreso tra luglio 2019 e luglio 2021 e ha coinvolto un'ampia gamma di **portatori di interessi**, tra esperti, autorità nazionali, organizzazioni della società civile e cittadini, allo scopo di rilevarne le aspettative e preoccupazioni in merito al rafforzamento della cooperazione nell'attività di contrasto nell'UE.

La Commissione ha utilizzato diversi **strumenti di partecipazione**, come questionari mirati, ha tenuto colloqui con esperti e organizzato diversi seminari tematici con rappresentanti degli Stati membri e dei paesi associati Schengen. Le questioni oggetto della presente raccomandazione sono state discusse anche in sede di **gruppi di lavoro del Consiglio** (ad es. gruppo "Applicazione della legge" – sottogruppi "Polizia e dogane" e comitato permanente per la cooperazione operativa in materia di sicurezza interna).

La Commissione ha inoltre avviato una **consultazione pubblica** tenutasi sul suo sito web in tutte le lingue ufficiali dell'UE, che si è protratta per otto settimane dal 19 aprile 2021 al 14 giugno 2021.

Numerose attività di consultazione si sono svolte a cura del **contraente** che si è aggiudicato uno **studio esterno volto a sostenere la preparazione di una valutazione d'impatto delle iniziative strategiche dell'UE per agevolare la cooperazione transfrontaliera nell'attività di contrasto**.

**Obiettivo della consultazione** era ricevere dai portatori di interessi contributi pertinenti per mettere a punto un approccio basato su elementi concreti ed elaborare le misure proposte per migliorare la cooperazione tra Stati membri nell'attività di contrasto.

Nel preparare la presente raccomandazione si è tenuto debitamente conto dei **risultati di tutte le attività di consultazione**<sup>43</sup>. Le attività di consultazione si sono avvalse dei principali elementi della metodologia in uso per le valutazioni d'impatto, a partire dalla definizione del problema fino all'esame delle opzioni più adeguate.

- **Valutazione d'impatto**

Le raccomandazioni proposte, se adottate nella loro forma attuale e attuate in modo efficace, miglioreranno la cooperazione operativa transfrontaliera di polizia e incideranno molto positivamente sulla prevenzione e sull'accertamento dei reati negli Stati membri.

Tuttavia, dato che alle misure di cooperazione operativa di polizia si applica il principio dell'unanimità e che nella fase di consultazione alcuni Stati membri hanno espresso preoccupazioni quanto alla sovranità, come si è detto prima la Commissione ritiene prematuro in questa fase proporre un atto legislativo dell'UE vincolante per disciplinare detta cooperazione.

---

<sup>43</sup> SWD(2021) 375, Consultazione dei portatori di interessi - Relazione riepilogativa.

Al contrario la presente raccomandazione invita gli Stati membri a rafforzare gli aspetti esistenti della cooperazione operativa transfrontaliera di polizia, basandosi sulle buone pratiche già da loro attuate e sperimentate anche in contesti bilaterali e multilaterali.

La presente proposta di raccomandazione del Consiglio sulla cooperazione operativa transfrontaliera di polizia non è pertanto corredata di valutazione d'impatto.

#### **4. DIRITTI FONDAMENTALI**

Migliorando la capacità delle autorità competenti degli Stati membri di cooperare a livello transfrontaliero nei limiti fissati dalla pertinente normativa dell'UE e nazionale, la presente raccomandazione contribuirà a proteggere meglio la vita dei cittadini e la loro sicurezza. Eventuali ingerenze nei diritti fondamentali derivanti dalla raccomandazione sono giustificate e non vanno oltre quanto necessario e proporzionato.

Per quanto riguarda la protezione dei dati personali, l'impatto è considerato neutro. È probabile che la presente raccomandazione comporti un aumento delle quantità di dati personali scambiati tra Stati membri, in linea con il previsto rafforzamento della cooperazione operativa transfrontaliera di polizia. Tale maggiore scambio di dati personali sarà tuttavia soggetto alle stesse norme e procedure rigorose già in vigore per il trattamento dei dati personali in conformità del diritto dell'UE, in particolare la direttiva sulla protezione dei dati nelle attività di polizia e giudiziarie<sup>44</sup>.

Per quanto riguarda altri diritti fondamentali, come i diritti procedurali minimi di indagati e imputati sanciti dalle direttive dell'UE sui diritti procedurali<sup>45</sup> (diritto di informazione dell'indagato in stato di arresto, diritto all'interpretazione e diritto di avvalersi di un difensore), l'impatto è neutro. La presente raccomandazione, che porterà a un aumento delle attuali operazioni transfrontaliere di polizia, non pregiudica né modifica le norme applicabili in materia di diritti procedurali. Analogamente continuano ad applicarsi le norme e i principi vigenti in altri ambiti del diritto dell'UE, in linea con l'obbligo degli Stati membri di rispettare i diritti fondamentali sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

#### **5. INCIDENZA SUL BILANCIO**

L'incidenza della presente raccomandazione sul bilancio dipende in particolare dalla risposta del Consiglio alla proposta e dalla misura in cui gli Stati membri attueranno successivamente le raccomandazioni.

---

<sup>44</sup> Direttiva (UE) 2016/680 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativa alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali da parte delle autorità competenti a fini di prevenzione, indagine, accertamento e perseguimento di reati o esecuzione di sanzioni penali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la decisione quadro 2008/977/GAI del Consiglio.

<sup>45</sup> Direttiva 2010/64/UE sul diritto all'interpretazione e alla traduzione nei procedimenti penali, direttiva 2012/13/UE sul diritto all'informazione nei procedimenti penali, direttiva 2013/48/UE relativa al diritto di avvalersi di un difensore nel procedimento penale e nel procedimento di esecuzione del mandato d'arresto europeo, al diritto di informare un terzo al momento della privazione della libertà personale e al diritto delle persone private della libertà personale di comunicare con terzi e con le autorità consolari, direttiva (UE) 2016/1919 sull'ammissione al patrocinio a spese dello Stato per indagati e imputati nell'ambito di procedimenti penali e per le persone ricercate nell'ambito di procedimenti di esecuzione del mandato d'arresto europeo, direttiva (UE) 2016/343 sul rafforzamento di alcuni aspetti della presunzione di innocenza e del diritto di presenziare al processo nei procedimenti penali, direttiva (UE) 2016/800 sulle garanzie procedurali per i minori indagati o imputati nei procedimenti penali.

Poiché il livello di cooperazione tra alcuni Stati membri è più avanzato che con altri, il costo dell'attuazione delle raccomandazioni proposte varierà da uno Stato membro all'altro. Il costo rifletterà l'aumento graduale e progressivo dell'attuale cooperazione operativa tra Stati membri, mano a mano che diventa effettiva l'attuazione delle misure raccomandate.

