



Senato della Repubblica



Camera dei deputati



*S. Viti
s. Caracalla, che corrisponde sulla piazza di S. Ignazio, a Chiesa di S. Marco e Prospetto del Seminario Romano, e Parte del Convento dei PP. Domenicani 1796*

Documentazione per le Commissioni
RIUNIONI INTERPARLAMENTARI

Commissione Libertà civili, Giustizia e Affari interni (LIBE)
del Parlamento europeo &
Commissione per la Pubblica Amministrazione, l'Ordine pubblico e
la Giustizia del Parlamento greco -
“Le future priorità nel campo delle libertà civili,
della giustizia e degli affari interni”

Bruxelles, 19 marzo 2014

Senato della Repubblica
n. 32/AP

Camera dei deputati
n. 26

17 marzo 2014

XVII LEGISLATURA

Senato della Repubblica

Camera dei deputati

XVII LEGISLATURA

Documentazione per le Commissioni
RIUNIONI INTERPARLAMENTARI

Commissione Libertà civili, Giustizia e Affari interni (LIBE)
del Parlamento europeo &
Commissione per la Pubblica Amministrazione, l'Ordine pubblico
e la Giustizia del Parlamento greco -
“Le future priorità nel campo delle libertà civili,
della giustizia e degli affari interni”

Bruxelles, 19 marzo 2014

Senato della Repubblica
n. 32/AP

Camera dei deputati
n. 26

17 marzo 2014

Il dossier è stato curato dall'**UFFICIO DEI RAPPORTI CON LE ISTITUZIONI DELL'UNIONE EUROPEA** (☎ 06 6706.2891 - ✉ affeuropei@senato.it) del **Senato della Repubblica**, che ha redatto i capitoli relativi alle Sessioni I e II.

I capitoli relativi alle Sessioni III e IV sono stati curati dall'**UFFICIO RAPPORTI CON L'UNIONE EUROPEA** (☎ 06 6760.2145 - ✉ cdrue@camera.it) della **Camera dei deputati**.

I dossier dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari.

Il Senato della Repubblica e la Camera dei deputati declinano ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge.

INDICE

PREMESSA	1
SCHEDE DI LETTURA	
I SESSIONE - SVILUPPO DELLA STRATEGIA DI SICUREZZA INTERNA DELL'UE E RAFFORZAMENTO DELLA COOPERAZIONE DI POLIZIA - <i>QUALE FUTURO PER EUROPOL?</i> (A CURA DELL'UFFICIO DEI RAPPORTI CON LE ISTITUZIONI DELL'UNIONE EUROPEA DEL SENATO DELLA REPUBBLICA)	3
• La strategia di sicurezza interna dell'UE	3
• Europol: funzioni e attività	4
• La proposta di regolamento per la riforma di Europol	8
II SESSIONE - 1. SVILUPPO DELLA POLITICA DELL'UE IN MATERIA DI IMMIGRAZIONE E ASILO - <i>COME AFFRONTARE LA PERDURANTE CRISI NEL MEDITERRANEO?</i> (A CURA DELL'UFFICIO DEI RAPPORTI CON LE ISTITUZIONI DELL'UNIONE EUROPEA DEL SENATO DELLA REPUBBLICA)	13
• Un approccio globale in materia di migrazione	13
• Priorità del Governo italiano per il 2014 in materia di immigrazione e asilo	16
• La proposta di regolamento sulla sorveglianza delle frontiere marittime esterne	19
• I Fondi per asilo, migrazione e sorveglianza delle frontiere	22
II SESSIONE (SEGUE) 2. LE NUOVE LINEE GUIDA "POST STOCCOLMA" IN MATERIA DI GIUSTIZIA E AFFARI INTERNI (A CURA DELL'UFFICIO DEI RAPPORTI CON LE ISTITUZIONI DELL'UNIONE EUROPEA DEL SENATO DELLA REPUBBLICA)	25
• "Programma dell'UE in materia di giustizia per il 2020 - Rafforzare la fiducia, la mobilità e la crescita all'interno dell'Unione" (COM(2014) 144)	25
• "Un'Europa aperta e sicura: come realizzarla" (COM(2014) 154)	26
III SESSIONE - DIRITTI FONDAMENTALI DEI CITTADINI DELL'UE NELL'ÈRA DIGITALE - <i>PROTEZIONE DEI DATI E TUTELA DEI CITTADINI DELL'UNIONE EUROPEA DAL CONTROLLO INFORMATICO DI MASSA</i> (A CURA DELL'UFFICIO DEI RAPPORTI CON L'UNIONE EUROPEA DELLA CAMERA DEI DEPUTATI)	29
• Le fonti primarie e la CEDU	29
• La normativa vigente e le proposte di revisione	30
• Il contenuto della riforma sulla protezione dei dati personali	31
• L'iter presso le Istituzioni europee	32
• L'inchiesta sulle attività di sorveglianza dei dati di massa	33
• L'attività della Commissione	34
• L'attività del Parlamento europeo	36

IV SESSIONE - SVILUPPO DI UN'AREA DI GIUSTIZIA PENALE AI SENSI DEL TRATTATO DI LISBONA, CON RIGUARDO ALLA PROCURA EUROPEA - LA COOPERAZIONE GIUDIZIARIA IN MATERIA PENALE (A CURA DELL'UFFICIO RAPPORTI CON L'UNIONE EUROPEA DELLA CAMERA DEI DEPUTATI)	39
• Gli organismi UE di cooperazione	39

PREMESSA

L'incontro interparlamentare organizzato dalla Commissione Libertà civili, Giustizia e Affari interni (LIBE) del Parlamento europeo e dalla Commissione per la Pubblica Amministrazione, l'Ordine pubblico e la Giustizia del Parlamento greco, che si terrà a Bruxelles il 19 marzo p.v., sarà incentrato sulle future priorità nello Spazio di Libertà, Sicurezza e Giustizia, tenuto conto dei progressi finora compiuti dal programma di Stoccolma.

Il dibattito si articolerà in quattro sessioni, rispettivamente dedicate a: “Sviluppo della Strategia di sicurezza interna dell’UE e rafforzamento della cooperazione di polizia - *Quale futuro per Europol?*”; “Sviluppo della politica dell’UE in materia di immigrazione e asilo - *Come affrontare la perdurante crisi nel Mediterraneo?*”; “Diritti fondamentali dei cittadini dell’UE nell’era digitale - *Protezione dei dati e tutela dei cittadini dell’UE dal controllo informatico di massa*”; “Sviluppo di un’area di giustizia penale ai sensi del trattato di Lisbona, con riguardo alla Procura europea - *La cooperazione giudiziaria in materia penale*”.

I SESSIONE
**SVILUPPO DELLA STRATEGIA DI SICUREZZA INTERNA DELL'UE E
 RAFFORZAMENTO DELLA COOPERAZIONE DI POLIZIA -
 QUALE FUTURO PER EUROPOL?¹**

La sessione è introdotta da Juan Fernando López Aguilar, Presidente della Commissione LIBE del Parlamento europeo, con interventi di Augustin Díaz De mera García-Consuegra, membro del Parlamento europeo e relatore su Europol, e di Rob Wainwright, direttore di Europol.

La Strategia di sicurezza interna dell'UE

Come ricordato dalla Commissione europea nella “*Seconda relazione sulla Strategia di sicurezza interna dell'UE*” ([COM\(2013\) 179](#)), presentata il 10 aprile 2013, la **Strategia di sicurezza interna dell'UE (SSI)** è intesa a consentire all'Europa di reagire alle sfide esistenti e alle minacce emergenti, secondo un approccio comune che coinvolge sia gli operatori dell'Unione Europea sia gli interlocutori a livello nazionale e locale.

La Strategia di sicurezza interna dell'UE è stata approvata dal Consiglio europeo nella riunione del 25 e 26 marzo 2010. La strategia enuncia le sfide, i principi e gli orientamenti per affrontare le minacce alla sicurezza in materia di criminalità organizzata, terrorismo e calamità naturali e provocate dall'uomo. Sulla base della strategia, il 22 novembre 2010 la Commissione ha adottato “*La strategia di sicurezza interna dell'UE in azione: cinque tappe verso un'Europa più sicura*” ([COM\(2010\) 673](#)), al fine di proporre azioni per attuare la strategia nel periodo 2011-2014. La comunicazione definisce cinque obiettivi strategici, con azioni specifiche per ciascun obiettivo, per superare le sfide più urgenti che possano rendere l'Unione Europea più sicura:

- smantellare le reti criminali internazionali,
- prevenire il terrorismo e contrastare la radicalizzazione e il reclutamento,
- aumentare i livelli di sicurezza per i cittadini e le imprese nel cyberspazio,
- rafforzare la sicurezza attraverso la gestione delle frontiere,
- aumentare la resilienza dell'Europa alle crisi e alle calamità.

