



**CONSIGLIO
DELL'UNIONE EUROPEA**

Bruxelles, 23 febbraio 2010 (24.02)

**5842/2/10
REV 2**

JAI 90

NOTA

della:	Presidenza
alle:	delegazioni
Oggetto:	Progetto di strategia di sicurezza interna per l'Unione europea: "Verso un modello di sicurezza europeo"

INTRODUZIONE

Da cinquant'anni a questa parte l'Unione europea, le sue istituzioni e gli Stati membri promuovono e assicurano libertà e sicurezza. L'Europa garantisce il rispetto dei diritti umani, dello stato di diritto e della solidarietà. In quanto europei, beneficiamo del diritto di vivere, lavorare e studiare in paesi europei diversi dal nostro. La soppressione dei controlli alle frontiere interne nello spazio Schengen è stato un passo avanti di particolare rilievo per l'Europa. I progressi tecnologici hanno inoltre rivoluzionato i modi e la velocità di comunicazione, determinando così l'apertura, non solo delle nostre frontiere, ma anche delle nostre società. Unita nella diversità, questa Europa libera e prospera continua a facilitare e ad arricchire la vita delle persone.

Per i cittadini dell'Unione europea, la sicurezza costituisce una delle principali priorità. I programmi di lavoro pluriennali dell'UE hanno già fornito una buona base pragmatica per rafforzare la cooperazione operativa, ma ora è necessario pervenire a un consenso più ampio sulla visione, sui valori e sugli obiettivi che sottendono la sicurezza interna dell'UE.

I principali rischi e minacce connessi alla criminalità che gravano attualmente sull'Europa, quali il terrorismo, le gravi forme di criminalità organizzata, il traffico di stupefacenti, la cibercriminalità, la tratta di persone, lo sfruttamento sessuale di minori e la pedopornografia, la criminalità economica e la corruzione, il traffico di armi e la criminalità transfrontaliera, si adattano con estrema rapidità ai progressi in campo scientifico e tecnologico, nel tentativo di sfruttare illegalmente e compromettere i valori e la prosperità delle nostre società aperte.

La strategia di sicurezza interna dell'UE, pur non intesa di per sé a creare nuove competenze, bensì ad integrare le strategie e gli approcci concettuali esistenti e a riconoscere il quadro del programma di Stoccolma, intende rispondere a tale situazione. Testimonia del fermo impegno a mantenere costanti i progressi nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, attraverso un modello di sicurezza europeo chiamato a raccogliere le seguenti sfide: tutelare i diritti e le libertà; migliorare la cooperazione e la solidarietà tra gli Stati membri; affrontare le cause dell'insicurezza, oltre che i soli effetti; porre in cima alla lista delle priorità la prevenzione e l'anticipazione; coinvolgere tutti i settori che contribuiscono alla protezione dei cittadini (politico, economico, sociale, ecc.); informare i cittadini sulle politiche in materia di sicurezza; e infine riconoscere l'interdipendenza tra sicurezza interna ed esterna nel definire un approccio di "sicurezza globale" con i paesi terzi.

È pertanto essenziale che la stessa strategia di sicurezza interna sia in grado di adattarsi sia alle esigenze dei cittadini che alle sfide di questo ventunesimo secolo dinamico e globale.

Quello della sicurezza interna è un concetto che va inteso in senso ampio e articolato e che abbraccia molteplici settori per fronteggiare tali gravi minacce ed altre ancora che hanno un'incidenza diretta sulla vita, la sicurezza e il benessere dei cittadini, fra cui le catastrofi naturali e di origine umana quali incendi boschivi, terremoti, inondazioni e tempeste.

La cooperazione tra autorità di contrasto e autorità di frontiera, autorità giudiziarie e altri servizi dei settori, ad esempio, sanitario, sociale e della protezione civile riveste un'importanza essenziale. La strategia di sicurezza interna dell'Europa deve sfruttare le potenziali sinergie che esistono nel campo della cooperazione tra autorità di contrasto, della gestione integrata delle frontiere e dei sistemi di giustizia penale. Tali ambiti di attività nello spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia sono di fatto inscindibili: la strategia di sicurezza interna ne deve assicurare l'integrazione e il rafforzamento reciproci.

L'Europa deve consolidare un modello di sicurezza basato sui principi e i valori dell'Unione, ossia rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali, stato di diritto, democrazia, dialogo, tolleranza, trasparenza e solidarietà.

La qualità della nostra democrazia e la fiducia dei cittadini nei riguardi dell'Unione dipenderanno in ampia misura dalla nostra capacità di garantire sicurezza e stabilità in Europa e di collaborare con i nostri vicini e partner nell'affrontare le cause precipue dei problemi che incontra l'UE in materia di sicurezza interna.