Data la natura delle misure da attuare, i costi a livello nazionale potrebbero essere coperti in larga misura dai programmi degli Stati membri a titolo del Fondo Sicurezza interna<sup>46</sup>, nel rispetto delle condizioni applicabili. Il Fondo Sicurezza interna prevede obiettivi specifici volti a *"migliorare e agevolare lo scambio di informazioni"*, *"migliorare e intensificare la cooperazione transfrontaliera"* e *"sostenere il rafforzamento delle capacità degli Stati membri di prevenire e combattere la criminalità, il terrorismo e la radicalizzazione nonché gestire gli incidenti, i rischi e le crisi di sicurezza"*<sup>47</sup>. Oltre ai costi potenzialmente coperti dai programmi degli Stati membri a titolo del Fondo Sicurezza interna, non saranno sostenuti altri costi a livello dell'UE.

## 6. ALTRI ELEMENTI

### • Piani attuativi e modalità di monitoraggio, valutazione e informazione

La Commissione invita il Consiglio ad adottare la raccomandazione proposta **entro giugno 2022**.

Secondo la Commissione, la cooperazione operativa transfrontaliera di polizia dovrebbe essere un punto fisso all'ordine del giorno del pertinente gruppo di lavoro del Consiglio che diventerebbe così la sede permanente di discussione per gli Stati membri sulle questioni trattate nella presente raccomandazione, in particolare sul seguito dato.

**Un anno** dopo che sarà stata adottata la presente raccomandazione, la Commissione dovrà riferire sui progressi compiuti dagli Stati membri nella sua attuazione. La relazione dovrà valutare se sia necessario un atto legislativo dell'UE vincolante sulle forme di cooperazione operativa transfrontaliera di polizia in questione.

### • Illustrazione dettagliata delle singole disposizioni della proposta

La **sezione 1** definisce i termini principali usati nella raccomandazione.

La **sezione 2** formula raccomandazioni volte ad **affrontare gli ostacoli all'intervento dei funzionari di polizia in altri Stati membri**, nel contesto degli inseguimenti oltre frontiera, delle osservazioni transfrontaliere, dei pattugliamenti congiunti e di altre operazioni congiunte. Le raccomandazioni mirano ad ampliare l'attuale elenco dei reati<sup>48</sup> in relazione ai quali è possibile effettuare inseguimenti oltre frontiera e osservazioni transfrontaliere, e a eliminare le limitazioni geografiche e temporali stabilite da alcuni Stati membri che oppongono ostacoli a tali operazioni. Loro obiettivo è allineare le norme sul conferimento di poteri di esecuzione tra gli Stati membri in modo da rendere più chiaro e certo ciò che è permesso ai funzionari di polizia quando effettuano inseguimenti oltre frontiera, osservazioni transfrontaliere e operazioni congiunte.

---

<sup>46</sup> Regolamento (UE) 2021/1149.

<sup>47</sup> Cfr. articolo 3, paragrafo 2, del regolamento (UE) 2021/1149.

<sup>48</sup> L'articolo 40, paragrafo 7, e l'articolo 41, paragrafo 4, della convenzione Schengen stabiliscono l'elenco dei reati per i quali possono essere avviati, rispettivamente, osservazioni transfrontaliere e inseguimenti oltre frontiera. È possibile trovare questi elenchi anche nei vari accordi bilaterali e multilaterali tra Stati membri.

Le raccomandazioni sugli inseguimenti oltre frontiera non riguardano solo l'attraversamento delle frontiere terrestri, ma anche quello delle frontiere idrografiche (marittime, fluviali, lacustri) e aeree. Riguardano poi l'uso dell'arma d'ordinanza dei funzionari di polizia coinvolti, non solo a scopo di legittima autodifesa ma anche per la difesa altrui. In proposito le raccomandazioni vanno oltre quanto previsto dall'articolo 41, paragrafo 5, lettere b) ed e), della convenzione Schengen. In ogni modo l'articolo 41, paragrafo 10, della convenzione consente l'adozione di disposizioni supplementari in esecuzione dell'articolo 41 e tali disposizioni comprendono, nel caso di specie, le condizioni alle quali può essere effettuato l'inseguimento.

La **sezione 3** contiene raccomandazioni volte a **promuovere la cooperazione transfrontaliera di polizia quale strumento per contrastare il traffico di migranti e favorire la prevenzione e l'accertamento della migrazione irregolare**. Gli Stati membri dovrebbero ricorrere a operazioni congiunte mirate in specifiche zone di frontiera interne dell'UE sulla base di un'analisi preliminare<sup>49</sup>, per contrastare il traffico di migranti e prevenire e accertare il soggiorno irregolare e i reati transfrontalieri connessi alla migrazione irregolare. Gli Stati membri dovrebbero inoltre garantire il coordinamento a livello nazionale tra le autorità competenti coinvolte nelle operazioni congiunte e quelle che si occuperanno dei cittadini di paesi terzi fermati per irregolarità del soggiorno. A questo scopo dovrebbero in particolare avvalersi dei meccanismi di cui all'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva 2008/115/CE<sup>50</sup>.

La **sezione 4** contiene raccomandazioni volte a **rafforzare la cooperazione transfrontaliera di polizia per contrastare la tratta di esseri umani e identificare e proteggere le vittime**. Gli Stati membri dovrebbero ricorrere a operazioni congiunte per combattere la tratta di esseri umani, identificare e assistere le vittime e garantirne la sicurezza. Con le operazioni congiunte possono essere individuate e identificate potenziali vittime di tratta, che dovrebbero essere immediatamente deferite a servizi di assistenza, sostegno e protezione, se del caso in collaborazione con organizzazioni della società civile. L'identificazione precoce delle vittime è fondamentale anche per consentire alle forze di polizia di svolgere indagini più efficaci e punire i trafficanti. In tale contesto è essenziale che le autorità di contrasto ricevano formazione in merito all'accertamento dei casi di tratta di esseri umani.

La **sezione 5** contiene raccomandazioni volte a **trasformare i centri di cooperazione di polizia e doganale esistenti nelle zone di frontiera interne dell'UE in posti di polizia e doganali comuni**. Oltre ai loro attuali compiti di scambio transfrontaliero di informazioni a livello regionale, detti posti di polizia e doganali comuni dovrebbero sviluppare la capacità di istituire, sostenere, coordinare e attuare forme permanenti di cooperazione operativa nelle zone transfrontaliere, quali pattugliamenti congiunti e altre operazioni congiunte. Dovrebbero elaborare analisi congiunte dei reati transfrontalieri specifici della loro zona di frontiera e condividerle tramite il punto di contatto unico nazionale con tutti gli Stati membri e gli organi

---

<sup>49</sup> A norma dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera f), del regolamento (UE) 2016/794 che istituisce Europol, Europol prepara valutazioni della minaccia, analisi strategiche e operative e rapporti sulla situazione. La relazione faro di Europol è la valutazione della minaccia rappresentata dalla criminalità organizzata e dalle forme gravi di criminalità (SOCTA), che individua tra l'altro i luoghi chiave della criminalità nell'UE. Analogamente, a norma dell'articolo 29, paragrafo 1, del regolamento (UE) 2019/1896 che istituisce Frontex, Frontex elabora un'analisi dei rischi. Il considerando 11 del regolamento istitutivo di Frontex chiarisce che, nel contesto della gestione europea integrata delle frontiere, l'analisi dei rischi riguarda lo spazio Schengen.