La seconda relazione sulla strategia presentata dalla Commissione europea rileva che la Strategia di sicurezza interna è a buon punto e che è stato svolto un notevole lavoro nel quadro dei cinque obiettivi². Si osserva tuttavia come vi sia ancora parecchia strada da percorrere, soprattutto con riferimento alla criminalità organizzata, considerata una delle principali sfide. Gli Stati membri agiscono congiuntamente per combattere le attività criminali prioritarie con il sostegno delle agenzie e delle istituzioni dell'Unione. I fenomeni criminali considerati prioritari sono individuati attraverso le valutazioni delle minacce effettuate da Europol (in particolare la criminalità grave e organizzata, SOCTA - “*Serious and Organised Crime Threat Assessment*”), sulla base degli apporti informativi forniti dagli Stati membri (su cui vedi *infra*).

In particolare, la Commissione sottolinea la necessità di uno **scambio di informazioni a livello transfrontaliero** nell'Unione Europea ai fini della lotta contro le forme gravi di criminalità transfrontaliera³. Il ruolo di **Europol** viene quindi evidenziato in quanto contribuisce in maniera determinante ad agevolare tale scambio di informazioni a livello transfrontaliero, mettendo a

¹ La presente sezione è a cura dell'Ufficio dei rapporti con le istituzioni dell'UE del Senato della Repubblica.

² Vedi anche la Risoluzione del Parlamento europeo del 12 settembre 2013 sulla seconda relazione sull'attuazione della strategia di sicurezza interna dell'UE (P7_TA(2013)0384).

³ Nella sua comunicazione “**Rafforzare la cooperazione in materia di applicazione della legge nell'UE: il modello europeo di scambio di informazioni (EIXM)**” ([COM\(2012\) 735](#)), del 7 dicembre 2012, la Commissione ha già proposto un modello per migliorare l'applicazione degli strumenti esistenti nell'UE, favorire un ricorso più sistematico al canale Europol per quanto riguarda lo scambio di informazioni e istituire punti di contatto unici a livello nazionale che riuniscano tutti i canali principali utilizzati per lo scambio di informazioni.

disposizione sistemi di conservazione e di scambio di informazioni oltre a una gamma di servizi di supporto operativo e di prodotti analitici. La Commissione ricorda in proposito che, alla fine del terzo trimestre del 2012, Europol aveva agevolato lo scambio di oltre 200.000 messaggi operativi ed erano stati avviati quasi 12.000 casi. Europol ha inoltre sostenuto un crescente numero di operazioni di alto profilo negli Stati membri attraverso servizi di supporto operativo e più di 600 relazioni di analisi operativa.

Europol: funzioni e attività

L'Ufficio europeo di polizia (Europol), con sede all'Aja, nei Paesi Bassi, è stato istituito nel 1992. L'Ufficio è entrato in funzione il 1° ottobre 1998 sulla base della Convenzione Europol del 1995 ed è attualmente regolato dalla **decisione del Consiglio, del 6 aprile 2009, che istituisce l'Ufficio europeo di polizia (Europol)** ([2009/371/GAI](#)).

Europol - le origini

La cooperazione di polizia fra rappresentanti degli Stati membri fu avviata nel 1976 attraverso il "gruppo TREVI". Successivamente, con il trattato sull'Unione Europea firmato a Maastricht il 7 febbraio 1992 è stata decisa l'istituzione di Europol⁴, allo scopo di ottenere "una cooperazione rafforzata fra le forze di polizia". Il trattato di Maastricht stabilì le questioni di interesse comune che giustificavano la cooperazione di polizia (terrorismo, stupefacenti e altre forme di criminalità internazionale) e definì il principio della creazione di un "ufficio europeo di polizia (Europol)" che, in un primo momento, si tradusse concretamente solo nella creazione dell'"Unità d'informazione sugli stupefacenti Europol". Stabilita la sede a L'Aja, le attività di Europol - sotto forma di Unità antidroga Europol (EDU) - hanno avuto inizio il 3 gennaio 1994, comprendendo progressivamente nuovi settori di intervento, fino a raggiungere la piena attività il 1° luglio 1999.

La Convenzione basata sull'articolo K.3 del trattato sull'Unione europea che istituisce un Ufficio europeo di polizia (Convenzione Europol) è stata adottata con Atto del Consiglio del 26 luglio 1995 ([95/C 316/01](#)), ratificata da tutti gli Stati membri ed entrata in vigore il 1° ottobre 1998 (come normativamente previsto, due mesi dopo la ratifica depositata dall'ultimo Paese, il Belgio). La Convenzione è stata ratificata dall'Italia con la [legge n. 93 del 23 marzo 1998](#).

Il 29 aprile 1999, il Consiglio ha adottato una decisione che estende il mandato dell'Europol alla lotta contro la falsificazione di monete e di altri mezzi di pagamento ([1999/C 149/02](#)).

La decisione del Consiglio del 27 marzo 2000 ([2000/C 106/01](#)) ha autorizzato il direttore dell'Europol ad avviare negoziati per la conclusione di accordi con Stati e organismi terzi. A tale titolo, Europol ha tra l'altro firmato accordi di cooperazione con Interpol e con gli Stati Uniti.

Dal 1° gennaio 2002, il mandato di Europol è stato esteso a tutte le gravi forme di criminalità internazionale elencate nell'Annesso alla Convenzione Europol. Il 28 novembre 2002, il Consiglio ha adottato un protocollo che modifica la convenzione Europol per consentire la partecipazione dei funzionari Europol alle squadre investigative comuni⁵. Tale atto consente inoltre a Europol di chiedere agli Stati membri di aprire indagini penali. L'atto adottato dal Consiglio nel novembre 2003 ha rafforzato ulteriormente i poteri dell'Europol nella sua attività di sostegno agli Stati membri, permettendo a paesi terzi (con i quali l'Europol abbia concluso accordi operativi) di partecipare ai gruppi di analisi⁶.

⁴ Vedi Dichiarazione sulla cooperazione di polizia allegata al trattato di Maastricht.

⁵ [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.

⁶ [Atto del Consiglio](#), del 27 novembre 2003, che stabilisce, in base all'articolo 43, paragrafo 1, della convenzione che istituisce un ufficio europeo di polizia (convenzione Europol), un protocollo che modifica detta convenzione - Dichiarazione.

A partire dal 1° gennaio 2010, la Convenzione è stata sostituita dalla decisione 2009/371/GAI del Consiglio. L'Ufficio europeo di polizia, nato quindi come organismo intergovernativo disciplinato da una convenzione conclusa fra gli Stati membri, è divenuto un'agenzia decentrata dell'Unione europea.

Dal 1° gennaio 2010, Europol è un'agenzia dell'Unione europea finanziata dal bilancio dell'Unione stessa e sottoposta al controllo finanziario del Parlamento europeo. Attualmente, dispone di quasi 800 agenti (compresi 145 ufficiali di collegamento) e tratta circa 9.000 casi all'anno, operando 24 ore al giorno, tutti i giorni della settimana.

Europol ha personalità giuridica e ha il compito di sostenere e rafforzare l'azione delle autorità competenti degli Stati membri e la loro cooperazione reciproca, per prevenire e combattere la criminalità organizzata, il terrorismo e altre forme gravi di criminalità che interessano due o più Stati membri.

Le "altre forme gravi di criminalità" che Europol è competente a trattare comprendono:

- il traffico illecito di stupefacenti,
- le attività illecite di riciclaggio di denaro,
- la criminalità nel settore delle materie nucleari e radioattive,
- l'organizzazione clandestina di immigrazione,
- la tratta di esseri umani,
- la criminalità connessa al traffico di veicoli rubati,
- l'omicidio volontario, lesioni personali gravi,
- il traffico illecito di organi e tessuti umani,
- rapimento, sequestro e presa d'ostaggi,
- razzismo e xenofobia,
- furti organizzati,
- il traffico illecito di beni culturali, compresi gli oggetti d'antiquariato e le opere d'arte,
- truffe e frodi,
- racket ed estorsioni,
- contraffazione e pirateria in materia di prodotti,
- la falsificazione di atti amministrativi e traffico di documenti falsi,
- la falsificazione di monete e di altri mezzi di pagamento,
- la criminalità informatica,
- la corruzione,
- il traffico illecito di armi, munizioni ed esplosivi,
- il traffico illecito di specie animali protette,
- il traffico illecito di specie e di essenze vegetali protette,
- la criminalità ambientale,
- il traffico illecito di sostanze ormonali ed altri fattori di crescita.

L'attività principale di Europol si incentra sul miglioramento dello scambio di informazioni fra autorità di polizia. A tal fine, Europol effettua una valutazione della minaccia rappresentata dalla criminalità grave e organizzata (SOCTA - "*Serious and Organised Crime Threat Assessment*"), che serve da base per le decisioni del Consiglio, ed elabora una relazione sulla situazione e sulle tendenze del terrorismo nell'Unione Europea (TE-SAT - "*The European Union Terrorism Situation and Trend Report*").

Nel caso sia coinvolta una struttura criminale organizzata e siano interessati due o più Stati membri, il sostegno di Europol agli Stati membri consiste nel:

- raccogliere, conservare, trattare, analizzare e scambiare informazioni;

- comunicare alle autorità competenti degli Stati membri le informazioni che le riguardano e ogni collegamento constatato fra i reati;
- facilitare le indagini negli Stati membri, in particolare trasmettendo alle unità nazionali tutte le informazioni pertinenti;
- chiedere alle autorità competenti degli Stati membri interessati di avviare, svolgere o coordinare indagini e di proporre l'istituzione di squadre investigative comuni in casi specifici;
- fornire *intelligence* e supporto analitico agli Stati membri in relazione ad eventi internazionali di primo piano;
- preparare valutazioni delle minacce ed altri rapporti.