La strategia di sicurezza interna è stata adottata per aiutare l'Europa a progredire; raggruppa le attività esistenti e stabilisce principi e linee d'azione per il futuro. È intesa a prevenire i reati e a potenziare la capacità di fornire una risposta tempestiva e appropriata alle catastrofi naturali e di origine umana attraverso lo sviluppo e la gestione efficaci degli strumenti adeguati.

1. PROTEGGERE LE PERSONE IN EUROPA IN UNA SOCIETÀ GLOBALE

L'Unione europea (UE) del ventunesimo secolo conta 500 milioni di persone distribuite nei ventisette paesi che la compongono. La crescita economica e le opportunità offerte da una società libera e democratica basata sullo stato di diritto generano prosperità fra i cittadini europei ma sono anche fonte di rischio, in quanto terroristi e altri criminali tentano di sfruttare illegalmente queste libertà per perseguire scopi distruttivi e disonesti. Inoltre, la maggiore mobilità delle persone accresce a sua volta la responsabilità comune di tutelare le libertà tanto apprezzate da tutti i cittadini dell'Unione.

La sicurezza è diventata pertanto un fattore chiave nell'assicurare una qualità di vita elevata nella società europea e nel proteggere le nostre infrastrutture critiche attraverso la prevenzione e la lotta contro le minacce comuni.

Non esiste un "rischio zero", pur nondimeno l'Unione deve creare un ambiente sicuro nel quale le persone si sentano protette. Occorre inoltre porre in essere i meccanismi necessari a mantenere livelli di sicurezza elevati, non solo all'interno del territorio dell'UE, ma anche, per quanto possibile, quando i cittadini viaggiano verso paesi terzi o navigano in ambienti virtuali quali Internet.

In questo contesto, la sicurezza interna dell'UE significa proteggere le persone e i valori di libertà e democrazia, cosicché tutti possano assaporare la vita quotidiana senza paura. Rispecchia inoltre la visione condivisa in Europa delle problematiche odierne e la nostra volontà di opporre un fronte comune contro queste minacce attuando, ove opportuno, politiche che traggano vantaggio dal valore aggiunto dell'UE. Il trattato di Lisbona e il programma di Stoccolma consentono all'UE di adottare misure ambiziose e concertate per far sì che l'Europa diventi uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Con queste premesse, la presente strategia:

- espone le attuali **minacce e sfide comuni** che rendono sempre più importante la collaborazione tra gli Stati membri e le istituzioni dell'UE al fine di fronteggiare le nuove sfide che trascendono le nostre capacità nazionali, bilaterali o regionali;
- illustra la **politica comune dell'UE in materia di sicurezza interna** - e i relativi **principi** informativi - in modo globale e trasparente;
- definisce un **modello di sicurezza europeo** che annovera strumenti comuni e i seguenti impegni: stabilire un nesso sinergico tra sicurezza, libertà e vita privata; migliorare la cooperazione e la solidarietà tra gli Stati membri; coinvolgere tutte le istituzioni dell'UE; affrontare le cause dell'insicurezza, oltre che i soli effetti; promuovere la prevenzione e l'anticipazione; coinvolgere, laddove pertinente, tutti i settori - politico, economico e sociale - che contribuiscono alla protezione dei cittadini; rafforzare l'interdipendenza tra sicurezza interna ed esterna.

• <i>insieme siamo più efficaci e meglio preparati di fronte alle minacce</i>
• <i>una strategia di sicurezza interna che rispecchi valori e priorità che ci accomunano</i>
• <i>azioni che tengano conto a un tempo della sicurezza pubblica e dei diritti dei singoli</i>

MINACCE COMUNI: le principali sfide per la sicurezza interna dell'UE

La criminalità sfrutta le opportunità offerte da una società globalizzata quali comunicazioni ad alta velocità, elevata mobilità e operazioni finanziarie immediate. Parimenti, esistono fenomeni che hanno un impatto transfrontaliero sulla sicurezza all'interno dell'UE. Si possono pertanto individuare alcune importanti minacce comuni:

- **il terrorismo, in tutte le sue forme**, denota un disprezzo assoluto per la vita umana e i valori democratici. La portata mondiale del fenomeno, le sue conseguenze devastanti, la sua capacità di reclutare attraverso la radicalizzazione e la diffusione di propaganda su Internet e i suoi vari modi di finanziamento ne fanno una minaccia importante e in continua evoluzione per la nostra sicurezza;

• *Nel febbraio 2008, nel corso dell'operazione PIPAS (contro un'organizzazione dedita alla frode con carte di credito) sono state arrestate 100 persone e sono state condotte quarantotto perquisizioni domiciliari nell'ambito di un'indagine congiunta svolta da undici paesi, con il coordinamento di Europol.*

Fonte: Relazione annuale 2008 sulle attività di Europol, pag. 24.

