



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 7.1.2005  
COM(2004) 858 definitivo

**RELAZIONE DELLA COMMISSIONE**

**sul recepimento legislativo della decisione quadro del Consiglio del 13 giugno 2002  
relativa alle squadre investigative comuni**

{SEC(2004) 1725}

## 1. INTRODUZIONE

La crescita del crimine transfrontaliero e la diffusione del terrorismo hanno indotto gli Stati membri ad adottare uno strumento legislativo che fornisca una legislazione armonizzata in grado di stabilire regole chiare per la costituzione e il funzionamento delle squadre investigative comuni. In pratica queste squadre erano già operative a livello informale, ma non esisteva alcuna legislazione in vigore che regolasse la loro attività.

Un primo passo in questa direzione è stata la convenzione del 2000 relativa all'assistenza giudiziaria in materia penale tra gli Stati membri<sup>1</sup> (in seguito denominata “la convenzione del 2000”) che affronta la questione delle squadre investigative comuni (articolo 13) e inoltre fornisce altri strumenti per combattere il crimine transfrontaliero, come per esempio lo scambio spontaneo di informazioni, le operazioni di infiltrazione, le consegne controllate, ecc.

A causa del ritardo nella ratifica della convenzione del 2000, il Consiglio ha adottato una decisione quadro relativa alle squadre investigative comuni<sup>2</sup> (in seguito denominata “la decisione quadro”) il 13 giugno 2002 per mettere a disposizione degli strumenti più adeguati alla promozione delle operazioni delle squadre investigative comuni.

Gli effetti della decisione quadro cesseranno allorché entrerà in vigore in tutti gli Stati membri la convenzione relativa all'assistenza giudiziaria in materia penale tra gli Stati membri dell'Unione europea (articolo 5).

Secondo l'articolo 4 della decisione quadro, gli Stati membri devono adottare le misure necessarie per conformarsi alle disposizioni della stessa entro il 1° gennaio 2003.

Il 28 novembre 2002, il Consiglio ha adottato un protocollo<sup>3</sup> che modifica la convenzione Europol per consentire la partecipazione dei funzionari Europol alle squadre investigative comuni.

L'8 maggio 2003 il Consiglio ha adottato una raccomandazione relativa a un modello di accordo mirante alla costituzione di una squadra investigativa comune<sup>4</sup>.

A seguito degli attacchi terroristici dell'11 marzo 2004 a Madrid, il Consiglio europeo, con la sua dichiarazione del 25 marzo 2004<sup>5</sup>, ha sollecitato gli Stati membri

---

<sup>1</sup> Atto del Consiglio del 29 maggio 2000 che stabilisce, conformemente all'articolo 34 del trattato sull'Unione europea, la convenzione relativa all'assistenza giudiziaria in materia penale tra gli Stati membri dell'Unione europea, GU C 197 del 12.7.2000, pag. 1.

<sup>2</sup> Decisione quadro del Consiglio del 13 giugno 2002 relativa alle squadre investigative comuni, GU L 162 del 20.6.2002, pag. 1.

<sup>3</sup> Atto del Consiglio del 28 novembre 2002 che stabilisce un protocollo recante modifica della convenzione che istituisce un Ufficio europeo di polizia (convenzione Europol) e del protocollo relativo ai privilegi e alle immunità dell'Europol, dei membri dei suoi organi, dei suoi vicedirettori e agenti, GU C 312 del 16.12.2002, pag. 1.

<sup>4</sup> Raccomandazione del Consiglio dell'8 maggio 2003 su un modello di accordo volto alla costituzione di una squadra investigativa comune, GU C 121 del 23.5.2003, pag. 1.

a prendere ogni misura necessaria per attuare pienamente la decisione quadro entro giugno 2004 e li ha esortati ad assicurare che i rappresentanti di Europol e Eurojust siano utilizzati insieme alle squadre investigative comuni nella misura maggiore possibile.