Rientra fra i compiti di Europol assistere gli Stati membri nella raccolta delle informazioni da Internet e la relativa analisi, per aiutare a identificare le attività criminali agevolate da o commesse attraverso Internet. Europol ha altresì i seguenti compiti aggiuntivi: approfondire le conoscenze specialistiche usate nelle indagini dalle autorità competenti degli Stati membri e offrire consulenza per le indagini; fornire *intelligence* strategica per facilitare e promuovere un impiego efficace e razionale delle risorse disponibili, a livello nazionale e dell'Unione, per le attività operative, e prestare il sostegno a tali attività. Europol assiste inoltre gli Stati membri nella formazione dei membri delle autorità competenti, nella logistica e nelle attrezzature, nei metodi di prevenzione della criminalità, nei metodi e nell'analisi di polizia tecnica e scientifica e nelle procedure investigative.

Con la **decisione [2005/511/GAI](#) del Consiglio, del 12 luglio 2005, relativa alla protezione dell'euro contro la falsificazione attraverso la designazione dell'Europol quale ufficio centrale competente per la lotta contro la falsificazione dell'euro**, è stata incentivata la cooperazione fra gli Stati membri e fra gli Stati membri e l'Europol, anche al fine di rafforzare il sistema di protezione dell'euro al di fuori del territorio dell'Unione Europea. Tale decisione prevede che Europol corrisponda direttamente con i paesi terzi in quanto punto di contatto centrale per le informazioni relative agli euro falsificati. Alla luce della decisione quadro 2000/383/GAI del Consiglio, del 29 maggio 2000, relativa al rafforzamento della tutela per mezzo di sanzioni penali e altre sanzioni contro la falsificazione di monete in relazione all'introduzione dell'euro, il Consiglio ha ritenuto opportuno che tutti gli Stati membri divengano parti contraenti della convenzione internazionale per la repressione del falso nummario, adottata a Ginevra il 20 aprile 1929 ("convenzione di Ginevra"), istituendo uffici centrali, ai sensi dell'articolo 12 di detta convenzione.

Funzionamento di Europol a legislazione vigente

Il personale Europol può partecipare, con funzioni di supporto, alle **squadre investigative** comuni per le materie che rientrano nelle competenze di Europol, senza tuttavia prendere parte all'attuazione di qualsivoglia misura coercitiva. Il personale Europol può direttamente fornire ai membri della squadra investigativa comune le informazioni trattate.

Ciascuno Stato membro designa un'**unità nazionale** affinché agisca come unico organo di collegamento fra le autorità competenti degli Stati membri ed Europol. Gli Stati membri possono tuttavia consentire contatti diretti fra le autorità competenti designate ed Europol, purché siano rispettate le condizioni stabilite dallo Stato membro in questione. Ogni unità nazionale distacca presso Europol almeno un ufficiale di collegamento. Gli ufficiali di collegamento costituiscono gli uffici nazionali di collegamento presso Europol e sono incaricati di difendere gli interessi delle unità nazionali e di agevolare gli scambi di informazioni fra tali unità ed Europol.

Per quanto necessario al raggiungimento dei suoi obiettivi, Europol **tratta informazioni e intelligence**, inclusi i dati personali. A tal fine, Europol istituisce e mantiene il sistema di informazione Europol e gli archivi di lavoro per fini di analisi. I dati immessi nel sistema possono riguardare le persone che hanno commesso o sono sospettate di pianificare un reato; tali dati possono essere direttamente correlati alla persona (nome, nazionalità, codici di previdenza sociale, ecc.) e al reato commesso. Le unità nazionali, gli ufficiali di collegamento e il personale di Europol possono immettere e recuperare i dati direttamente dal sistema. Le autorità competenti designate degli Stati membri possono soltanto effettuare ricerche nel sistema per verificare che i dati richiesti siano disponibili. Europol può aprire archivi di lavoro a fini di analisi per raccogliere, trattare e utilizzare i dati a sostegno delle indagini penali. Oltre ai dati sulle persone che hanno commesso o sono sospettate di aver commesso un reato, tali archivi possono contenere i dati sui testimoni, le vittime, nonché le persone di contatto e di accompagnamento dell'autore dei reati.

I **dati personali** recuperati da Europol possono essere usati solo dalle autorità competenti degli Stati membri ai fini della prevenzione e della lotta contro i reati. Europol può usare i dati personali soltanto per eseguire i propri compiti. Uno Stato membro o paese terzo o ente può stabilire ulteriori restrizioni all'uso di alcuni tipi di dati comunicati. Europol conserva i dati contenuti negli archivi solo per il tempo necessario allo svolgimento dei suoi compiti. La necessità di un'ulteriore conservazione va esaminata al più tardi tre anni dopo l'introduzione dei dati. Un ufficiale di protezione dei dati garantisce che i dati personali vengano trattati lecitamente. Qualsiasi persona ha il diritto di richiedere un controllo o di accedere ai dati personali che la riguardano. Se i dati non sono corretti, il richiedente ha il diritto di richiedere che vengano corretti o eliminati. L'autorità di controllo nazionale in ogni Stato membro monitora che l'inserimento, il recupero e la comunicazione dei dati personali dal suo Stato membro avvenga in modo lecito. L'autorità di controllo comune garantisce la legittimità della conservazione, del trattamento, dell'uso e della trasmissione dei dati personali da parte di Europol.

Europol può instaurare e mantenere relazioni di **cooperazione con altre istituzioni, organi, uffici e agenzie** dell'Unione europea, in particolare con Eurojust, l'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF), l'Agenzia europea per la gestione della cooperazione alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea (Frontex), l'Accademia europea di polizia (CEPOL), la Banca centrale europea (BCE) e l'Osservatorio europeo delle droghe e delle tossicodipendenze (OEDT). Europol può inoltre cooperare con i paesi terzi e le organizzazioni, inclusa l'Organizzazione internazionale di polizia criminale (Interpol).

Organi di Europol sono il Consiglio di amministrazione e il direttore. Il **Consiglio di amministrazione** è l'organo decisionale di Europol, formato da un rappresentante di ciascuno Stato membro e da un rappresentante della Commissione, con diritto di un voto ciascuno. Il **direttore**, rappresentante legale di Europol e responsabile della gestione quotidiana dell'organizzazione, è nominato dal Consiglio per un mandato di quattro anni, rinnovabile una volta.

Europol è finanziato con bilancio dell'Unione. Il Consiglio dell'Unione europea e il Parlamento europeo decidono in merito al bilancio di Europol, basandosi sulle proposte della Commissione europea e del Consiglio di amministrazione di Europol. Lo stanziamento di bilancio per il **2014** ammonta a **84,2 milioni di EUR**.

Negli ultimi anni Europol ha incrementato la sua collaborazione con forze dell'ordine internazionali, sottoscrivendo accordi bilaterali con Stati non appartenenti all'Unione europea e con organizzazioni internazionali⁷. Ha inoltre aperto un ufficio di collegamento in Washington D.C., USA.

La **relazione annuale** sulle attività di Europol informa le parti interessate in merito alle attività e ai risultati dell'Agenzia, come, per esempio, il supporto agli Stati membri e alle istituzioni dell'UE

⁷ Banca Centrale Europea, Estonia, ICPO Interpol, Islanda, Norvegia, Organizzazione mondiale delle dogane, Osservatorio europeo delle droghe e delle tossicodipendenze, Polonia, Repubblica ceca, Slovenia, Ungheria, USA.

nel raggiungimento di obiettivi politici, l'evoluzione come organizzazione e, soprattutto, lo smantellamento delle attività della criminalità organizzata e dei terroristi. Si veda l'ultimo "[Bilancio Europol 2012](#) - Relazione generale sulle attività di Europol", pubblicato il 20 agosto 2013.

La proposta di regolamento per la riforma di Europol

Il 27 marzo 2013, la Commissione europea ha presentato una "proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione e la formazione delle autorità di contrasto (Europol) e abroga le decisioni 2009/371/GAI del Consiglio e 2005/681/GAI del Consiglio" ([COM\(2013\) 173](#)). La Commissione, nel motivare tale proposta, ricorda che il trattato di Lisbona ha soppresso la struttura a pilastri dell'Unione europea e ha allineato il settore della cooperazione di polizia all'*acquis* comunitario.