<sup>50</sup> Direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare (GU L 348 del 24.12.2008, pag. 98).



e organismi dell'UE competenti, come Europol. Tali operazioni congiunte mirate sarebbero disciplinate dalle norme sull'esercizio delle competenze di polizia nelle zone di frontiera interne dell'UE, in particolare quelle di cui all'articolo 23 del codice frontiere Schengen, in modo da garantire che non abbiano effetto equivalente alle verifiche di frontiera. Gli Stati membri dovrebbero inoltre sviluppare la capacità di favorire congiuntamente le indagini sui reati transfrontalieri commessi nella loro regione, conformemente alla legge applicabile e sulla base delle necessarie autorizzazioni rilasciate in conformità di tale legge.

La **sezione 6** contiene raccomandazioni volte a **migliorare la pianificazione, il coordinamento e il sostegno delle operazioni congiunte in tutta l'UE**. Gli Stati membri e la Commissione dovrebbero creare una piattaforma di coordinamento attraverso la quale gli Stati membri possano scambiarsi informazioni sulle loro esigenze e priorità. L'obiettivo è ottenere operazioni congiunte più mirate, segnatamente durante i grandi eventi (ad es. sportivi o vertici internazionali) e in periodi specifici (ad es. vacanze), e contribuire ad affrontare specifiche ondate di criminalità (ad es. terrorismo, traffico di stupefacenti, partite truccate, traffico di merci contraffatte, frodi di carte di credito, borseggio e altri reati contro il patrimonio), imputabili in particolare a gruppi dediti alle forme gravi di criminalità organizzata, avvalendosi se del caso dei finanziamenti dell'UE disponibili e dei risultati dei progetti di ricerca e innovazione dell'UE in materia di sicurezza. Gli Stati membri dovrebbero affidare ai rispettivi punti di contatto unici nazionali il coordinamento di tali operazioni congiunte, compresi i pattugliamenti congiunti, da e verso altri Stati membri. Dovrebbero inoltre elaborare valutazioni congiunte delle minacce e analisi dei rischi e valutazioni annuali delle esigenze, scambiandosi informazioni sui grandi eventi imminenti, sulle minacce all'ordine pubblico e alla pubblica sicurezza e alla sicurezza interna e sui modelli di mobilità dei cittadini, in particolare nella stagione turistica. Tale approccio dovrebbe contribuire alla preparazione e organizzazione di pattugliamenti congiunti e altre operazioni congiunte più mirate, compresi controlli di polizia coordinati nelle zone di frontiera interne dell'UE, e nel corso del tempo dovrebbe consentire di prendere di mira i luoghi chiave della criminalità nell'UE descritti nella SOCTA 2021.

La **sezione 7** contiene raccomandazioni volte a **garantire l'effettiva disponibilità di informazioni e comunicazione durante le operazioni transfrontaliere**. Gli Stati membri dovrebbero dotare i propri funzionari di polizia di strumenti che consentano loro di accedere da remoto in modo sicuro alle loro banche dati, conformemente al diritto nazionale, e alle banche dati dell'UE e internazionali attraverso il portale di ricerca europeo. L'obiettivo è consentire a detti funzionari di svolgere le loro funzioni di polizia durante le operazioni transfrontaliere, ad esempio eseguendo controlli d'identità. Gli Stati membri dovrebbero inoltre dotare i propri funzionari di polizia impegnati in operazioni transfrontaliere di mezzi di comunicazione sicura (ad es. uno strumento di messaggistica istantanea) che funzionino oltre frontiera e consentano di entrare in contatto e comunicare direttamente e in tempo reale con funzionari di polizia dello Stato membro ospitante. Gli Stati membri dovrebbero ricorrere alle soluzioni tecniche che metterà a punto il laboratorio per l'innovazione di Europol per garantire l'interconnettività di mezzi di comunicazione sicura a livello transfrontaliero.

La **sezione 8** contiene raccomandazioni volte a **progredire verso una cultura di polizia comune nell'UE aumentando significativamente le attività di formazione comuni** sulla la cooperazione operativa di polizia. Gli Stati membri dovrebbero istituire programmi comuni di formazione e scambio per allievi di polizia al fine di promuovere la conoscenza e la fiducia a lungo termine tra le forze di polizia dell'UE. La formazione comuni dovrebbe seguire il valido esempio del programma di formazione comune franco-spagnolo tra la *Gendarmerie Nationale* e la *Guardia Civil*. Gli Stati membri dovrebbero mettere a punto corsi comuni di formazione continua e programmi di scambio per funzionari di polizia in prima linea e personale

inquirente per migliorarne le competenze e conoscenze in materia di cooperazione operativa transfrontaliera, per quanto riguarda soprattutto la normativa pertinente, le regole di ingaggio, gli strumenti, i meccanismi, le norme professionali ed etiche, le procedure e le migliori pratiche. Con il sostegno di CEPOL<sup>51</sup> tali corsi e programmi potrebbero spaziare da moduli di formazione online a scambi di funzionari e dovrebbero simulare situazioni reali. I corsi di lingua per funzionari delle zone di frontiera interne dell'UE dovrebbero essere notevolmente intensificati. Gli Stati membri dovrebbero poi allineare i programmi delle accademie nazionali di polizia in modo da includervi corsi accreditati sulla cooperazione operativa transfrontaliera europea di polizia e dovrebbero riflettere sulla possibilità di introdurre programmi comuni di formazione e scambio su larga scala e a lungo termine per allievi e funzionari di polizia degli Stati membri nell'ambito della cooperazione operativa di polizia.

La **sezione 9** contiene le **raccomandazioni finali**. Gli Stati membri sono invitati ad avvalersi come sede di discussione del pertinente gruppo di lavoro del Consiglio di cui sopra, per confrontarsi sulle questioni di cooperazione operativa transfrontaliera di polizia trattate nella presente raccomandazione, in particolare per quanto riguarda la sua attuazione.

Gli Stati membri sono invitati anche ad avviare, entro sei mesi dall'adozione della presente raccomandazione, un processo di **modifica delle norme nazionali e degli accordi bilaterali e multilaterali conclusi con altri Stati membri** per attuare le misure di cui alla presente raccomandazione. Un anno dopo l'adozione della raccomandazione, la Commissione dovrebbe pubblicare una relazione di valutazione della sua attuazione negli Stati membri.

---

<sup>51</sup> Agenzia dell'Unione europea per la formazione delle autorità di contrasto, istituita con regolamento (UE) 2015/2219 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2015, sull'Agenzia dell'Unione europea per la formazione delle autorità di contrasto (CEPOL) e che sostituisce e abroga la decisione 2005/681/GAI del Consiglio (GU L 319 del 4.12.2015, pag. 1).