## **2. SCOPO DELLA RELAZIONE E METODO DI VALUTAZIONE**

Le decisioni quadro sono vincolanti per gli Stati membri quanto al risultato da ottenere, salva restando la competenza delle autorità nazionali in merito alla forma e ai mezzi. Non hanno effetto diretto.

Dal momento che, nell'ambito del terzo pilastro, la Commissione non ha alcuna autorità di intraprendere una procedura di infrazione contro uno Stato membro, questa relazione è limitata nella sua natura e scopo ad una valutazione oggettiva delle misure di attuazione adottate.

La Commissione ha ricordato agli Stati membri i loro obblighi con una lettera inviata il 5 febbraio 2003. All'epoca solo uno Stato membro (Regno Unito) aveva già trasmesso le informazioni sull'attuazione della decisione quadro. Nove Stati membri (Germania, Spagna, Italia, Lussemburgo, Austria, Portogallo, Finlandia, Svezia e Regno Unito) hanno fornito alla Commissione le informazioni sull'attuazione entro il 31 dicembre 2003. Nell'aprile 2004, la Francia ha trasmesso le informazioni sull'attuazione e l'Austria ha informato la Commissione che sarebbe entrata in vigore una nuova normativa riguardante le squadre investigative comuni. Nel maggio 2004 la Commissione ha di nuovo contattato gli Stati membri che non avevano trasmesso alcuna informazione (Belgio, Danimarca, Grecia, Irlanda e Paesi Bassi) e ha ottenuto risposte da tre di loro (Belgio, Grecia e Paesi Bassi).

Alla luce dell'allargamento, il 13 aprile 2004 la Commissione ha contattato gli Stati in fase di adesione, chiedendo informazioni relative all'attuazione della decisione quadro. Sei di loro hanno risposto (Cipro, Ungheria, Lettonia, Lituania, Malta e Slovacchia).

Anche se la scadenza per la presentazione della relazione al Consiglio era il 1° luglio 2004, al fine di valutare l'applicazione della decisione quadro in quanti più Stati possibili, sono state tenute in considerazione le informazioni fornite entro il 15 agosto 2004.

Solo tre Stati membri (Danimarca, Lettonia e Finlandia) hanno effettuato il recepimento della normativa entro il termine fissato nell'articolo 4 della decisione quadro e soltanto uno (Regno Unito) – che aveva inoltre adottato parte delle misure di recepimento prima del termine – ha trasmesso in tempo alla Commissione le informazioni pertinenti.

In totale, 14 Stati membri hanno trasmesso la normativa pertinente alla Commissione (Danimarca, Germania, Spagna, Francia, Lettonia, Lituania, Ungheria, Malta, Paesi Bassi, Austria, Portogallo, Finlandia, Svezia e Regno Unito). Non è stata ricevuta alcuna informazione da parte di cinque Stati membri (Estonia, Irlanda, Polonia,

---

<sup>5</sup> Documento del Consiglio 7906/04 JAI, 100.

Repubblica ceca, Slovenia) mentre quattro Stati membri hanno trasmesso il testo di un progetto di legge (Belgio, Italia, Cipro e Slovacchia) e due Stati membri hanno informato la Commissione che avevano in preparazione una bozza (Grecia e Lussemburgo).

La qualità delle informazioni nazionali ricevute dalla Commissione influisce inevitabilmente sul valore e sulla precisione di questa relazione. La Commissione ha incontrato molte difficoltà nella raccolta delle informazioni pertinenti. Inoltre, la normativa nazionale era parziale e faceva riferimento ad altre disposizioni non fornite alla Commissione. La valutazione delle informazioni ricevute ha sottolineato il fatto che, anche laddove non era indispensabile legiferare, poteva essere tuttavia utile realizzare delle linee guida o circolari che chiarissero alcune questioni essenziali.