L'articolo 88 del **Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE)** prescrive che:
"1. Europol ha il compito di sostenere e potenziare l'azione delle autorità di polizia e degli altri servizi incaricati dell'applicazione della legge degli Stati membri e la reciproca collaborazione nella prevenzione e lotta contro la criminalità grave che interessa due o più Stati membri, il terrorismo e le forme di criminalità che ledono un interesse comune oggetto di una politica dell'Unione. 2. Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando mediante regolamenti secondo la procedura legislativa ordinaria, determinano la struttura, il funzionamento, la sfera d'azione e i compiti di Europol. Tali compiti possono comprendere: a) la raccolta, l'archiviazione, il trattamento, l'analisi e lo scambio delle informazioni trasmesse, in particolare dalle autorità degli Stati membri o di paesi o organismi terzi; b) il coordinamento, l'organizzazione e lo svolgimento di indagini e di azioni operative, condotte congiuntamente con le autorità competenti degli Stati membri o nel quadro di squadre investigative comuni, eventualmente in collegamento con Eurojust. Tali regolamenti fissano inoltre le modalità di controllo delle attività di Europol da parte del Parlamento europeo, controllo cui sono associati i parlamenti nazionali. 3. Qualsiasi azione operativa di Europol deve essere condotta in collegamento e d'intesa con le autorità dello Stato membro o degli Stati membri di cui interessa il territorio. L'applicazione di misure coercitive è di competenza esclusiva delle pertinenti autorità nazionali."

L'articolo 87 recita, inoltre, che *"1. 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. 2. Ai fini del paragrafo 1, il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, possono stabilire misure riguardanti: (...) b) un sostegno alla formazione del personale e la cooperazione relativa allo scambio di personale, alle attrezzature e alla ricerca in campo criminologico."*

La proposta fornisce la base giuridica per un nuovo Europol che sostituisce e succede all'Ufficio Europol, istituito con decisione 2009/371/GAI del Consiglio, e all'Accademia europea di polizia (CEPOL), istituita con decisione 2005/681/GAI del Consiglio, accorpando le due agenzie e assegnando alla nuova agenzia (risultante dalla fusione) anche il compito di mettere in atto il programma di formazione europea delle autorità di contrasto.

L'**Accademia europea di polizia (CEPOL)** è stata istituita nel 2005 come agenzia dell'Unione europea preposta alle attività di formazione dei funzionari delle autorità di contrasto dalla [decisione 2005/681/GAI](#) del Consiglio, del 20 settembre 2005.

La Commissione ricorda, inoltre, che il "[Programma di Stoccolma](#) - Un'Europa aperta e sicura al servizio e a tutela dei cittadini", adottato dal Consiglio europeo del 10 e 11 dicembre 2009,

definendo una strategia pluriennale dell'Unione europea in materia di sicurezza e giustizia, ha invitato Europol a evolversi e divenire “*il punto nodale dello scambio di informazioni tra le autorità di contrasto degli Stati membri, un fornitore di servizi e una piattaforma per i servizi di applicazione della legge*”. Il programma di Stoccolma afferma che, per promuovere un'autentica cultura europea in materia giudiziaria e di applicazione delle leggi, è essenziale intensificare la formazione relativa alle tematiche connesse all'Unione e instaurare regimi di formazione europea sistematica.

I principali obiettivi individuati dalla proposta di regolamento sono:

- conformare Europol alle prescrizioni del trattato di Lisbona, istituendo con regolamento il quadro normativo di Europol e introducendo un **meccanismo di controllo delle attività di Europol da parte del Parlamento europeo in associazione con i parlamenti nazionali**;
- istituire regimi di formazione europea e programmi di scambio destinati a tutti i professionisti preposti all'azione di contrasto a livello nazionale e dell'Unione;
- attribuire a Europol nuove responsabilità affinché possa fornire un sostegno più completo alle autorità di contrasto degli Stati membri. Questo significa, fra l'altro, **attribuire a Europol gli attuali compiti di CEPOL** nel settore della formazione dei funzionari delle autorità di contrasto, sviluppare un programma di formazione delle autorità di contrasto e prevedere la possibilità che Europol sviluppi i centri specializzati dell'UE per la lotta alle forme specifiche di criminalità rientranti negli obiettivi di Europol, in particolare il **Centro europeo per lotta alla criminalità informatica**;
- garantire un **solido regime di protezione dei dati applicabile a Europol**, in particolare per assicurare che l'autorità di Europol incaricata di controllare la protezione dei dati sia pienamente indipendente, possa agire efficacemente e abbia poteri di intervento sufficienti;
- migliorare la *governance* di Europol, cercando di aumentarne l'efficacia (vd. *capo IV - Organizzazione di Europol*). La proposta intende in tal senso conformare Europol ai principi esposti nella [dichiarazione congiunta del Parlamento europeo, del Consiglio dell'UE e della Commissione europea sulle agenzie decentrate](#) dell'Unione Europea, approvata il 19 luglio 2012.

La Commissione ritiene che unire Europol e CEPOL in un'unica agenzia, situata presso l'attuale sede di Europol all'Aja, permetterà di creare importanti sinergie e aumentare l'efficienza. Saranno inoltre evitate duplicazioni di funzioni di supporto nelle due agenzie, e i risparmi così realizzati potranno essere riassegnati e investiti nelle attività tipiche operative e di formazione.

Per quanto riguarda le garanzie di controllo parlamentare, previste dagli *articoli 53 e 54* della proposta di regolamento, la Commissione ribadisce che queste sono in linea con la sua comunicazione, del 17 dicembre 2010, “**sulle modalità di controllo delle attività di Europol da parte del Parlamento europeo in associazione con i parlamenti nazionali**” ([COM\(2010\) 776](#))⁸.

A norma della proposta di regolamento, il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali dovranno ricevere:

- ogni anno informazioni tramite **relazioni annuali di attività e i conti definitivi**;
- a titolo informativo, tenuto conto degli obblighi del segreto e di riservatezza, le **valutazioni delle minacce**, le **analisi strategiche** e i **rapporti generali** sulla situazione relativa all'obiettivo di Europol, nonché i **risultati degli studi e delle valutazioni** commissionate da Europol e gli **accordi di lavoro** convenuti con le autorità di paesi terzi;

⁸ Su tale atto, si ricorda che la 14^a Commissione permanente del Senato della Repubblica si è pronunciata con Risoluzione approvata nella seduta del 30 marzo 2011 (Doc. XVIII n. 85), cui la Commissione europea ha risposto in data 7 dicembre 2011 (C(2011) 9114), condividendo il parere del Senato italiano circa il ruolo dei parlamenti nazionali come previsto dal protocollo n. 1 del TFUE, e in particolare circa i vantaggi derivanti da una cooperazione interparlamentare effettiva e regolare con l'Unione.

- a titolo informativo, il **programma di lavoro annuale** e il **programma di lavoro pluriennale** adottati;
- le **relazioni sulla quantità e qualità delle informazioni fornite a Europol da ciascuno Stato membro e sullo svolgimento dei compiti dell'unità nazionale**.

Inoltre, sia il Parlamento europeo che i parlamenti nazionali potranno discutere con il direttore esecutivo e il presidente del Consiglio di amministrazione questioni inerenti a Europol.

Per quanto riguarda in particolare il Parlamento europeo, la proposta prevede che questo: adempia alle funzioni di autorità di bilancio, venga consultato in merito al programma di lavoro pluriennale di Europol, possa invitare il candidato alla carica di direttore esecutivo di Europol (o di vicedirettore esecutivo, selezionato dal Consiglio di amministrazione) a un'audizione presso la commissione parlamentare competente, possa invitare il direttore esecutivo a rispondere alle domande sullo svolgimento dei suoi compiti.

Ai fini dell'esercizio del controllo parlamentare, al Parlamento europeo e ai suoi rappresentanti può essere consentito l'accesso, su richiesta, alle informazioni classificate UE e alle informazioni sensibili non classificate trattate da Europol o mediante esso.

L'incidenza totale sul bilancio prevista dalla proposta di regolamento per il periodo 2015-2020 è di **623 milioni di EUR** per l'agenzia risultante dalla fusione e di **1,5 milioni di EUR** per il garante europeo della protezione dei dati.

Nella 3244a sessione del Consiglio Giustizia e affari interni, del 6 giugno 2013, è stata discussa la proposta relativa a Europol, raggiungendo un consenso su un gran numero di orientamenti a livello tecnico. Tuttavia, la maggior parte delle delegazioni si è dimostrata sfavorevole alla fusione di Europol e CEPOL.

Su tale proposta il Senato italiano si è pronunciato con Risoluzione della 1^a Commissione permanente in data 18 luglio 2013, tenuto conto delle osservazioni espresse dalla 14^a Commissione permanente ([Doc. XVIII n. 12](#)). Il Senato si è espresso in senso favorevole, pur rilevando alcune criticità. Per quanto riguarda le modifiche introdotte ai fini di un rafforzamento del controllo delle attività di Europol da parte del Parlamento europeo in associazione con i parlamenti nazionali, queste sono ritenute pertinenti, in quanto conformi alla prescrizione dell'articolo 88 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Vengono ribaditi i vantaggi derivanti dall'istituzione di un forum misto permanente, composto dai membri delle Commissioni parlamentari nazionali ed europee competenti in materia di polizia, che verrebbe a costituire un dispositivo formale per lo scambio di informazioni e il coordinamento fra i parlamenti nazionali e il Parlamento europeo. Si considerano pertanto un passo incoraggiante in tale direzione le previsioni contenute nell'articolo 53 della proposta in oggetto.