• *Nel 2007, attraverso Eurojust, sono state arrestate ventisei persone tra Italia, Francia, Romania, Portogallo e Regno Unito nell'ambito di un'operazione internazionale antiterroristica. L'organizzazione stava pianificando una serie di attentati in Italia, Afghanistan, Iraq e paesi arabi.*

Fonte: Relazione annuale 2007 sulle attività di Eurojust, pagg. 34-35.

• *Nel 2008, grazie agli sforzi prodigati a livello nazionale, regionale e dell'UE, sono state arrestate in tredici paesi 1009 persone accusate di terrorismo.*

Fonte: Relazione TE-SAT (2009) di Europol, pag. 6.

- **le gravi forme di criminalità organizzata** assumono un'importanza crescente. Nella loro molteplicità, tendono a manifestarsi laddove possono trarre il massimo vantaggio economico con il minor rischio, prescindendo dalle frontiere. Il traffico di stupefacenti, la criminalità economica, la tratta di persone, il traffico di clandestini, il traffico di armi, lo sfruttamento

sessuale di minori e la pedopornografia, gli atti di violenza, il riciclaggio di capitali e il falso documentale sono soltanto alcune delle possibili forme gravi di criminalità organizzata nell'UE. Inoltre, la corruzione è una minaccia per il fondamento stesso del sistema democratico e dello stato di diritto;

- la **cibercriminalità** costituisce una minaccia globale, tecnica, transfrontaliera e anonima per i nostri sistemi d'informazione e come tale pone numerose sfide aggiuntive alle strutture di contrasto;
- la **criminalità transfrontaliera**, come la microcriminalità o i reati contro il patrimonio, spesso ad opera di bande, quando ha un'incidenza notevole sulla vita quotidiana delle persone in Europa;
- la **violenza stessa**, come la violenza giovanile o il teppismo in occasione di eventi sportivi, si somma ai danni già provocati dai reati e può nuocere gravemente alla nostra società;
- le **catastrofi naturali e di origine umana**, quali incendi boschivi, terremoti, inondazioni e tempeste, siccità, penuria energetica e gravi malfunzionamenti delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC), pongono sfide in termini di sicurezza. Al giorno d'oggi, i sistemi di protezione civile costituiscono un elemento essenziale di qualsiasi sistema di sicurezza moderno ed evoluto;
- vi sono altri fenomeni diffusi che suscitano preoccupazione e rappresentano una minaccia per la sicurezza delle persone in tutta Europa, come gli **incidenti stradali**, in cui perdono la vita ogni anno decine di migliaia di cittadini europei.

LA RISPOSTA A QUESTE SFIDE

Per fronteggiare tali fenomeni, gli Stati membri dell'UE attuano proprie politiche e strategie nazionali in materia di sicurezza e per contrastare la circolazione dei criminali tra paesi limitrofi sono stati elaborati modelli di cooperazione bilaterale, multilaterale e regionale tra Stati membri.

Tuttavia, poiché tali sforzi non sono sufficienti per contrastare e reprimere questi gruppi criminali e le loro attività, che si estendono ben oltre le nostre frontiere, si fa sempre più pressante la necessità di un approccio che interessi l'intera UE.

I centri comuni di polizia e dogana, come il Centre de Coopération Policière et Douanière in Lussemburgo, offrono sostegno alla cooperazione operativa fra polizia, gendarmerie e autorità doganali di Belgio, Germania, Lussemburgo e Francia.

Il Forum di Salisburgo, riunisce i ministri dell'interno di Austria, Bulgaria, Repubblica ceca, Ungheria, Polonia, Slovacchia, Slovenia e Romania per discutere aspetti comuni legati alla sicurezza. La Task Force sul Mar Baltico, che annovera membri non appartenenti all'UE, è stata istituita per combattere la criminalità organizzata nella regione del Mar Baltico.

Nel luglio 2009, un'organizzazione criminale di diciassette persone, responsabile della falsificazione di euro per un valore nominale di 16 milioni di EUR distribuiti in tutta l'UE, è stata smantellata dalle autorità inquirenti e di polizia bulgare e spagnole, coadiuvate da una squadra investigativa comune comprendente Eurojust e Europol.

Fonte: Comunicato stampa di Eurojust del 3 luglio 2009

Gli Stati membri devono adoperarsi costantemente per sviluppare strumenti affinché le frontiere nazionali, le diverse legislazioni, le lingue e i modus operandi differenti non siano d'ostacolo ai progressi nella prevenzione della criminalità transfrontaliera.

Negli ultimi anni l'UE ha compiuto notevoli progressi in questo settore. Ad esempio, è stato essenziale rafforzare la cooperazione tra le autorità di contrasto e giudiziarie dall'abolizione dei controlli alle frontiere interne, che ha consentito alle persone di circolare

liberamente nello spazio Schengen.