Difficoltà valutative sono anche sorte per il fatto che la decisione quadro è stata creata riprendendo gli articoli 13, 15 e 16 direttamente dalla convenzione del 2000. Le disposizioni riguardanti le squadre investigative comuni sono state concordate nella convenzione del 2000 come parte di un complesso sistema di strumenti vari di cooperazione nella lotta contro il crimine transfrontaliero. La decisione quadro sulle squadre investigative comuni non riproduce l'intera convenzione del 2000 e questo fatto potrebbe portare, nel periodo di transizione prima dell'entrata in vigore della convenzione del 2000, ad una mancanza di chiarezza su aspetti quali l'autorità competente alla costituzione delle squadre o al fatto che alcune attività investigative (per esempio operazioni di infiltrazione o consegne controllate che potrebbero essere svolte dalla squadra in modo positivo) non siano disciplinate dalla decisione quadro.

Alla luce di tutto questo, deve essere tenuto in considerazione il fatto che la convenzione del 2000 è stata ora ratificata da 8 Stati membri (Danimarca, Estonia, Spagna, Lettonia, Lituania, Paesi Bassi, Portogallo, Finlandia). Alcuni Stati membri che hanno ratificato la convenzione del 2000 hanno inoltre adottato una normativa specifica che attua la decisione quadro (Spagna, Lettonia, Portogallo, Finlandia), mentre altri hanno attuato la decisione quadro mediante una legge che ratifica la convenzione del 2000. Uno Stato membro (Lituania) ha trasmesso soltanto il testo della normativa nazionale specifica senza allegare la legge di conversione e un altro (Estonia) non ha fornito informazioni sull'attuazione della decisione quadro, anche se ha ratificato la Convenzione del 2000.

### **3. CONCLUSIONI**

Al fine di valutare l'attuazione della decisione quadro, dovrebbe essere tenuto a mente che gli Stati membri hanno l'obbligo di adottare una nuova normativa nella misura in cui è necessario recepire la decisione quadro. Dunque, se il sistema giudiziario considerato nel suo insieme contiene già delle norme giuridicamente vincolanti che assicurano la piena applicazione della decisione quadro, non c'è bisogno di un'ulteriore normativa. Inoltre, non è necessario che la normativa di attuazione utilizzi le stesse parole della decisione quadro purché il risultato finale garantisca la piena applicazione delle norme disciplinate dalla decisione quadro e crei una situazione giuridica sufficientemente chiara e precisa.

In termini generali, l'attuazione della decisione quadro ha richiesto in molti Stati membri l'adozione di una nuova normativa o almeno la modifica di determinate disposizioni interne.

Alcuni Stati membri (Spagna, Portogallo) hanno trasposto la decisione quadro in leggi nazionali aventi più o meno lo stesso contenuto della suddetta, mentre altri (Danimarca, Francia, Lettonia, Ungheria, Austria, Finlandia, Svezia) hanno modificato le disposizioni esistenti o hanno adottato una legislazione che prevede nuove norme.

Uno Stato membro (Regno Unito) ha affermato che c'è stato bisogno di emanare solo alcune disposizioni mentre le altre sono state recepite mediante una circolare. Dal momento che la circolare non è giuridicamente vincolante, si è ritenuto che le disposizioni pertinenti non fossero conformi alla decisione quadro.

Tre Stati membri (Germania, Lituania e Malta) hanno ritenuto che non fosse necessaria alcuna normativa specifica per attuare la decisione quadro.

In uno Stato membro (Paesi Bassi) la legislazione vigente permette la costituzione di squadre investigative comuni "nella misura in cui siano previste da un trattato o da una convenzione". Dal momento che la decisione quadro non è né un trattato né una convenzione, le disposizioni pertinenti non sono conformi alla decisione quadro.

Le conclusioni che seguono valutano l'attuazione di ogni disposizione della decisione quadro singolarmente. Per ulteriori chiarimenti ed un esame dettagliato della legislazione nazionale si veda l'allegato 1.