Il 15 ottobre 2013, la I Commissione (Affari costituzionali) della Camera dei deputati ha approvato un [documento finale](#) recante una valutazione positiva, a condizione che si provveda ad integrare il testo, nella parte relativa agli strumenti e alle procedure attraverso i quali si tradurrebbe concretamente la previsione del coinvolgimento dei Parlamenti nazionali nel controllo delle attività di Europol. Al riguardo, la Commissione ha raccomandato anche un accurato approfondimento sulla portata dell'articolo 54 della proposta di regolamento, secondo il quale il Parlamento europeo e i suoi rappresentanti, sia pure su richiesta, potrebbero accedere ad informazioni classificate e ad informazioni sensibili trattate da Europol. Inoltre la Commissione ha sottolineato tra l'altro la necessità di verificare se le disposizioni che prevedono la soppressione di CEPOL e l'attribuzione delle relative competenze ad Europol rispondano effettivamente ad esigenze di maggiore efficienza e se i risparmi preventivati siano realmente conseguibili ovvero se non si possa prefigurare il rischio di un indebolimento delle attività di formazione a largo spettro di CEPOL. Ulteriori osservazioni riguardano l'assetto organizzativo e di processo decisionale dell'Ufficio.

Si ricorda altresì che sulla proposta il 25 settembre 2013 la XIV Commissione (Politiche dell'Unione europea) ha approvato un [parere](#) (favorevole con osservazioni), evidenziando in ogni caso che la proposta di regolamento appare pienamente conforme al principio di sussidiarietà.

Il **25 febbraio 2014** è stata approvata in prima lettura una Risoluzione legislativa da parte del Parlamento europeo ([P7_TA\(2014\)0121](#)). Tenuto conto del parere più volte espresso dalla maggioranza dei gruppi politici rappresentati nel Parlamento europeo, delle comunicazioni orali in sede parlamentare e delle comunicazioni scritte dei presidenti dei consigli di amministrazione di CEPOL ed Europol, dei pareri dei direttori di Europol e CEPOL in sede parlamentare, del parere della maggioranza degli Stati membri espresso in occasione del Consiglio GAI del 7 giugno 2013, *“tutti contrari alla fusione Europol-CEPOL”*, il Parlamento europeo ritiene che il regolamento che istituisce l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione e la formazione delle autorità di contrasto (Europol) debba riferirsi esclusivamente all'Ufficio europeo di polizia Europol e che, pertanto, la proposta legislativa debba contemplare soltanto l'abrogazione della decisione 2009/371/GAI.

Per quanto riguarda il meccanismo di controllo delle attività di Europol da parte del Parlamento europeo, insieme ai parlamenti nazionali, gli emendamenti approvati prevedono l'istituzione di *“un gruppo specializzato di controllo parlamentare congiunto da istituire nell'ambito della commissione competente del Parlamento europeo”*, composto da tutti i membri di tale commissione (LIBE) e da un rappresentante della commissione competente di ciascun parlamento nazionale degli Stati membri. Tale controllo dovrà realizzarsi in maniera permanente presso la sede del Parlamento europeo. L'unità di controllo parlamentare sarà convocata dal presidente della commissione competente del Parlamento europeo e sarà copresieduta dal presidente della commissione LIBE e dal rappresentante del parlamento nazionale dello Stato membro che detiene la presidenza di turno del Consiglio.

Da ultimo, nella 3298^a Sessione del Consiglio Giustizia e Affari interni, del **3 e 4 marzo 2014**, preso atto che la grande maggioranza delle delegazioni si è mostrata sfavorevole alla fusione di Europol con CEPOL, si è deciso di eliminare dalla proposta le misure relative. Le delegazioni hanno inoltre invitato la Commissione europea a presentare, il più presto possibile, una proposta legislativa che fornisca una nuova base giuridica per CEPOL.

La Camera dei rappresentanti belga, il *Bundesrat* tedesco e il Parlamento spagnolo hanno espresso parere motivato, dichiarando la mancata conformità del progetto di atto legislativo al principio di sussidiarietà, ai sensi del protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità.

Si segnala che, durante la seduta in sessione plenaria tenutasi al Parlamento europeo nella giornata del **12 marzo 2014**, sono state votate risoluzioni in merito a diversi finanziamenti (si veda *infra*, nell'ultimo paragrafo della sezione successiva); in particolare si prevede che lo **strumento di sostegno finanziario per la cooperazione di polizia, la prevenzione e la lotta contro la criminalità** debba fornire un finanziamento di 1 miliardo di EUR per i prossimi sette anni e debba essere utilizzato soprattutto per la prevenzione della criminalità, la lotta contro la criminalità transfrontaliera, grave e organizzata, compreso il terrorismo, e per rafforzare la cooperazione fra le autorità di contrasto a livello nazionale e comunitario.

Si segnala infine il [parere del Garante europeo della protezione dei dati \(GEPD\)](#), in cui si sottolinea la grande importanza che la proposta assume dal punto di vista del trattamento dei dati personali, in quanto il trattamento delle informazioni, compresi i dati personali, è la motivazione principale dell'esistenza di Europol, e la proposta contiene già una forte protezione dei dati. Il parere dettagliato ha pertanto l'obiettivo di rafforzare ulteriormente la proposta, ritenendo che tale livello non dovrebbe essere ridotto, a prescindere dalle discussioni sulla proposta di direttiva in

materia di protezione dei dati. In particolare, il GEPD si compiace dell'articolo 45 della proposta, il quale sancisce che il trattamento dei dati da parte delle autorità nazionali è soggetto al controllo nazionale, riflettendo quindi il ruolo chiave delle autorità di controllo nazionali. Accoglie con favore il requisito secondo cui le autorità di controllo nazionali dovrebbero informare il GEPD delle azioni che intraprendono in relazione a Europol. Il parere contiene tuttavia un'ampia gamma di raccomandazioni, fra le quali si possono segnalare: l'eliminazione della possibilità per Europol di avere accesso "diretto" alle banche dati nazionali (articolo 23); e laddove l'accesso riguardi i sistemi informativi dell'UE, la concessione dell'accesso su un sistema "hit/no hit" (riscontro/non riscontro, ossia una risposta positiva o negativa)⁹.

Si ricorda in proposito che gli emendamenti del Parlamento europeo prevedono che Europol possa ottenere e trattare informazioni nella misura in cui lo consentano strumenti giuridici dell'Unione, internazionali o nazionali, *"e qualora sia possibile dimostrare la necessità e la proporzionalità di tale accesso per lo svolgimento di una funzione di competenza di Europol. Esse definiscono gli obiettivi, le categorie di dati personali nonché le finalità, i mezzi e le procedure da seguire per il recupero e il trattamento delle informazioni, nel rispetto della legislazione e dei principi vigenti in materia di protezione dei dati"*. L'accesso a tali sistemi di informazione è concesso solo al personale Europol debitamente autorizzato, nella misura *"strettamente"* necessaria *"e proporzionata"* per lo svolgimento delle sue funzioni.

Nella Relazione programmatica 2014 sulla partecipazione dell'Italia all'Unione Europea, il sostegno allo scambio di dati personali fra autorità giudiziarie e di polizia figura fra le priorità del Governo italiano. In particolare, il nostro Governo intende promuovere azioni per prevenire e contrastare la criminalità informatica e i fenomeni ad essa connessi (attacchi a infrastrutture critiche, truffe e frodi bancarie *on line*, pedopornografia *on line* e *cyber-bullismo*) rafforzando la cooperazione operativa fra forze di polizia.

⁹ Qualsiasi informazione relativa al riscontro (*hit*) dovrebbe essere comunicata a Europol dopo l'esplicita approvazione e autorizzazione di trasferimento da parte dello Stato membro (se l'accesso riguarda dati forniti da parte di uno Stato membro), dell'organismo dell'UE o dell'organizzazione internazionale e dovrebbe essere soggetta alla valutazione di cui all'articolo 35 della proposta.

II SESSIONE

1. SVILUPPO DELLA POLITICA DELL'UE IN MATERIA DI IMMIGRAZIONE E ASILO -
*COME AFFRONTARE LA PERDURANTE CRISI NEL MEDITERRANEO?*¹⁰

La sessione è introdotta da Kyriakos Virvidakis, Presidente della Commissione per l'Amministrazione pubblica, l'Ordine pubblico e la Giustizia del Parlamento greco, con interventi di Mitiadis Varvitsiotis, Ministro della Marina mercantile della Repubblica greca, di Carlos Coehlo, membro del Parlamento europeo e relatore sulla proposta di regolamento recante norme per quanto riguarda la sorveglianza delle frontiere marittime esterne nel contesto della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea¹¹, e di Eugenio Ambrosi, membro dell'Organizzazione internazionale sulla migrazione.

Un approccio globale in materia di migrazione

Come definito nella recente comunicazione della Commissione europea sull'attività della *Task Force "Mediterraneo"* (su cui vd. *infra*), l'approccio globale in materia di migrazione e mobilità (*Global Approach to Migration and Mobility*, GAMM) costituisce il quadro del dialogo e della cooperazione con tutti i paesi terzi, e al contempo un'impostazione generale per i dialoghi e la cooperazione connessi alla migrazione.