Sono stati sviluppati numerosi strumenti per facilitare la cooperazione, fra i quali in particolare:

- **analisi di situazioni e scenari futuri: anticipazione delle minacce.** Europol e altre agenzie dell'UE effettuano periodiche valutazioni delle minacce;

- risposta adeguata: pianificazione, programmazione e trattamento delle conseguenze. Sono stati sviluppati programmi di lavoro che ci consentono di affrontare in maniera metodica i pericoli che gravano sui cittadini e le preoccupazioni che li affliggono. Sono stati inoltre elaborati strategie e piani di lavoro sulla lotta al terrorismo, il traffico di stupefacenti, la tratta di persone, la criminalità organizzata e la protezione civile. Inoltre, il meccanismo comunitario di protezione civile coordina la risposta degli Stati membri alle catastrofi naturali e di origine umana;
- **efficacia sul terreno: il lavoro delle agenzie, delle istituzioni e degli organismi.** Sono state istituite varie agenzie proprie all'UE fra cui **Europol**, il cui obiettivo principale consiste nel raccogliere e scambiare informazioni e nel facilitare la cooperazione tra le autorità di contrasto nella lotta che conducono contro la criminalità organizzata e il terrorismo, **Eurojust**, che assicura il coordinamento e potenzia l'efficacia delle autorità giudiziarie, e **Frontex**, che gestisce la cooperazione operativa alle frontiere esterne. L'UE ha inoltre creato la figura del **coordinatore antiterrorismo**. Altri organismi e reti sono stati istituiti nei settori della formazione, degli stupefacenti, della prevenzione della criminalità, della corruzione e della cooperazione giudiziaria in materia penale;
- **strumenti basati sul riconoscimento reciproco, per condividere informazioni e per facilitare indagini e operazioni congiunte.** Fra gli strumenti di reciproco riconoscimento rientrano il mandato di arresto europeo e le disposizioni relative al congelamento dei beni. Sono state inoltre predisposte banche dati, come il sistema d'informazione Schengen, e reti per lo scambio di informazioni tratte dai casellari giudiziari, sulla lotta al teppismo negli stadi, sulle persone scomparse o sui veicoli rubati e sui visti rilasciati o negati. L'uso del DNA e delle impronte digitali consente di identificare le tracce anonime lasciate sul luogo del reato. Gli strumenti giuridici dell'UE facilitano la cooperazione operativa tra gli Stati membri come l'istituzione delle squadre investigative comuni, l'organizzazione di operazioni congiunte e una stretta cooperazione per garantire la sicurezza in occasione di eventi internazionali, comprese le grandi competizioni sportive;
- **meccanismi di valutazione elaborati per misurare l'efficacia delle nostre azioni.** Ad esempio, le valutazioni tra pari nel settore del terrorismo e della criminalità organizzata hanno contribuito al miglioramento della fiducia reciproca.

2. VERSO UN MODELLO DI SICUREZZA EUROPEO

I risultati positivi conseguiti finora testimoniano dei notevoli progressi realizzati in materia di libertà, sicurezza e giustizia nell'UE. Dobbiamo tuttavia continuare a coordinare gli sforzi per garantire ai cittadini una protezione ancora maggiore. A tal fine hanno contribuito utilmente il programma di Stoccolma e strategie quali la strategia europea in materia di sicurezza, la strategia per la dimensione esterna in materia di libertà, sicurezza e giustizia e la strategia di gestione delle informazioni dell'UE.

È giunto il momento di sfruttare e sviluppare gli strumenti e le politiche comuni per fronteggiare le minacce e i rischi comuni grazie a un approccio più integrato: è questo l'obiettivo principale della strategia di sicurezza interna. Per conseguire tale obiettivo abbiamo scelto un modello di sicurezza che integri l'azione della cooperazione tra autorità di contrasto e giudiziarie, la gestione delle frontiere e la protezione civile.

I principi e le linee d'azione che si avvalgono di questo modello sono illustrati di seguito.

PRINCIPI

Le persone in Europa si aspettano di vivere al sicuro e di fruire delle loro libertà: la sicurezza è di per sé un diritto fondamentale. I valori e i principi sanciti dai trattati dell'Unione ed enunciati nella Carta dei diritti fondamentali hanno ispirato la strategia di sicurezza interna dell'UE:

- le politiche in materia di libertà, sicurezza e giustizia che si rafforzano reciprocamente nel rispetto dei **diritti fondamentali, della protezione internazionale, dello stato di diritto e della vita privata;**
- la protezione di tutti i cittadini, **specie quelli più vulnerabili**, con particolare riguardo per le **vittime** di reati, quali la tratta di persone o la violenza di genere, comprese le vittime del terrorismo che necessitano di particolare attenzione, sostegno e riconoscimento sociale;