Per quanto concerne l'**articolo 1, paragrafo 1**, che rappresenta la parte più importante della decisione quadro, è sufficiente che il contesto giuridico generale permetta di costituire squadre investigative comuni come gruppi di lavoro operanti in una dimensione transnazionale per periodi di tempo limitati e con scopi specifici. Quasi tutti gli Stati membri (Spagna, Francia, Lettonia, Lituania, Ungheria, Austria, Portogallo, Finlandia, Svezia) hanno attuato questa disposizione con le normative vigenti. In molti Stati membri (Spagna, Lettonia, Ungheria, Austria, Portogallo, Finlandia e Svezia) la normativa vigente fa riferimento ad un accordo che viene a volte indicato come modello di accordo adottato dal Consiglio (Austria) mentre in altri il termine fa riferimento al contatto di carattere generale tra le autorità competenti (Francia, Lituania).

Per quanto riguarda la proposta per la composizione della squadra contenuta nell'**articolo 1, paragrafo 2**, va notato che la normativa vigente, quando fa riferimento ad un accordo o a una diversa intesa tra le autorità competenti, anche se non fa riferimento al modello di accordo adottato dal Consiglio, implica implicitamente la costituzione di una squadra.

Per quanto riguarda l'**articolo 1, paragrafo 3**, che riguarda la direzione della squadra, il diritto applicabile e le condizioni organizzative, è sufficiente che ogni Stato membro fornisca le norme che devono essere applicate all'interno dei suoi confini senza specificare quali tra esse saranno applicabili negli altri Stati membri. Tuttavia questo paragrafo è stato pienamente attuato solo da due Stati membri (Spagna e Austria). Quattro Stati membri hanno attuato solo determinate disposizioni

come le regole generali riguardanti i "poteri di vigilanza" accordati al leader della squadra o il diritto applicabile (Francia), o quelle disposizioni che riguardano il leader della squadra e il diritto applicabile senza alcun riferimento alle condizioni organizzative (Lettonia, Ungheria, Finlandia). La normativa adottata dagli altri Stati membri (Danimarca, Germania, Lituania, Malta, Paesi Bassi, Portogallo, Svezia, Regno Unito) non affronta queste questioni.

Per quanto riguarda l'**articolo 1, paragrafo 4** (che tratta la definizione di "membro distaccato"), va notato che, anche se nessuna disposizione fornisce espressamente una definizione di "membro distaccato", quando la normativa di attuazione fa riferimento a persone distaccate della squadra, dal contesto generale si deduce che fa riferimento a membri di squadre investigative comuni provenienti da Stati membri diversi da quello dove la squadra opera.

Uno degli aspetti più significativi della decisione quadro affronta la questione dei poteri accordati ai membri distaccati (**articolo 1, paragrafi 5 e 6**). La normativa di attuazione differisce considerevolmente da uno Stato all'altro. Mentre in alcuni Stati membri le attività che possono essere affidate ai membri distaccati sono elencate e specificatamente indicate (Francia, Malta e Finlandia), in altri le disposizioni hanno carattere molto generale (Lituania) o fanno riferimento all'accordo richiesto per costituire la squadra (Spagna), ad altri tipi di approvazione da parte dell'autorità competente (Germania) o al diritto nazionale (Austria) e in altri ancora è compito del leader della squadra decidere quali poteri possono essere assegnati ai membri distaccati (Lettonia e Portogallo).

L'**articolo 1, paragrafo 7** affronta il caso in cui la squadra ravveda la necessità che in uno degli Stati membri che hanno costituito la squadra siano adottate misure investigative. Lo scopo di tale disposizione è quello di prevenire che le squadre investigative comuni abbiano bisogno di rogatorie. Solo tre Stati membri (Spagna, Finlandia, Svezia) hanno rispettato questa disposizione. Uno Stato membro (Regno Unito) ha ristretto le misure investigative ai mandati di perquisizione e alle ingiunzioni a produrre dati e gran parte della normativa nazionale introdotta non affronta questo tema (Danimarca, Germania, Francia, Lituania, Ungheria, Malta, Paesi Bassi, Austria, Portogallo). Uno Stato membro (Lettonia) ha adottato delle disposizioni poco chiare al riguardo che non sembrano rispettare l'articolo 1, paragrafo 7.