Proposta di

## **RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO**

### **sulla cooperazione operativa di polizia**

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 87, paragrafo 3, e l'articolo 89, in combinato disposto con l'articolo 292,

vista la proposta della Commissione europea,

visto il parere del Parlamento europeo<sup>52</sup>,

considerando quanto segue:

- (1) L'osservazione transfrontaliera e gli inseguimenti oltre frontiera sono strumenti indispensabili per la cooperazione operativa di polizia, senza i quali i criminali possono sfuggire alla polizia attraversando la frontiera, approfittando del cambiamento di giurisdizione e dell'assenza di continuità nell'azione di polizia. È opportuno intervenire per ovviare alle limitazioni che alcuni Stati membri hanno posto in essere, in quanto ostacolano tali operazioni nel loro territorio. È inoltre necessario adeguare certe regole di ingaggio nelle operazioni transfrontaliere di polizia volte a monitorare e arrestare criminali con osservazioni, inseguimenti e operazioni congiunte.
- (2) Istituire capacità permanenti di pattugliamento congiunto e altre operazioni congiunte nelle zone di frontiera interne dell'UE è indispensabile per rispondere alle attività criminali e alle sfide che la mobilità permanente e in crescita di persone, merci e servizi all'interno dell'Unione pone alle forze di polizia. Le strutture esistenti, come i centri di cooperazione di polizia e doganale, dovrebbero ampliare il loro ruolo attuale e acquisire la capacità di pianificare, sostenere, coordinare ed effettuare pattugliamenti congiunti e altre operazioni congiunte sulla base di un'analisi condivisa dei rischi e di una valutazione delle esigenze, conformemente alle prescrizioni di legge applicabili, allo scopo di prevenire e accertare i reati transfrontalieri e sostenere le indagini nelle zone di frontiera interne dell'UE.
- (3) Le reti criminali attive nel traffico di migranti e nella tratta di esseri umani sfruttano l'assenza di frontiere interne nello spazio senza controlli alle frontiere interne ("spazio Schengen") per favorire gli spostamenti non autorizzati di migranti irregolari e approfittare della vulnerabilità delle vittime a scopo di lucro. Una politica di rimpatrio dell'Unione che si voglia efficace presuppone misure efficienti e proporzionate di fermo e identificazione dei migranti irregolari. A questo scopo è opportuno incoraggiare il coordinamento, in particolare avvalendosi dei meccanismi di cui all'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del

---

<sup>52</sup> GU C [...] del [...], pag. [...].

Consiglio<sup>53</sup>, in modo da contribuire a prevenire e contrastare gli spostamenti non autorizzati di migranti irregolari e affrontare le minacce all'ordine pubblico o alla sicurezza interna, limitando nel contempo le ripercussioni sulla circolazione dei viaggiatori in buona fede. In assenza di controlli alle frontiere interne, i pattugliamenti congiunti e altre operazioni congiunte mirate nelle zone di frontiera interne dell'UE sono uno strumento valido per contrastare il traffico di migranti e la tratta di esseri umani, prevenire e accertare il soggiorno irregolare e i reati transfrontalieri connessi alla migrazione irregolare e agevolare l'efficace attuazione pratica degli accordi bilaterali di riammissione, nel rispetto della raccomandazione (UE) 2017/432 della Commissione<sup>54</sup>. Per combattere efficacemente la tratta di esseri umani è necessaria una cooperazione di polizia in contesti sia nazionali che transnazionali, per poter identificare e assistere le vittime e migliorare l'azione penale e la condanna dei trafficanti.

- (4) La limitata disponibilità di forze di polizia che gli Stati membri possono inviare all'estero e l'assenza di interventi coordinati basati su un'analisi preliminare congiunta possono rendere inefficaci gli interventi di polizia in altri Stati membri. Una piattaforma di coordinamento dell'Unione attraverso cui gli Stati membri possano condividere esigenze e priorità in termini di pattugliamenti congiunti e altre operazioni congiunte di dimensione paneuropea potrebbe costituire la struttura necessaria per lo svolgimento efficiente ed efficace di tali operazioni, così da mantenere e rafforzare l'ordine pubblico e la pubblica sicurezza, prevenire i reati, anche dei gruppi dediti alle forme gravi di criminalità organizzata, e contribuire ad affrontare specifiche ondate di criminalità in luoghi chiave, periodi e situazioni specifiche.
- (5) La comunicazione e l'accesso alle informazioni disponibili sono fondamentali per il successo della cooperazione operativa transfrontaliera. I funzionari in prima linea che operano in un altro Stato membro dovrebbero poter accedere in tempo reale, tramite soluzioni mobili come dispositivi portatili o computer di servizio installati a bordo di veicoli, alle informazioni contenute nei sistemi di informazione dell'Unione dal portale di ricerca europeo (ESP) e alle loro banche dati nazionali, conformemente ai diritti di accesso e alla legislazione nazionale e dell'Unione applicabili. Dovrebbero inoltre essere dotati di mezzi di comunicazione mobile affidabili, sicuri e in grado di connettersi in tempo reale, come strumenti di messaggistica istantanea, che funzionino a livello transfrontaliero, in modo da poter comunicare direttamente con le loro autorità e con le autorità dello Stato membro ospitante. Gli Stati membri dovrebbero avvalersi delle soluzioni tecniche che metterà a punto il laboratorio per l'innovazione di Europol per l'interconnettività di mezzi di comunicazione sicura oltre frontiera, che consentano quanto meno l'uso sicuro di mezzi di comunicazione mobile in tempo reale e la geolocalizzazione dei veicoli di polizia, ad esempio mediante tracciamento GPS o droni, durante un'operazione transfrontaliera di polizia.
- (6) Un'efficace cooperazione operativa transfrontaliera di polizia presuppone lo sviluppo di una cultura di polizia comune nell'Unione. Per promuovere le competenze, le conoscenze e la fiducia sono essenziali attività comuni di formazione iniziale e

---

<sup>53</sup> Direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare (GU L 348 del 24.12.2008, pag. 98).

<sup>54</sup> Raccomandazione (UE) 2017/432 della Commissione, del 7 marzo 2017, per rendere i rimpatri più efficaci nell'attuazione della direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio. GU L 66 del 11.3.2017, pag. -21.

programmi di scambio tra allievi di polizia sulle questioni riguardanti questo tipo di cooperazione, così come corsi di formazione continua su queste materie per funzionari in prima linea e personale inquirente. È importante che gli Stati membri adeguino e allineino i programmi delle accademie nazionali di polizia a tutti i livelli di formazione, in modo da includervi corsi accreditati di cooperazione operativa transfrontaliera di polizia e percorsi professionali per allievi e funzionari che concludono la formazione. Gli Stati membri dovrebbero inoltre servirsi al meglio dell'Agenzia dell'Unione europea per la formazione delle autorità di contrasto (CEPOL) informandola delle loro esigenze formative e sostenendone le attività, allineando l'offerta formativa alle priorità in materia di cooperazione transfrontaliera definite nell'analisi delle esigenze di formazione strategica dell'UE (EU-STNA). Dovrebbero altresì riflettere sulla possibilità di introdurre programmi comuni paneuropei di formazione e scambio su larga scala e a lungo termine per allievi e funzionari di polizia nell'ambito della cooperazione operativa transfrontaliera di polizia.