- **la trasparenza e la rendicontazione** nelle politiche di sicurezza in modo che esse possano essere intese facilmente dai cittadini e tenere conto delle loro preoccupazioni e dei loro pareri;
- **il dialogo** inteso come il mezzo per colmare le differenze conformemente ai principi di **tolleranza, rispetto e libertà di espressione**;
- **l'integrazione, l'inclusione sociale e la lotta alla discriminazione** come elementi chiave per la sicurezza interna dell'UE;
- **la solidarietà** tra gli Stati membri di fronte alle sfide che non possono essere affrontate dagli Stati membri che agiscono da soli o laddove l'azione concertata dà beneficio a tutta l'UE;
- **la fiducia reciproca** come principio fondamentale per una cooperazione di successo.

LINEE STRATEGICHE D'AZIONE

Sulla base di tali principi, sono state definite dieci linee d'azione al fine di garantire la sicurezza interna dell'UE nei futuri anni.

-I- Un approccio ampio e globale della sicurezza interna

La sicurezza interna deve essere intesa nel senso che abbraccia un'ampia gamma di misure a dimensione orizzontale e verticale:

- dimensione **orizzontale**: raggiungere un livello adeguato di sicurezza interna in un contesto globale complesso richiede la partecipazione delle autorità di contrasto e di gestione delle frontiere con il sostegno di organismi della cooperazione giudiziaria, della protezione civile e anche dei settori politici, economici, finanziari, sociali e privati, comprese le organizzazioni non governative;

- parimenti, dobbiamo tenere conto della **dimensione verticale** della sicurezza a vari livelli: cooperazione internazionale, politiche e iniziative in materia di sicurezza a livello dell'UE, cooperazione regionale tra gli Stati membri e politiche nazionali, regionali e locali degli Stati membri stessi.

-II- Assicurare l'effettivo controllo democratico e giudiziario delle attività di sicurezza

In seguito all'entrata in vigore del trattato di Lisbona, la partecipazione del Parlamento europeo all'elaborazione di politiche di sicurezza è notevolmente aumentata, il che comporta che in tutte le fasi del processo decisionale è essenziale procedere alla consultazione effettiva. Anche i parlamenti nazionali hanno un ruolo maggiore da svolgere nei lavori dell'UE grazie alla loro competenza a sorvegliare l'applicazione del principio di sussidiarietà e alla loro partecipazione a valutare l'attuazione delle politiche in materia di libertà, sicurezza e giustizia.

La Corte di giustizia europea diventa pienamente competente in tale ambito (eccettuato per quanto riguarda l'ordine pubblico interno e le responsabilità in materia di sicurezza degli Stati membri). Infine l'adesione dell'UE alla convenzione europea dei diritti dell'uomo contribuirà altresì a una migliore protezione dei diritti dell'uomo in Europa.

-III- Prevenzione e anticipazione: un approccio proattivo basato sull'intelligence

Fra i principali obiettivi della strategia di sicurezza interna per l'UE figurano la prevenzione e l'anticipazione dei reati così come delle catastrofi naturali e di origine umana e la mitigazione del loro impatto potenziale. Benché resti essenziale perseguire efficacemente gli autori di un reato, porre un maggiore accento sulla prevenzione di atti criminali e di attentati terroristici prima che siano commessi può contribuire a ridurre il danno umano o psicologico derivante che è spesso irreparabile.

Dovremmo provvedere affinché gli Stati membri condividano intelligence in tempo per prevenire i reati e consegnare gli autori alla giustizia.

La nostra strategia deve pertanto mettere in risalto la prevenzione e l'anticipazione, fondate su un approccio proattivo e basato sull'intelligence nonché sulla raccolta degli elementi di prova necessari per l'azione penale. L'azione giudiziaria è possibile e può avere successo solo se tutte le informazioni necessarie sono disponibili.

Inoltre è necessario sviluppare e migliorare i meccanismi di prevenzione quali gli strumenti analitici o i sistemi di allarme preventivo. Un altro strumento applicabile di prevenzione dovrebbe essere un sistema europeo PNR (Passenger Names Record) che garantisca un livello elevato di protezione dei dati al fine di prevenire, individuare, indagare e reprimere i reati di terrorismo e le forme gravi di criminalità, basato su una valutazione d'impatto. Ciò ci permette di approfondire la nostra comprensione dei vari tipi di minaccia e della loro probabilità e di anticipare quello che può accadere in modo che non siamo preparati solo per i risultati delle future minacce ma siamo anche in grado di mettere a punto meccanismi per individuare e prevenire, innanzi tutto, tali eventi. Per tale motivo deve essere adottato un approccio globale volto a individuare e a prevenire costantemente le minacce e i rischi cui l'UE deve far fronte nei vari ambiti della sicurezza interna e le principali questioni d'interesse per il pubblico. È necessaria una strategia per prevenire le minacce come la criminalità organizzata e per contrastarle.