L'approccio globale dell'Unione Europea in materia di migrazione è stato inizialmente adottato dal Consiglio europeo nelle sue [conclusioni](#) del 15 e 16 dicembre 2005 (*"Approccio globale in materia di migrazione: Azioni prioritarie incentrate sull'Africa e il Mediterraneo"*), in seguito alla comunicazione della Commissione europea del 30 novembre 2005 *"Priorità d'azione per rispondere alle sfide dell'immigrazione. Prima iniziativa presa dopo la riunione di Hampton Court"* ([COM\(2005\) 621](#)). Le conclusioni definiscono un programma di azioni prioritarie riguardanti, in particolare, il rafforzamento della cooperazione e dell'azione degli Stati membri, il dialogo e la cooperazione con gli Stati africani, il dialogo e la cooperazione con i paesi vicini dell'intera regione mediterranea, nonché le questioni relative al finanziamento e all'attuazione delle misure prioritarie stabilite.

Nella sua **comunicazione sulla migrazione** del 4 maggio 2011 ([COM\(2011\) 248](#)), la Commissione europea ha presentato alcune iniziative volte a sviluppare una politica migratoria europea complessiva, al fine di fornire risposte più adeguate alle sfide poste dalla migrazione, in grado di rispettare la tradizione europea di asilo e di protezione ed evitare, al contempo, l'attraversamento illegale delle frontiere. La comunicazione fa seguito al grande afflusso di immigrati provenienti dal Mediterraneo meridionale che, a causa delle rivoluzioni arabe della primavera del 2011, sono entrati illegalmente nell'Unione Europea, raggiungendo le coste italiane e maltesi. La Commissione sottolinea in proposito che, nonostante le misure di emergenza adottate, gli eventi hanno dimostrato le limitate risorse dell'Unione impiegate e la necessità di una maggiore solidarietà fra gli Stati membri in questo settore.

Nella comunicazione la Commissione affronta il tema di un "approccio globale" in materia di migrazione. Si pone in rilievo che il quadro politico deve riflettere meglio gli obiettivi strategici dell'Unione, sia esterni che interni, e tradurli in proposte concrete per lo sviluppo dei partenariati cruciali (in particolare quello con l'Africa, il partenariato orientale, il partenariato euromediterraneo e i partenariati con i paesi dell'allargamento). Si sollecita inoltre un migliore equilibrio tematico fra i tre principali settori di intervento: l'organizzazione della migrazione legale; il potenziamento della lotta contro la migrazione irregolare; l'aumento dei vantaggi reciproci della migrazione per lo sviluppo.

¹⁰La presente sezione è a cura dell'Ufficio dei rapporti con le istituzioni dell'UE del Senato della Repubblica.

¹¹ Per un'analisi dettagliata di tale proposta si veda *infra*.

Ritenendo necessario adeguare tale approccio alle mutate condizioni del quadro politico europeo, il 18 novembre 2011 la Commissione europea ha pubblicato una nuova comunicazione su **“L’approccio globale in materia di migrazione e mobilità”** ([COM\(2011\) 743](#)), con l’intento di rafforzarne la coerenza con altri settori strategici e di migliorare l’equilibrio tematico e geografico. Ha pertanto proposto di incentrare l’azione dell’UE sui settori relativi a quattro priorità operative considerate di pari rilevanza: 1) organizzazione e agevolazione della migrazione legale e della mobilità; 2) prevenzione e riduzione della migrazione irregolare e della tratta degli esseri umani; 3) promozione della protezione internazionale e rafforzamento della dimensione esterna della politica di asilo; 4) aumento dell’incidenza della migrazione e della mobilità sullo sviluppo. La comunicazione suggerisce priorità geografiche e meccanismi di attuazione, e prende in considerazione le questioni relative a un finanziamento e monitoraggio appropriati.

Il 23 aprile 2012 il Consiglio dell’Unione Europea ha adottato il documento **“[Azione dell’UE sulle pressioni migratorie — Una risposta strategica](#)”**, strumento con il quale l’Unione Europea e gli Stati membri intendono affrontare l’immigrazione irregolare, assicurando nel contempo il rispetto dei diritti fondamentali. Sono evidenziati sei settori strategici prioritari: 1) rafforzare la cooperazione con i paesi terzi di transito e di origine sulla gestione della migrazione; 2) migliorare la gestione delle frontiere esterne; 3) prevenire l’immigrazione clandestina attraverso la frontiera greco-turca; 4) contrastare meglio gli abusi dei canali di migrazione legale; 5) preservare la libera circolazione prevenendo abusi da parte di cittadini di paesi terzi; 6) migliorare la gestione della migrazione, con particolare riferimento ai rimpatri.

Considerata la necessità di riesaminare costantemente la strategia, ogni presidenza del Consiglio ha accettato di inserirla nel proprio programma e di aggiornarla regolarmente, in particolare nell’ambito del comitato strategico sull’immigrazione, le frontiere e l’asilo (CSIFA). **Il Governo italiano ha dichiarato di voler dedicare particolare attenzione alla *Road map***, in quanto tale documento, in forza della logica aperta che lo caratterizza, costituisce la base per nuove mirate iniziative volte a rafforzarne l’efficacia.

In seguito all’adozione dell’approccio globale, nel 2012 si sono intensificati i dialoghi a livello internazionale volti a concludere accordi bilaterali. Il principale strumento dell’approccio globale consiste nella possibilità di concludere “partenariati per la mobilità” con i paesi terzi, che non comprendono unicamente gli accordi di riammissione, bensì una serie di misure che vanno dall’aiuto allo sviluppo all’agevolazione per il rilascio del visto temporaneo di ingresso, a misure sulla migrazione circolare e alla lotta contro la migrazione clandestina. Il 7 giugno 2013, l’Unione Europea ha firmato un [partenariato](#) per la mobilità con il Marocco, primo partner fra i paesi del Mediterraneo.

In seguito al tragico naufragio di Lampedusa del 3 ottobre 2013, anche sotto impulso del Governo italiano, il Consiglio europeo del 24 e 25 ottobre 2013 (vd. [conclusioni](#)) ha discusso la questione dei flussi migratori verso l’Europa, esprimendo l’intenzione di tornare sulle questioni dell’asilo e della migrazione in una prospettiva più ampia e più a lungo termine nel giugno del 2014, quando saranno definiti gli orientamenti strategici per l’ulteriore programmazione legislativa ed operativa nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Il Consiglio ha inoltre accolto con soddisfazione la creazione della **Task Force “Mediterraneo” (TFM)** (su cui vedi *infra*), guidata dalla Commissione europea e comprendente Stati membri, agenzie dell’UE e il Servizio europeo per l’azione esterna (SEAE), con l’invito a individuare, *“sulla base dei principi di prevenzione, protezione e solidarietà”*, le azioni prioritarie per un utilizzo a breve termine più efficiente delle politiche e degli strumenti europei.

Si segnala che, nelle sue [conclusioni](#) del 19 e 20 dicembre 2013, il Consiglio europeo ha indicato come una delle priorità in materia di flussi migratori la creazione di un dialogo più intenso con i paesi terzi al fine di evitare che i migranti intraprendano viaggi pericolosi verso l’Unione Europea, ribadendo che le campagne di informazione, i programmi di protezione regionale, i partenariati per la mobilità e un’efficace politica di rimpatrio sono elementi importanti di questo approccio globale.

Da ultimo, il **21 febbraio 2014**, la Commissione europea ha pubblicato la *“Relazione sull’attuazione dell’approccio globale in materia di migrazione e mobilità 2012-2013”* ([COM\(2014\) 96](#)), che è stata fra l’altro segnalata dal Governo italiano come atto di particolare interesse nazionale, ai sensi della legge n. 234/2012. La relazione evidenzia che nel 2012 e 2013 sono stati compiuti importanti passi avanti verso una politica esterna più consolidata e coerente in materia di migrazione e asilo. Progressi significativi sono stati realizzati a livello di rafforzamento delle relazioni politiche con paesi e regioni terzi, per esempio con i paesi del Mediterraneo meridionale e con quelli del partenariato orientale. Sono state intraprese azioni anche per contribuire alle riforme istituzionali e legislative e al rafforzamento delle capacità nei paesi partner. In particolare, la Commissione ritiene che i partenariati per la mobilità si siano dimostrati un sistema bilaterale sofisticato, in grado di far fronte ai problemi di migrazione e asilo in modo da rendere la cooperazione reciprocamente vantaggiosa. Ricorda, inoltre, che dal 2012 l’impianto e la metodologia del GAMM sono applicati a livello globale con tutti i paesi terzi interessati, e che ciò consente sufficiente flessibilità per elaborare priorità adeguate in base alle esigenze emergenti, nonché per definire forme appropriate di coinvolgimento dell’UE con i paesi partner, a seconda delle priorità in materia di politica estera e di asilo e flussi migratori.

Per quanto riguarda le prospettive future, la Commissione ritiene che il principio dell’equilibrio geografico rimanga un criterio adeguato, che tuttavia dovrebbe essere interpretato con flessibilità alla luce di un interesse strategico dell’UE chiaramente definito. Fra i criteri pertinenti segnala: 1) l’interesse strategico di un paese terzo in relazione a una qualsiasi delle aree tematiche del GAMM, in particolare la portata della pressione migratoria e le questioni concernenti la riammissione e la mobilità; 2) le relazioni politiche complessive con un paese terzo, compresi il rispetto dei diritti umani e aspetti più generali (scambi commerciali, sviluppo, sicurezza, turismo, ecc.); 3) l’interesse espresso da un paese terzo per la cooperazione, oltre che la sua capacità istituzionale in tal senso; 4) una chiara visione degli esiti e dei risultati attesi.