- (7) Data l'importanza del coordinamento e della cooperazione in relazione alle questioni trattate nella presente raccomandazione, in particolare la sua attuazione, la cooperazione operativa transfrontaliera di polizia costituirà un punto fisso all'ordine del giorno del pertinente gruppo di lavoro del Consiglio. Tale gruppo di lavoro dovrebbe fungere da sede permanente di discussione per gli Stati membri riguardo a dette questioni, in particolare l'allineamento delle norme e degli accordi rispettivi, le altre misure volte a sormontare gli ostacoli all'efficacia e efficienza delle operazioni di cooperazione transfrontaliera di polizia, la rendicontazione dei progressi compiuti e le buone pratiche e gli orientamenti necessari.
- (8) La presente raccomandazione dovrebbe essere attuata in tempi ragionevoli. Entro sei mesi dalla sua adozione gli Stati membri dovrebbero avviare un processo di modifica delle norme nazionali e degli accordi bilaterali e multilaterali conclusi con altri Stati membri, a seconda dei casi, per dare attuazione alle misure raccomandate e successivamente ultimare tale processo quanto prima possibile.
- (9) Dopo un certo lasso di tempo è opportuno riesaminare i progressi compiuti nell'attuazione della presente raccomandazione. Pertanto un anno dopo la sua adozione la Commissione dovrebbe valutare tali progressi al fine, tra l'altro, di decidere se siano necessari atti vincolanti di diritto dell'Unione.
- (10) Considerato che la presente raccomandazione non è vincolante, gli Stati membri dovrebbero dare attuazione alle misure ivi contenute conformemente agli atti di diritto dell'Unione applicabili, soprattutto quelli vincolanti. In particolare gli Stati membri dovrebbero attuare le misure raccomandate in conformità della convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen<sup>55</sup>, specie scegliendo le opzioni raccomandate là dove la convenzione offre più opzioni, ampliandone l'ambito di applicazione e adottando disposizioni supplementari in esecuzione e in conformità dei pertinenti articoli della convenzione.
- (11) La presente raccomandazione non dovrebbe intendersi come un tentativo di incidere sulle norme che prevedono limitazioni, garanzie e condizioni da quella non specificamente contemplate, che si applicano alle pertinenti attività di cooperazione

---

<sup>55</sup> Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen, del 14 giugno 1985, tra i governi degli Stati dell'Unione economica Benelux, della Repubblica federale di Germania e della Repubblica francese relativo all'eliminazione graduale dei controlli alle frontiere comuni (GU L 239 del 22.9.2000, pag. 19).

operativa transfrontaliera di polizia in virtù di atti vincolanti di diritto dell'Unione, *in primis* la convenzione Schengen, e di leggi nazionali emanate in conformità del diritto dell'Unione. Possono ad esempio essere disciplinati da dette norme il porto e l'uso di armi d'ordinanza, l'esercizio di prerogative in materia di circolazione stradale, l'uso di mezzi tecnici per eseguire osservazioni transfrontaliere, i controlli d'identità e l'intercettazione di persone che tentano di sottrarsi a tali controlli, cui si far riferimento nella presente raccomandazione.

- (12) A norma degli articoli 1 e 2 del protocollo n. 22 sulla posizione della Danimarca, allegato al trattato sull'Unione europea e al trattato sul funzionamento dell'Unione europea, la Danimarca non partecipa all'adozione della presente raccomandazione, non è da essa vincolata né è soggetta alla sua applicazione. Dato che la presente raccomandazione si basa sull'*acquis* di Schengen, la Danimarca dovrebbe decidere, ai sensi dell'articolo 4 di tale protocollo, entro sei mesi dalla decisione del Consiglio sulla presente raccomandazione, se intende recepirla nel proprio diritto interno.
- (13) La presente raccomandazione, salvo le sezioni 2.1 e 2.2, costituisce uno sviluppo delle disposizioni dell'*acquis* di Schengen a cui l'Irlanda partecipa, a norma della decisione 2002/192/CE del Consiglio<sup>56</sup>; l'Irlanda partecipa pertanto alla sua adozione ed è da essa vincolata, fatta eccezione per le suddette sezioni.
- (14) Per quanto riguarda l'Islanda e la Norvegia, la presente raccomandazione costituisce, ai sensi dell'accordo concluso dal Consiglio dell'Unione europea con la Repubblica d'Islanda e il Regno di Norvegia sulla loro associazione all'attuazione, all'applicazione e allo sviluppo dell'*acquis* di Schengen<sup>57</sup>, uno sviluppo delle disposizioni dell'*acquis* di Schengen che rientrano nel settore di cui all'articolo 1, lettere A e H, della decisione 1999/437/CE del Consiglio<sup>58</sup>.
- (15) Per quanto riguarda la Svizzera, la presente raccomandazione costituisce, ai sensi dell'accordo tra l'Unione europea, la Comunità europea e la Confederazione svizzera riguardante l'associazione di quest'ultima all'attuazione, all'applicazione e allo sviluppo dell'*acquis* di Schengen<sup>59</sup>, uno sviluppo delle disposizioni dell'*acquis* di Schengen che rientrano nel settore di cui all'articolo 1, lettere A e H, della decisione 1999/437/CE del Consiglio, in combinato disposto con l'articolo 3 della decisione 2008/146/GAI del Consiglio<sup>60</sup> e con l'articolo 3 della decisione 2008/149/GAI del Consiglio<sup>61</sup>.
- (16) Per quanto riguarda il Liechtenstein, la presente raccomandazione costituisce, ai sensi del protocollo tra l'Unione europea, la Comunità europea, la Confederazione svizzera e

---

<sup>56</sup> Decisione 2002/192/CE del Consiglio, del 28 febbraio 2002, riguardante la richiesta dell'Irlanda di partecipare ad alcune disposizioni dell'*acquis* di Schengen (GU L 64 del 7.3.2002, pag. 20).

<sup>57</sup> GU L 176 del 10.7.1999, pag. 36.

<sup>58</sup> Decisione 1999/437/CE del Consiglio, del 17 maggio 1999, relativa a talune modalità di applicazione dell'accordo concluso dal Consiglio dell'Unione europea con la Repubblica d'Islanda e il Regno di Norvegia sull'associazione di questi due Stati all'attuazione, all'applicazione e allo sviluppo dell'*acquis* di Schengen (GU L 176 del 10.7.1999, pag. 31).

<sup>59</sup> GU L 53 del 27.2.2008, pag. 52.

<sup>60</sup> Decisione 2008/146/CE del Consiglio, del 28 gennaio 2008, relativa alla conclusione, a nome della Comunità europea, dell'accordo tra l'Unione europea, la Comunità europea e la Confederazione svizzera, riguardante l'associazione della Confederazione svizzera all'attuazione, all'applicazione e allo sviluppo dell'*acquis* di Schengen (GU L 53 del 27.2.2008, pag. 1).