Prevenire la criminalità significa affrontare le cause profonde e non solo gli atti criminali e le loro conseguenze.

Le politiche di sicurezza, specie in materia di prevenzione, devono adottare un approccio ampio che coinvolga non solo le strutture di contrasto ma anche istituzioni e professionisti a livello nazionale e locale. Dovrebbe pertanto essere cercata la cooperazione con altri settori quali le scuole, le università e altri istituti scolastici al fine di impedire che i giovani si diano alla criminalità. Il settore privato, soprattutto quando è coinvolto in attività finanziarie, può contribuire allo sviluppo e all'attuazione effettiva di meccanismi di prevenzione delle attività fraudolente o del riciclaggio di denaro. Le organizzazioni della società civile possono svolgere altresì un ruolo nell'organizzazione di campagne di sensibilizzazione presso i cittadini.

L'azione dell'UE nel settore della protezione civile deve muovere dagli obiettivi di riduzione della vulnerabilità alle catastrofi, mediante lo sviluppo di un approccio strategico alla prevenzione e all'anticipazione delle catastrofi e mediante ulteriori miglioramenti della prontezza e della risposta, nel rispetto della competenza nazionale. Occorre elaborare orientamenti sui metodi di mappatura, valutazioni e analisi dei pericoli e dei rischi, nonché un panorama dei rischi naturali e causati dall'uomo cui l'UE può essere confrontata in futuro. Tale analisi dei rischi a livello dell'UE dovrebbe costituire la base per le iniziative di cooperazione tra gli Stati membri che condividono gli stessi rischi e l'UE nel settore della protezione civile e della pianificazione delle capacità. Devono essere individuati nuovi rischi e minacce, quali la penuria di energia, l'arresto delle TIC e le pandemie. La capacità dei cittadini nonché del settore pubblico e privato di far fronte agli effetti delle catastrofi deve essere inclusa nelle politiche in materia di prevenzione.

-IV- Elaborazione di un modello globale per lo scambio di informazioni

Una politica di sicurezza interna che si fondi sullo scambio di informazioni all'insegna della fiducia reciproca e che culmini nel principio di disponibilità delle informazioni. Affinché le autorità di contrasto possano prevenire e agire rapidamente devono avere accesso tempestivamente al maggior numero possibile di dati relativi agli atti criminali e ai loro autori, ai modus operandi, alle particolarità che riguardano le vittime, ai veicoli usati, ecc.

Al fine di aumentare in modo sostanziale gli attuali livelli di scambio di informazioni, dobbiamo continuare a rafforzare i meccanismi che costruiscono la fiducia reciproca tra le autorità responsabili di assicurare la sicurezza interna nell'UE, per migliorare i meccanismi esistenti, e ricorrere alla strategia di gestione delle informazioni al fine di elaborare un modello europeo per lo scambio di informazioni sicuro e strutturato.

Tale modello includerà tutte le varie basi di dati dell'UE pertinenti per assicurare la sicurezza nell'UE in modo da poter esserci interazione tra di esse, per quanto sia necessario e consentito, al fine di provvedere a uno scambio di informazioni efficace in tutta l'UE e di trarre massimo vantaggio dalle opportunità offerte dalla biometria e dalle altre tecnologie per migliorare la sicurezza dei nostri cittadini nell'ambito di un quadro preciso che protegga anche la loro vita privata.

Tale modello per lo scambio di informazioni deve sempre rispettare pienamente il diritto alla vita privata e alla protezione dei dati personali. Se un livello maggiore di sicurezza si traduce in un aumento dello scambio di dati è importante che tale aumento sia gestito attentamente, sia proporzionato e rispetti la normativa in materia di protezione dei dati.

-V- Cooperazione operativa

Il trattato di Lisbona ha istituito il comitato permanente per la cooperazione operativa in materia di sicurezza interna (COSI) al fine di assicurare un coordinamento e una cooperazione efficaci tra le autorità di contrasto e di gestione delle frontiere, compreso il controllo e la protezione delle frontiere esterne, e se opportuno una cooperazione giudiziaria in materia penale che riguarda la cooperazione operativa. I lavori di tale comitato saranno fondati, innanzi tutto, sulle valutazioni delle minacce e sulle priorità nazionali e dell'UE.

Una stretta cooperazione tra le agenzie e gli organi dell'UE che si occupano della sicurezza interna dell'UE (Europol, Frontex, Eurojust, Cepad e Sitcen) deve altresì essere assicurata dal COSI in modo da incoraggiare operazioni sempre più coordinate, integrate ed efficaci. Tali attori devono continuare a migliorare la messa a disposizione di un supporto efficace ai servizi specializzati negli Stati membri. In particolare, occorre migliorare la capacità di Europol di sostenere le operazioni degli Stati membri.