La relazione invita gli Stati membri a incrementare il loro contributo finanziario per concorrere all’attuazione del GAMM. Il finanziamento del GAMM nell’ambito del quadro finanziario pluriennale (QFP) per il periodo 2007-2013 è stato effettuato prevalentemente attraverso gli strumenti per la cooperazione esterna dell’UE (in particolare, il programma tematico Migrazione e asilo nonché altri programmi tematici dello strumento di cooperazione allo sviluppo e dello strumento per la stabilità dell’UE). Nell’ambito del nuovo QFP, la Commissione intende continuare a mettere a disposizione risorse finanziarie per l’attuazione del GAMM, anche a titolo della componente esterna dei nuovi fondi nel settore degli Affari interni, che saranno completati da quelli offerti tramite la componente esterna del nuovo Fondo Asilo, migrazione e integrazione e del Fondo per la sicurezza interna. Tali finanziamenti dovranno tuttavia concentrarsi soprattutto su iniziative che non siano orientate allo sviluppo, ma incentrate prevalentemente sull’attuazione di aspetti esterni delle politiche interne dell’UE, fra l’altro in settori quali il rimpatrio e la riammissione dei migranti irregolari. Sul finanziamento dei fondi in materia di migrazione e asilo si veda l’ultimo paragrafo della presente sezione.

In sede di Consiglio, il **27 febbraio 2014** il gruppo di lavoro sulla Cooperazione allo Sviluppo (CODEV) ha presentato il progetto *“Interrelazioni fra politiche pubbliche e migrazione. Sviluppo dei paesi partner: casi studio e raccomandazioni”*. Il progetto ha ricevuto un’allocazione finanziaria di 4 milioni di EUR, di cui 3 a valere sul programma tematico Asilo e Migrazione, per una durata di tre anni (giugno 2013-giugno 2016). Considerata come una delle priorità chiave per l’Unione Europea, la massimizzazione dell’impatto positivo della mobilità e della migrazione sullo sviluppo ha come oggetto principale la migrazione internazionale, in una prospettiva più ampia di coerenza delle politiche per lo sviluppo.

Priorità del Governo italiano per il 2014 in materia di immigrazione e asilo

Come sottolineato nella “Relazione programmatica 2014 sulla partecipazione dell’Italia all’Unione Europea”, l’attività del Governo italiano nell’ambito del semestre di presidenza dell’Unione sarà influenzata dalla scadenza del Programma di Stoccolma e dalla definizione delle **nuove Linee guida in materia di Giustizia e Affari interni**, che dovrebbero essere adottate dal Consiglio europeo di giugno 2014 e che influenzeranno l’azione dell’Unione in questo settore per i prossimi anni.

Per quanto concerne le questioni migratorie, il Governo italiano ne sottolinea la rilevanza per il futuro dell’Unione, anche con riferimento alla necessità di **sostenere gli sforzi compiuti dai paesi che fungono da frontiera esterna dell’Unione**, sia nella prevenzione e nel contrasto dell’immigrazione illegale, sia nelle attività di soccorso e di assistenza ai migranti.

- Viene al riguardo ribadita l’importanza di **FRONTEX** e di una rafforzata partecipazione degli Stati membri alle sue operazioni.

Frontex (l’Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell’Unione europea) è stata istituita con il [regolamento \(CE\) n. 2007/2004](#) del Consiglio, del 26 ottobre 2004. L’agenzia ha iniziato a operare il 2 ottobre 2005, con sede a Varsavia. Suoi compiti principali sono: il coordinamento della cooperazione operativa fra gli Stati membri in materia di gestione delle frontiere esterne; l’assistenza agli Stati membri nella formazione di guardie nazionali di confine, anche attraverso l’elaborazione di norme comuni in materia di formazione; l’analisi dei rischi; seguire l’evoluzione delle ricerche in materia di controllo e sorveglianza delle frontiere esterne; aiutare gli Stati membri che devono affrontare circostanze tali da richiedere un’assistenza tecnica e operativa rafforzata alle frontiere esterne; fornire il sostegno necessario agli Stati membri per organizzare operazioni di rimpatrio congiunte. Dal 2007 ha anche il compito di impiegare squadre di intervento rapido alle frontiere negli Stati membri che subiscono una pressione urgente ed eccezionale dovuta, ad esempio, all’afflusso massiccio di immigrati clandestini (vd. il regolamento (CE) n. [863/2007](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, dell’11 luglio 2007, che istituisce un meccanismo per la creazione di squadre di intervento rapido alle frontiere e modifica il regolamento (CE) n. 2007/2004 del Consiglio limitatamente a tale meccanismo e disciplina i compiti e le competenze degli agenti distaccati).

Nel dicembre 2011 è entrato in vigore il nuovo regolamento istitutivo di Frontex, ovvero il [regolamento \(UE\) n. 1168/2011](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2011, recante modifica del regolamento (CE) n. 2007/2004 del Consiglio che istituisce un’Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell’Unione europea. I cambiamenti più importanti riguardano alcuni settori delle attività di base svolte da Frontex:

- la creazione di squadre europee di guardie di frontiera (formate da guardie di frontiera nazionali assegnate o distaccate dagli Stati membri per operazioni congiunte, interventi rapidi e progetti pilota);
- chiarimento e messa in evidenza degli obblighi in materia di diritti fondamentali (in caso di violazione dei diritti umani, le missioni di Frontex devono essere sospese o concluse, totalmente o parzialmente), creazione del ruolo di responsabile dei diritti fondamentali, istituzione di un *forum* consultivo sui diritti fondamentali al quale partecipino anche le organizzazioni internazionali e le ONG competenti, definizione di un codice di condotta per garantire il rispetto dei diritti fondamentali;
- il rafforzamento delle capacità operative dell’Agenzia, anche attraverso l’introduzione di un meccanismo quasi obbligatorio relativo alle risorse tecniche e umane (una volta create le squadre europee di guardie di frontiera, formate da personale nazionale assegnato o distaccato dagli Stati membri all’Agenzia per partecipare alle operazioni congiunte, e messe

a disposizione dell’Agenzia le attrezzature tecniche, gli Stati membri sono obbligati per legge a onorare gli impegni presi).

Viene inoltre accresciuto il ruolo di coordinamento di Frontex, in quanto è tenuta a nominare un agente di coordinamento per tutte le operazioni congiunte e a valutare tutte le operazioni, e viene intensificata la cooperazione con le autorità competenti dei paesi terzi, basata sulla conclusione di un accordo di lavoro con le autorità competenti riguardo al controllo delle frontiere di un paese terzo, con la possibilità per l’Agenzia di fornire assistenza tecnica e di inviare i suoi funzionari di collegamento. A Frontex viene infine assegnato un mandato generale di sostegno allo sviluppo del sistema europeo di guardie di frontiera Eurosur.

Lo stanziamento di [bilancio](#) per Frontex è attualmente di circa 93 milioni di EUR, con un organico di 310 effettivi¹². L’Agenzia dispone di 26 elicotteri, 22 aerei, 113 navi e attrezzature radar.

- Nella [relazione programmatica 2014](#), il Governo italiano ha inoltre dichiarato di voler favorire la piena attuazione del [regolamento \(UE\) n. 1052/2013](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 ottobre 2013, che istituisce il sistema europeo di sorveglianza delle frontiere (**EUROSUR**).

Obiettivi di Eurosur¹³ sono il rafforzamento dello scambio di informazioni e della cooperazione operativa fra le autorità nazionali degli Stati membri e con Frontex. Eurosur dovrà pertanto fornire a tali autorità e a Frontex le infrastrutture e gli strumenti necessari per migliorarne la “conoscenza situazionale”¹⁴ e la capacità di reazione alle frontiere esterne degli Stati membri dell’Unione al fine di individuare, prevenire e combattere l’immigrazione clandestina e la criminalità transfrontaliera e contribuire a garantire la protezione e la salvezza della vita dei migranti.

Per il corretto funzionamento di Eurosur, il regolamento prevede che tutte le autorità nazionali responsabili della sorveglianza delle frontiere esterne in virtù del diritto nazionale cooperino fra loro tramite “centri nazionali di coordinamento” (art. 5). Tali centri, operativi 24 ore su 24 e 7 giorni su 7, dovranno: assicurare uno scambio tempestivo di informazioni e la cooperazione tempestiva fra tutte le autorità nazionali responsabili della sorveglianza delle frontiere esterne, nonché con gli altri centri nazionali di coordinamento e con Frontex; provvedere allo scambio tempestivo di informazioni, a livello nazionale, con le autorità responsabili della ricerca e salvataggio, delle attività di contrasto, dell’asilo e dell’immigrazione; contribuire alla gestione efficace ed efficiente delle risorse e del personale; istituire e aggiornare il “quadro situazionale” nazionale¹⁵; assistere la pianificazione e l’attuazione delle attività nazionali di sorveglianza di frontiera; coordinare il sistema nazionale di sorveglianza delle frontiere, in conformità del diritto nazionale; contribuire a misurare a scadenze regolari gli effetti delle attività nazionali di sorveglianza di frontiera; coordinare le misure operative con altri Stati membri, fatte salve le competenze dell’Agenzia e degli Stati membri.