<sup>61</sup> Decisione 2008/149/GAI del Consiglio, del 28 gennaio 2008, relativa alla conclusione, a nome dell'Unione europea, dell'accordo tra l'Unione europea, la Comunità europea e la Confederazione svizzera, riguardante l'associazione della Confederazione svizzera all'attuazione, all'applicazione e allo sviluppo dell'*acquis* di Schengen (GU L 53 del 27.2.2008, pag. 50).

il Principato del Liechtenstein sull'adesione del Principato del Liechtenstein all'accordo tra l'Unione europea, la Comunità europea e la Confederazione svizzera riguardante l'associazione della Confederazione svizzera all'attuazione, all'applicazione e allo sviluppo dell'*acquis* di Schengen<sup>62</sup>, uno sviluppo delle disposizioni dell'*acquis* di Schengen che rientrano nel settore di cui all'articolo 1, lettere A e H, della decisione 1999/437/CE del Consiglio, in combinato disposto con l'articolo 3 della decisione 2011/350/UE del Consiglio<sup>63</sup> e con l'articolo 3 della decisione 2011/349/UE del Consiglio<sup>64</sup>.

- (17) Per quanto riguarda Bulgaria e Romania, la presente raccomandazione, salvo le sezioni 2.1 e 2.2, costituisce un atto basato sull'*acquis* di Schengen o a esso altrimenti connesso ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, dell'atto di adesione del 2005, e dovrebbe essere letta in combinato disposto con le decisioni 2010/365/UE<sup>65</sup> e (UE) 2018/934<sup>66</sup> del Consiglio.
- (18) Per quanto riguarda la Croazia, la presente raccomandazione, salvo le sezioni 2.1 e 2.2, costituisce un atto basato sull'*acquis* di Schengen o a esso altrimenti connesso ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, dell'atto di adesione del 2011, e dovrebbe essere letta in combinato disposto con la decisione (UE) 2017/733 del Consiglio<sup>67</sup>.
- (19) Per quanto concerne Cipro, la presente raccomandazione, salvo le sezioni 2.1 e 2.2, costituisce un atto basato sull'*acquis* di Schengen o ad esso altrimenti connesso ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 2, dell'atto di adesione del 2003,

HA ADOTTATO LA PRESENTE RACCOMANDAZIONE:

## 1. DEFINIZIONI

Ai fini della presente raccomandazione si applicano le definizioni seguenti:

---

<sup>62</sup> GU L 160 del 18.6.2011, pag. 21.

<sup>63</sup> Decisione 2011/350/UE del Consiglio, del 7 marzo 2011, sulla conclusione, a nome dell'Unione europea, del protocollo tra l'Unione europea, la Comunità europea, la Confederazione svizzera e il Principato del Liechtenstein sull'adesione del Principato del Liechtenstein all'accordo tra l'Unione europea, la Comunità europea e la Confederazione svizzera riguardante l'associazione della Confederazione svizzera all'attuazione, all'applicazione e allo sviluppo dell'*acquis* di Schengen, con particolare riguardo alla soppressione dei controlli alle frontiere interne e alla circolazione delle persone (GU L 160 del 18.6.2011, pag. 19).

<sup>64</sup> Decisione 2011/349/UE del Consiglio, del 7 marzo 2011, sulla conclusione, a nome dell'Unione europea, del protocollo tra l'Unione europea, la Comunità europea, la Confederazione svizzera e il Principato del Liechtenstein sull'adesione del Principato del Liechtenstein all'accordo tra l'Unione europea, la Comunità europea e la Confederazione svizzera riguardante l'associazione della Confederazione svizzera all'attuazione, all'applicazione e allo sviluppo dell'*acquis* di Schengen, con particolare riguardo alla cooperazione giudiziaria in materia penale e alla cooperazione di polizia (GU L 160 del 18.6.2011, pag. 1).

<sup>65</sup> Decisione 2010/365/UE del Consiglio, del 29 giugno 2010, sull'applicazione delle disposizioni dell'*acquis* di Schengen relative al sistema d'informazione Schengen nella Repubblica di Bulgaria e in Romania (GU L 166 dell'1.7.2010, pag. 17).

<sup>66</sup> Decisione (UE) 2018/934 del Consiglio, del 25 giugno 2018, relativa all'attuazione delle rimanenti disposizioni dell'*acquis* di Schengen concernenti il sistema d'informazione Schengen nella Repubblica di Bulgaria e in Romania (GU L 165 del 2.7.2018, pag. 37).

<sup>67</sup> Decisione (UE) 2017/733 del Consiglio, del 25 aprile 2017, sull'applicazione delle disposizioni dell'*acquis* di Schengen relative al sistema d'informazione Schengen nella Repubblica di Croazia (GU L 108 del 26.4.2017, pag. 31).

- (a) "inseguimento oltre frontiera": l'operazione di polizia in cui funzionari dell'autorità di contrasto competente di uno Stato membro inseguono in quello Stato membro una o più persone colte in flagranza di reato o di concorso nello stesso e durante l'inseguimento attraversano la frontiera con un altro Stato membro e continuano l'inseguimento nel territorio di questo altro Stato membro;
- (b) "osservazione transfrontaliera": l'operazione di polizia in cui funzionari dell'autorità di contrasto competente di uno Stato membro tengono sotto osservazione, nell'ambito di un'indagine giudiziaria in quello Stato membro, una o più persone indagate per la commissione di un reato o per concorso nello stesso oppure in grado di condurre all'identificazione o al rintracciamento di indagati, e continuano l'osservazione nel territorio di un altro Stato membro dopo che la o le persone sotto osservazione hanno attraversato la frontiera con questo altro Stato membro;
- (c) "operazioni congiunte": operazioni di polizia, compresi pattugliamenti congiunti e altre operazioni congiunte di ordine pubblico, pubblica sicurezza e prevenzione della criminalità, effettuate congiuntamente nelle zone di frontiera interne dell'UE o in altre zone del territorio dell'UE da funzionari delle autorità di contrasto competenti di due o più Stati membri, in cui funzionari di uno Stato membro operano nel territorio di un altro Stato membro;
- (d) "punto di contatto unico": l'autorità centrale nazionale incaricata della cooperazione internazionale fra polizie di cui all'articolo 39, paragrafo 3, della convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen;
- (e) "centro di cooperazione di polizia e doganale": una struttura di contrasto comune finalizzata allo scambio di informazioni e al sostegno di altre attività di contrasto nelle zone di frontiera interne dell'UE, istituita da uno Stato membro sulla base di un accordo bilaterale o multilaterale con uno o più Stati membri confinanti e ubicata nelle immediate vicinanze delle frontiere tra gli Stati membri interessati;
- (f) "zona di frontiera interna dell'UE": l'area geografica nelle immediate vicinanze delle frontiere interne tra Stati membri.