Occorre compiere progressi nello sviluppo di un quadro di cooperazione per migliorare la sicurezza durante le manifestazioni importanti di massa a livello internazionale.

Durante il campionato mondiale di calcio 2006 in Germania gli operatori di polizia di 13 paesi europei erano in servizio in Germania indossando le loro uniformi ordinarie e investiti dei poteri di contrasto.

Nel settore della protezione civile, l'UE dovrebbe promuovere un approccio integrato per coprire le varie fasi di una crisi - prevenzione, risposta e ripristino - mediante l'attuazione dell'assistenza reciproca e della solidarietà europee.

-VI- Cooperazione giudiziaria in materia penale

È essenziale una cooperazione più stretta fra le autorità giudiziarie degli Stati membri, così come è necessario che EUROJUST sviluppi tutto il suo potenziale nel quadro del diritto applicabile. A livello dell'UE, le operazioni e le indagini in materia penale svolte con successo devono permetterci di realizzare sinergie potenziali tra le strutture di contrasto e di gestione delle frontiere e le autorità giudiziarie nella prevenzione della criminalità transfrontaliera.

-VII- Gestione integrata delle frontiere

La gestione integrata delle frontiere svolge un ruolo importante nel mantenimento della sicurezza nonché nella lotta all'immigrazione clandestina. Il meccanismo di gestione integrata delle frontiere deve essere rafforzato, fra l'altro, al fine di diffondere le migliori prassi tra le guardie di frontiera. La fattibilità dell'istituzione di un sistema europeo di guardie di frontiera deve essere vagliata sulla base di un'analisi preliminare. Si dovrà prestare particolare attenzione a che il sistema europeo di sorveglianza delle frontiere (EUROSUR) continui a svilupparsi.

La cooperazione e il coordinamento di Frontex con altre agenzie dell'UE e con le agenzie degli Stati membri preposte all'applicazione della legge sono elementi fondamentali per il successo di tale agenzia.

Le nuove tecnologie svolgono un ruolo essenziale nella gestione delle frontiere. Grazie a sistemi automatizzati, registrazione anticipata, sistemi per viaggiatori abituali ecc., possono facilitare il rapido attraversamento dei valichi di frontiere esterne da parte dei cittadini. Migliorano la sicurezza permettendo di mettere in atto i controlli necessari facendo in modo che le frontiere non siano attraversate da persone o beni che costituiscono un rischio per l'Unione. In questo contesto è essenziale una stretta cooperazione tra le autorità di contrasto e le autorità preposte al controllo delle frontiere. Parimenti, le autorità di contrasto dovrebbero facilitare la comunicazione delle informazioni necessarie per l'attuazione delle misure di sicurezza alle frontiere.

L'entrata in vigore del nuovo codice dei visti, l'ulteriore sviluppo del sistema di informazione Schengen e dei sistemi elettronici di controllo alle frontiere, per esempio un sistema ingressi/uscite, contribuiranno a una gestione integrata delle frontiere basata sull'intelligence. Sono inoltre essenziali il dialogo e la cooperazione con paesi terzi di origine e di transito, ad esempio per consolidare la capacità di controllo alle frontiere.

-VIII- Un impegno a favore dell'innovazione e della formazione

E' necessario collaborare per promuovere e sviluppare nuove tecnologie attraverso un approccio comune nonché ridurre i costi e aumentare l'efficienza. Nel campo della tecnologia è anche importante la cooperazione tra il settore pubblico e quello privato. In base ai risultati dei progetti di ricerca e sviluppo realizzati nell'ambito del programma di ricerca e sviluppo, l'UE dovrebbe elaborare norme e piattaforme tecnologiche adeguate alle sue esigenze in materia di sicurezza.

L'interoperabilità di diversi sistemi tecnologici usati dalle agenzie o dai servizi deve essere un obiettivo strategico per far sì che l'attrezzatura non costituisca un ostacolo alla cooperazione tra Stati membri nello scambio di informazioni o nello svolgimento di operazioni congiunte.

Un approccio strategico alla formazione professionale in Europa: si tratta di un obiettivo essenziale nell'istituzione di autorità di contrasto, giudiziarie e di gestione delle frontiere che dispongano di una tecnologia avanzata e siano all'avanguardia nella loro specializzazione e nel far sì che la formazione nell'ambito delle attività di contrasto compia un grande passo avanti e diventi un potente veicolo in grado di promuovere una cultura condivisa tra gli organismi europei preposti all'applicazione della legge e di facilitare la cooperazione transnazionale. A tal fine, occorrerebbe inserire elementi europei nelle attività di formazione a livello nazionale e sviluppare programmi europei di scambio seguendo il modello Erasmus. A tal fine, professionisti europei con una formazione di alto livello che condividono una cultura simile apporteranno un valore aggiunto nel contesto della competizione in una società globalizzata come pure nel campo della sicurezza. Le agenzie e gli organismi europei, in particolare CEPOL, dovrebbero svolgere un ruolo importante.