L'**articolo 1, paragrafo 8**, che riguarda l'assistenza di uno Stato membro che non abbia partecipato alla costituzione della squadra ovvero di uno Stato terzo è stato pienamente attuato da due Stati membri (Spagna e Portogallo) e uno Stato membro (Lettonia) ha adottato disposizioni poco chiare al riguardo. Secondo le informazioni ricevute, gli altri Stati membri non hanno alcuna normativa vigente che concerne l'articolo 1, paragrafo 8.

Le disposizioni relative alle informazioni da fornire (**articolo 1, paragrafo 9**) sono state direttamente attuate da tre Stati membri (Lettonia, Portogallo e Svezia). Tuttavia, in molti casi, la possibilità che i membri distaccati forniscano alla squadra le informazioni disponibili nello Stato membro distaccato può essere dedotta da una interpretazione generale della legislazione (Spagna, Ungheria, Austria, Finlandia). Non è possibile trovare alcuna disposizione pertinente nella legislazione degli altri Stati membri.

Per quanto riguarda l'uso delle informazioni raccolte (**articolo 1, paragrafo 10**) si può osservare che tre Stati membri hanno rispettato completamente questa disposizione (Spagna, Portogallo, Svezia) e due l'hanno attuata parzialmente (Austria e Finlandia). Uno Stato membro ha adottato disposizioni che non sono in linea con la decisione quadro (Lettonia).

Per quanto riguarda l'**articolo 1, paragrafo 11** (che afferma che la decisione quadro lascia impregiudicata ogni altra vigente disposizione o intesa concernente la costituzione o l'attività di squadre investigative comuni), nessuno Stato membro ha trasmesso una normativa specifica. Tuttavia, nella misura in cui le normative nazionali di attuazione non contengono alcuna disposizione conflittuale, va considerato che ogni Stato membro rispetta l'articolo 1, paragrafo 11.

L'opzione di permettere che partecipino alle attività della squadra persone che non rappresentano gli Stati membri (**articolo 1, paragrafo 12**) è stata prevista solo da sei Stati membri (Spagna, Lettonia, Ungheria, Austria, Portogallo, Finlandia). In uno Stato membro (Lituania) la normativa vigente fa riferimento ai "casi forniti in un trattato internazionale". Gli altri Stati membri non hanno recepito questa disposizione.

Per quanto riguarda l'**articolo 2** (responsabilità penale), sono state adottate disposizioni di attuazione da parte di sei Stati membri (Danimarca, Spagna, Lituania, Malta, Austria, Regno Unito). Uno Stato membro l'ha attuato parzialmente (Germania). Gli altri non hanno adottato alcuna misura di recepimento.

L'**articolo 3** (responsabilità civile) è stato recepito pienamente in tre Stati membri (Spagna, Austria, Portogallo) e parzialmente in cinque Stati membri (Danimarca, Lituania, Finlandia, Svezia, Regno Unito). Negli altri Stati membri non è stata adottata alcuna previsione normativa.

In conclusione, solo uno Stato membro (Spagna) ha adottato disposizioni di recepimento che rispettano pienamente la decisione quadro.

Tuttavia, è essenziale sottolineare il fatto che qualunque normativa vigente preveda che vengano costituite squadre investigative comuni attraverso un accordo (si vedano commenti all'articolo 1, paragrafo 1), ciò dovrebbe assicurare un'attuazione soddisfacente.

In una relazione supplementare, la Commissione terrà in considerazione ulteriori informazioni fornite e aggiornerà, ove necessario, le informazioni relative alla normativa nazionale. Nel frattempo, la Commissione invita tutti gli Stati membri ad assicurare il rapido e completo recepimento della decisione quadro sulle squadre investigative comuni e a informarla delle misure prese.

Sono allegati a questa relazione due documenti di lavoro dei servizi della Commissione: nel primo, conformemente alle informazioni raccolte dalla Commissione, viene valutata la normativa adottata o da adottare in ogni Stato membro con riferimento a ogni disposizione della decisione quadro; il secondo contiene una tabella che mostra in dettaglio il recepimento di ogni articolo della decisione quadro nelle disposizioni nazionali.