## **2. AFFRONTARE GLI OSTACOLI ALLA COOPERAZIONE OPERATIVA QUANDO FUNZIONARI DI POLIZIA OPERANO IN UN ALTRO STATO MEMBRO**

### **2.1. Inseguimento oltre frontiera**

- (a) Gli Stati membri dovrebbero:
  - i. garantire che i tipi di reati per i quali sono ammissibili inseguimenti oltre frontiera nel loro territorio comprendano i reati elencati nell'allegato della presente raccomandazione;
  - ii. autorizzare l'attraversamento delle loro frontiere terrestri, marittime, fluviali, lacustri e aeree per inseguimenti oltre frontiera nel loro territorio;
  - iii. autorizzare il proseguimento di inseguimenti oltre frontiera nel loro territorio senza limitazioni geografiche o temporali fino all'arrivo delle proprie autorità di contrasto competenti;



- iv. raccogliere statistiche sugli inseguimenti oltre frontiera delle proprie autorità di contrasto competenti e trasmetterle annualmente al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Commissione.
- (b) Gli Stati membri dovrebbero permettere ai funzionari dell'autorità di contrasto competente di un altro Stato membro che effettuano inseguimenti oltre frontiera nel loro territorio di fare quanto segue:
- i. portare l'arma d'ordinanza e relative munizioni;
  - ii. utilizzare l'arma d'ordinanza a scopo di legittima difesa propria e se necessario altrui;
  - iii. fermare, arrestare o trattenere temporaneamente un indagato, anche facendo uso di coercizione e forza fisica, nell'attesa dei funzionari delle autorità competenti dello Stato membro nel cui territorio ha avuto luogo l'inseguimento;
  - iv. esercitare le prerogative in materia di circolazione stradale applicabili negli Stati membri in cui ha luogo l'inseguimento;
  - v. utilizzare i propri sistemi GPS in modo da potersi fare localizzare dall'autorità di contrasto competente dell'altro Stato membro.

## **2.2. Osservazioni transfrontaliere**

- (a) Gli Stati membri dovrebbero:
- i. garantire che i tipi di reati per i quali sono ammissibili osservazioni transfrontaliere nel loro territorio comprendano i reati elencati nell'allegato della presente raccomandazione;
  - ii. autorizzare osservazioni transfrontaliere nel loro territorio in relazione a persone indagate per la commissione di uno o più dei suddetti reati o per concorso negli stessi oppure in grado di condurre all'identificazione o al rintracciamento di indagati;
  - iii. autorizzare l'attraversamento delle loro frontiere terrestri, marittime, fluviali, lacustri e aeree per osservazioni transfrontaliere nel loro territorio;
  - iv. permettere e agevolare la condivisione di materiale, anche mediante prestiti a breve o lungo termine sulla base di procedure concordate, ai fini di osservazioni transfrontaliere più efficienti;
  - v. designare il proprio punto di contatto unico ad autorità centrale incaricata del coordinamento delle osservazioni transfrontaliere da e verso altri Stati membri, anche conferendogli il potere di trattare e presentare richieste di autorizzazione 24 ore al giorno, 7 giorni su 7;
  - vi. raccogliere statistiche sulle osservazioni transfrontaliere delle proprie autorità di contrasto competenti e trasmetterle annualmente al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Commissione.
- (b) Gli Stati membri dovrebbero permettere ai funzionari dell'autorità di contrasto competente di un altro Stato membro che effettuano osservazioni transfrontaliere nel loro territorio di fare quanto segue:
- i. portare l'arma d'ordinanza e relative munizioni;

- ii. utilizzare l'arma d'ordinanza a scopo di legittima difesa propria e se necessario altrui;
- iii. utilizzare i mezzi tecnici necessari per le osservazioni transfrontaliere, compresi localizzatori GPS, droni e apparecchiature audiovisive.

### **2.3. Operazioni congiunte**

- (a) Gli Stati membri dovrebbero permettere ai funzionari dell'autorità di contrasto competente di un altro Stato membro coinvolti in operazioni congiunte sul loro territorio di fare quanto segue:
  - i. eseguire controlli d'identità e intercettare chiunque tenti di sottrarsi a detti controlli;
  - ii. indossare l'uniforme e portare l'arma d'ordinanza e relative munizioni;
  - iii. utilizzare l'arma d'ordinanza a scopo di legittima difesa propria e se necessario altrui;
  - iv. utilizzare le proprie apparecchiature radio nelle zone di frontiera interne dell'UE.
- (b) Gli Stati membri dovrebbero:
  - i. impartire ai funzionari delle autorità di contrasto competenti suscettibili di partecipare a operazioni congiunte, corsi di formazione linguistica e attività di formazione su procedure operative, diritto amministrativo e penale e procedure penali di altri Stati membri applicabili alle zone di frontiera interne dell'UE, lotta alla tratta di esseri umani e al traffico di migranti, prevenzione e accertamento del soggiorno irregolare e dei reati transfrontalieri connessi alla migrazione irregolare o altre attività collegate alla criminalità organizzata e a reati gravi di natura transfrontaliera;
  - ii. raccogliere statistiche sulle operazioni e sui pattugliamenti congiunti delle proprie autorità di contrasto competenti nel territorio di altri Stati membri e trasmetterle annualmente al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Commissione.

### **3. COOPERAZIONE OPERATIVA TRANSFRONTALIERA DI POLIZIA PER CONTRASTARE IL TRAFFICO DI MIGRANTI E I REATI TRANSFRONTALIERI CONNESSI ALLA MIGRAZIONE IRREGOLARE**

- (a) Gli Stati membri dovrebbero ricorrere a operazioni congiunte nelle zone di frontiera interne dell'UE per:
  - i. contrastare il traffico di migranti;
  - ii. prevenire e accertare il soggiorno irregolare e i reati transfrontalieri connessi alla migrazione irregolare.
- (b) Gli Stati membri dovrebbero garantire il coordinamento a livello nazionale tra le autorità competenti coinvolte in operazioni congiunte e quelle che si occuperanno dei cittadini di paesi terzi fermati per irregolarità del soggiorno, in

particolare ricorrendo ai meccanismi di cui all'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva 2008/115/CE.

**4. COOPERAZIONE OPERATIVA TRANSFRONTALIERA DI POLIZIA PER CONTRASTARE LA TRATTA DI ESSERI UMANI E IDENTIFICARE E PROTEGGERE LE VITTIME**

- (a) Gli Stati membri dovrebbero ricorrere a operazioni congiunte transfrontaliere nelle zone di frontiera interne dell'UE per:
- i. contrastare la tratta di esseri umani;
  - ii. identificare e assistere le vittime della tratta di esseri umani e garantirne la sicurezza.

**5. POSTI DI POLIZIA E DOGANALI CONGIUNTI**

- (a) Gli Stati membri dovrebbero ampliare gli attuali compiti dei rispettivi centri di cooperazione di polizia e doganale:
- i. svolgendo, sostenendo e coordinando operazioni congiunte nelle zone di frontiera interne dell'UE;
  - ii. elaborando analisi congiunte dei reati transfrontalieri specifici della loro zona di frontiera interna dell'UE e condividendole tramite il punto di contatto unico nazionale con tutti gli altri Stati membri e gli organi e organismi dell'Unione competenti, come Europol e se del caso l'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF);
  - iii. sostenendo le indagini sui reati transfrontalieri commessi nelle loro zone di frontiera interne dell'UE.
- (b) In vista dell'ampliamento dei compiti dei loro attuali centri di cooperazione di polizia e doganale, gli Stati membri dovrebbero rinominarli "posti di polizia e doganali comuni".