-IX- Dimensione esterna della sicurezza interna /cooperazione con paesi terzi

Non può esistere un concetto di sicurezza interna senza una dimensione esterna, poiché sempre più la sicurezza interna dipende in ampia misura dalla sicurezza esterna. La cooperazione internazionale, sia bilaterale che multilaterale, da parte dell'UE e degli Stati membri è essenziale al fine di garantire la sicurezza, proteggere i diritti dei nostri cittadini e promuovere la sicurezza e il rispetto dei diritti all'estero. Le politiche dell'UE per quanto riguarda i paesi terzi devono tener conto della sicurezza quale fattore chiave e sviluppare meccanismi di coordinamento tra la politica di sicurezza e altre politiche correlate, quali la politica estera, nel cui ambito è sempre più necessario tener conto dell'aspetto "sicurezza" in un approccio integrato e proattivo.

In termini di sicurezza esterna, l'UE non deve limitarsi alla cooperazione tra le agenzie di contrasto degli Stati membri e di altri paesi, in particolare i paesi contermini dell'UE. E' necessario creare relazioni con altri paesi seguendo un approccio globale in materia di sicurezza, cooperando strettamente con essi e, se necessario, sostenendo il loro sviluppo istituzionale, economico e sociale. Questo sistema di lavoro comporterà la creazione di possibilità di dialogo nei settori che rivestono un interesse e destano preoccupazioni per entrambe le parti e possibilità di cooperazione che possono essere individuate caso per caso. Occorre rafforzare la cooperazione e il coordinamento con organizzazioni internazionali nel campo dell'applicazione della legge, in particolare con Interpol. Al fine di affrontare minacce specifiche occorrerebbe sviluppare, se del caso, approcci bilaterali, multilaterali e regionali tra Stati membri

I paesi europei hanno istituito con successo piattaforme nei Caraibi, a Lisbona, Tolone, Accra e Dakar in cooperazione con paesi terzi nella lotta al traffico di stupefacenti.

Gli sforzi intesi a combattere la criminalità transnazionale fuori dall'UE e a sviluppare il rispetto dello stato di diritto rivestono un'importanza fondamentale. E' pertanto necessario rafforzare ulteriormente la cooperazione con il settore della politica comune europea in materia di sicurezza e di difesa, in particolare tra le agenzie dell'UE e le rispettive missioni. E' altresì molto importante intensificare la partecipazione delle agenzie preposte all'applicazione della legge e degli organismi che operano nel settore della libertà, della sicurezza e della giustizia in tutte le fasi delle missioni incaricate della gestione civile delle crisi, di modo che possano svolgere un ruolo nella risoluzione dei conflitti cooperando con tutti gli altri servizi operanti sul terreno (servizi militari, diplomatici, di emergenza, ecc.). Occorrerà prestare particolare attenzione agli "Stati fragili e in dissoluzione" onde evitare che diventino centri nevralgici della criminalità organizzata o del terrorismo.

In questo contesto, la strategia di sicurezza interna costituisce un complemento indispensabile della strategia di sicurezza dell'UE sviluppata nel 2003 nell'ambito della politica di sicurezza e difesa dell'UE nel far fronte a rischi e minacce globali e impegnarsi a favore dello sviluppo sociale, politico ed economico della società globalizzata quale modo più efficace per ottenere una sicurezza effettiva e duratura.

-X- Flessibilità per adeguarsi alle sfide future

E' necessario un approccio generale pragmatico, flessibile e realistico, che si adegui continuamente alla realtà, tenga conto dei rischi e delle minacce che potrebbero incombere sui cittadini in una più ampia prospettiva, che non sia incentrato solo sugli aspetti criminali ma tenga anche conto dei rischi di qualsiasi natura che potrebbero costituire un problema di sicurezza in senso lato, sia pronto a individuare qualsiasi esigenza di adeguarsi a queste circostanze mutevoli e garantisca i più alti livelli di sicurezza per la popolazione europea.

3. LE PROSSIME TAPPE

Dopo il piano d'azione per l'attuazione del programma di Stoccolma, la Commissione adotterà una comunicazione sulla strategia di sicurezza interna, che conterrà proposte indirizzate all'azione. Sviluppare, controllare e attuare ulteriormente la strategia di sicurezza interna deve diventare uno dei compiti prioritari del comitato permanente per la cooperazione operativa in materia di sicurezza interna (COSI). Inoltre, conformemente al programma di Stoccolma, la Commissione valuterà la fattibilità di un fondo per la sicurezza interna, inteso a promuovere l'attuazione della strategia di sicurezza interna.