**6. PIATTAFORMA DI COORDINAMENTO DELLE OPERAZIONI CONGIUNTE**

- (a) Gli Stati membri, insieme alla Commissione e a Europol, dovrebbero:
- i. creare congiuntamente una piattaforma unica di coordinamento attraverso cui gli Stati membri possano condividere esigenze e priorità in materia di operazioni congiunte:
    - in luoghi di particolare rilevanza per la prevenzione e il contrasto della criminalità, ad esempio poli di criminalità o zone turistiche frequentate da turisti di altri Stati membri;
    - in occasione di assembramenti e grandi eventi in grado di attrarre visitatori da altri Stati membri, ad esempio grandi eventi sportivi o vertici internazionali;
    - in caso di catastrofi e incidenti gravi, in coordinamento con il meccanismo unionale di protezione civile (UCPM), in

particolare il Centro di coordinamento della risposta alle emergenze (ERCC)<sup>68</sup>;

- in caso di altre attività collegate alla criminalità organizzata e a reati gravi di natura transfrontaliera;
  - ii. stabilire congiuntamente, sulla base delle informazioni fornite dagli organi e organismi competenti dell'Unione e dagli Stati membri e con il contributo dei posti di polizia e doganali comuni, un'unica relazione periodica che analizzi i rischi e le esigenze in materia di operazioni congiunte, che gli Stati membri possono utilizzare per operazioni congiunte più mirate.
- (b) Gli Stati membri dovrebbero:
- i. trasmettere alla piattaforma di coordinamento informazioni su tutte le minacce gravi all'ordine pubblico e alla pubblica sicurezza di cui sono a conoscenza, sugli assembramenti e i grandi eventi imminenti in grado di attrarre un numero significativo di visitatori da altri Stati membri e sui modelli di mobilità dei loro cittadini, in particolare durante le stagioni turistiche;
  - ii. designare il punto di contatto unico a punto di contatto nazionale per il coordinamento di tali operazioni congiunte.

## 7. GARANTIRE L'EFFETTIVO ACCESSO ALL'INFORMAZIONE E ALLA COMUNICAZIONE

- (a) Gli Stati membri dovrebbero provvedere affinché i funzionari delle rispettive autorità di contrasto competenti che partecipano alla cooperazione operativa transfrontaliera di polizia di cui alla presente raccomandazione e che operano nel territorio di un altro Stato membro:
- i. abbiano accesso sicuro da remoto alle banche dati nazionali e alle banche dati dell'Unione e internazionali dal portale di ricerca europeo, conformemente alla legislazione nazionale, in modo da poter svolgere le loro funzioni di polizia nel territorio di un altro Stato membro nell'ambito di tali operazioni, ad esempio eseguendo controlli d'identità;
  - ii. possano utilizzare mezzi di comunicazione sicura in tempo reale in grado di funzionare nel territorio di un altro Stato membro, in modo da poter comunicare direttamente con l'autorità di contrasto competente del loro Stato membro e con i funzionari delle autorità di contrasto competenti dell'altro o degli altri Stati membri interessati.

---

<sup>68</sup> In caso di crisi e emergenze (perlopiù catastrofi o incidenti importanti) qualsiasi Stato membro o paese terzo colpito può chiedere protezione civile o assistenza umanitaria attraverso il meccanismo unionale di protezione civile. Il Centro di coordinamento della risposta alle emergenze (ERCC) coordina, facilita e cofinanzia la risposta degli Stati membri alla richiesta di assistenza ([Centro di coordinamento della risposta alle emergenze \(ERCC\) | Protezione civile e operazioni di aiuto umanitario europeo \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/ercc/)).

- (b) Gli Stati membri dovrebbero ricorrere alle soluzioni tecniche che metterà a punto il laboratorio per l'innovazione di Europol per garantire una comunicazione sicura, diretta e in tempo reale a livello transfrontaliero.

## **8. FORMAZIONE COMUNE E SVILUPPO PROFESSIONALE NELLA COOPERAZIONE OPERATIVA TRANSFRONTALIERA DI POLIZIA**

- (a) Gli Stati membri dovrebbero:
- i. istituire, insieme agli Stati membri confinanti, una formazione iniziale comune e programmi di scambio per allievi di polizia in materia di cooperazione operativa transfrontaliera di polizia;
  - ii. adeguare e allineare i programmi delle accademie nazionali di polizia a tutti i livelli di formazione, in modo da includervi corsi accreditati sulla cooperazione operativa transfrontaliera europea di polizia;
  - iii. concepire e realizzare percorsi professionali per allievi e funzionari che hanno completato la formazione iniziale comune, programmi di scambio o corsi specifici sulla cooperazione operativa transfrontaliera di polizia;
  - iv. istituire corsi e iniziative comuni di sviluppo professionale continuo per funzionari prima linea e personale inquirente affinché acquisiscano competenze e conoscenze sulla cooperazione operativa transfrontaliera di polizia, per quanto riguarda soprattutto la normativa pertinente, le regole di ingaggio, gli strumenti, le tecniche, i meccanismi, le procedure e le migliori pratiche;
  - v. intensificare i corsi di lingua per funzionari di polizia affinché possano partecipare efficacemente alla cooperazione operativa transfrontaliera di polizia;
  - vi. allineare l'offerta formativa alle priorità in materia di cooperazione operativa transfrontaliera di polizia definite nell'analisi delle esigenze di formazione strategica dell'UE (EU-STNA);
  - vii. informare CEPOL delle loro esigenze di formazione in materia di cooperazione operativa transfrontaliera di polizia e sostenerne le attività;
  - viii. riflettere sulla possibilità di introdurre programmi comuni paneuropei di formazione e scambio su larga scala e a lungo termine per allievi e funzionari di polizia nell'ambito della cooperazione operativa transfrontaliera di polizia.

## **9. DISPOSIZIONI FINALI**

- (a) Gli Stati membri dovrebbero discutere e portare avanti le questioni trattate nella presente raccomandazione, in particolare per quanto riguarda la sua attuazione.
- (b) Gli Stati membri dovrebbero sfruttare appieno il sostegno finanziario a disposizione nel Fondo Sicurezza interna – Polizia, per migliorare e intensificare la cooperazione operativa transfrontaliera.

- (c) Entro sei mesi dalla data di adozione della presente raccomandazione gli Stati membri dovrebbero prendere le misure necessarie, anche modificando le norme nazionali e gli accordi bilaterali e multilaterali conclusi con altri Stati membri, a seconda dei casi e conformemente al diritto dell'Unione, per dare attuazione alla presente raccomandazione.
- (d) Un anno dopo la data di adozione della presente raccomandazione, la Commissione dovrebbe valutare l'attuazione data alla presente raccomandazione negli Stati membri e pubblicare una relazione al riguardo.

Fatto a Bruxelles, il

*Per il Consiglio  
Il presidente*