¹² Il mandato del direttore esecutivo di Frontex è in scadenza. Il 1° giugno 2014 verrà nominato il suo successore.

¹³ Sulla proposta della Commissione europea istitutiva di Eurosur, il Senato italiano si era espresso con risoluzione nella seduta del 22 febbraio 2012 ([Doc. XVIII n. 138](#)). Si vedano, inoltre, la Risoluzione legislativa del Parlamento europeo del 10 ottobre 2013 sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il sistema europeo di sorveglianza delle frontiere (EUROSUR) ([P7_TA\(2013\)0416](#)) e la comunicazione della Commissione europea “**Esame della creazione di un sistema europeo di sorveglianza delle frontiere**” ([COM\(2008\) 68](#)), del 13 febbraio 2008.

¹⁴ Per “conoscenza situazionale” si intende la capacità di monitorare, individuare, identificare, localizzare e comprendere le attività illegali transfrontaliere allo scopo di motivare le misure di reazione, combinando nuove informazioni alle conoscenze già acquisite ed essere maggiormente in grado di ridurre le perdite di vite umane di migranti alle frontiere esterne, lungo le stesse o in loro prossimità.

¹⁵ Il regolamento definisce “quadro situazionale” un’interfaccia grafica per presentare quasi in tempo reale dati e informazioni trasmessi da varie autorità, sensori, piattaforme e altre fonti, che sono condivisi con altre autorità mediante canali di comunicazione e informazione allo scopo di ottenere una “conoscenza situazionale” e sostenere la capacità di reazione lungo le frontiere esterne e nella zona pre-frontaliera.

Per un avvio graduale di Eurosur in termini geografici, l'obbligo di designare e attivare i centri nazionali di coordinamento si applica in due fasi successive: in una prima fase agli Stati membri situati lungo le frontiere esterne meridionali e orientali (Bulgaria, Estonia, Francia, Spagna, Croazia, Italia, Cipro, Lettonia, Lituania, Ungheria, Malta, Polonia, Portogallo, Romania, Slovenia, Slovacchia e Finlandia, dal 2 dicembre 2013), in una seconda fase (dal 1° dicembre 2014) agli altri Stati membri.

La Commissione europea ritiene che i costi necessari al funzionamento di Eurosur, quasi completamente coperti da fondi europei, per il periodo 2011-2020 saranno di 338,7 milioni di EUR.

- Il Governo italiano riserva una particolare attenzione alla comunicazione adottata dalla Commissione europea il 4 dicembre 2013 sull'attività della *TASK FORCE "MEDITERRANEO"* ([COM\(2013\) 869](#)).

Al riguardo, si segnala inoltre che il Consiglio europeo del dicembre 2013 ha ribadito la necessità di ridurre il rischio che nuove tragedie come il naufragio di Lampedusa si ripetano in futuro, accogliendo con favore la comunicazione della Commissione e chiedendo di mobilitare tutti gli sforzi per realizzare le trentotto azioni operative proposte nella comunicazione secondo un calendario preciso indicato dalla Commissione.

La *Task Force* ha individuato cinque settori di azione principali di ampia portata geografica:

1. azioni in cooperazione con paesi terzi;
2. protezione regionale, reinsediamento e rafforzamento delle possibilità di immigrazione legale in Europa;
3. lotta contro la tratta, il traffico e la criminalità organizzata;
4. rafforzamento della sorveglianza delle frontiere, per contribuire a migliorare il quadro situazionale marittimo e a proteggere e salvare i migranti nel Mediterraneo;
5. assistenza e solidarietà nei confronti degli Stati membri che devono affrontare forti pressioni migratorie.

Per quanto riguarda quest'ultimo punto, la Commissione specifica che i programmi nazionali degli Stati membri per il quadro finanziario pluriennale (QFP) 2014-2020 dovrebbero riflettere chiaramente tali priorità affinché possano essere mobilitati i finanziamenti necessari non appena saranno operativi i rispettivi meccanismi di finanziamento. L'azione prevista destina finanziamenti (anche di emergenza) fino a 30 milioni di EUR a sostegno delle tecnologie dell'informazione, anche per le operazioni di sorveglianza di frontiera comprese nel mandato di Frontex. Per altri Stati membri sono stati stanziati circa 20 milioni di EUR al fine di affrontare la crescente pressione a livello dell'UE e la conseguente insufficienza delle capacità nazionali. Si prevede inoltre che i paesi particolarmente colpiti da flussi di migranti e richiedenti asilo possano anche chiedere assistenza, "se opportuno", al meccanismo europeo di protezione civile (EUCPM). Per quanto riguarda gli sforzi di "pianificazione di contingenza e gestione delle crisi", si sollecita il loro ampliamento a livello di Unione, al fine di costruire sistemi solidi di asilo e migrazione negli Stati membri. La Commissione dovrebbe tener conto delle relazioni di valutazione sulla situazione in corso nei paesi di origine, integrando nella misura del possibile elementi relativi alla sicurezza, alla gestione delle frontiere e ai flussi migratori.

Il Consiglio Giustizia e Affari interni nella riunione del 3 e 4 marzo 2014 (3298^a sessione del Consiglio) ha discusso sugli ultimi sviluppi e tendenze concernenti i flussi migratori verso l'Europa. Ha inoltre accolto con favore la comunicazione della Commissione sulla *Task Force* per il Mediterraneo, invitando tutti i portatori di interesse a proseguire la loro partecipazione alle azioni operative e la Commissione europea a presentare una relazione per il Consiglio Giustizia e Affari interni che si terrà a giugno 2014.

- Il Governo italiano ha espresso l'intenzione di favorire, in particolare in occasione del Consiglio europeo di giugno 2014, un'attuazione equilibrata del **SISTEMA COMUNE EUROPEO D'ASILO (CEAS)**.

Sottolinea, infatti, che il completamento della seconda fase del Sistema comune europeo d'asilo esaurisce, sul piano dell'attività normativa, gli obiettivi fissati per il periodo 2010-2014 dal programma di Stoccolma, ovvero "stabilire uno spazio comune di protezione e solidarietà basato su una procedura comune in materia d'asilo e su uno *status* uniforme per coloro che hanno ottenuto la protezione internazionale". Il Governo afferma inoltre la necessità di promuovere un'effettiva solidarietà con gli Stati membri sottoposti a particolari pressioni e l'importanza del ruolo affidato all'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo.

Il nuovo sistema europeo comune di asilo comprende nuove regole che stabiliscono le procedure comuni per la gestione delle domande di asilo e i diritti di base per i richiedenti asilo che arrivano nell'Unione europea. La riforma comprende le seguenti misure legislative, datate 26 giugno 2013: la [direttiva 2013/32/UE](#) recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale (rifusione); la [direttiva 2013/33/UE](#) recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (rifusione); il [regolamento \(UE\) n. 603/2013](#) che istituisce l'"Eurodac" per il confronto delle impronte digitali per l'efficace applicazione del regolamento (UE) n. 604/2013 che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide e per le richieste di confronto con i dati Eurodac presentate dalle autorità di contrasto degli Stati membri e da Europol a fini di contrasto, e che modifica il regolamento (UE) n. 1077/2011 che istituisce un'agenzia europea per la gestione operativa dei sistemi IT su larga scala nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia (rifusione); il [regolamento n. 604/2013](#) che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide (rifusione). Le nuove norme dovrebbero entrare in vigore nel secondo semestre del 2015. Le norme di Dublino sui trasferimenti di richiedenti asilo entreranno in vigore sei mesi dopo la loro applicazione legale (ovvero all'inizio del 2014).

Si ricorda inoltre la [direttiva 2011/95/UE](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, recante norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta (rifusione).

La proposta di regolamento sulla sorveglianza delle frontiere marittime esterne

La proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme per quanto riguarda la sorveglianza delle frontiere marittime esterne nel contesto della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea (COM(2013) 197), del 12 aprile 2013 - su cui interverrà nel corso della II sessione il relatore al Parlamento europeo Carlos Coelho - è stata segnalata dal Governo, ai sensi della legge 234/2012, fra gli atti dell'Unione di particolare interesse nazionale. Essa rientra fra le azioni contenute nella comunicazione sulle attività della *Task Force* per il Mediterraneo ed è ritenuta uno degli **strumenti chiave** a disposizione dell'Unione per migliorare la sorveglianza alle frontiere marittime esterne e per evitare tragedie in mare, come quelle di recente verificatisi nel Mediterraneo meridionale.

Obiettivo dell'azione proposta è l'adozione di norme specifiche per la sorveglianza delle frontiere marittime da parte delle guardie di frontiera nelle operazioni coordinate da Frontex. La Commissione ritiene che tale sorveglianza dovrebbe essere svolta efficacemente in modo da impedire alle persone di eludere le verifiche ai valichi di frontiera o da dissuaderle dal farlo. La

sorveglianza di frontiera non dovrebbe quindi limitarsi alla localizzazione dei tentativi di attraversamento irregolare delle frontiere, ma comprendere anche iniziative quali l'intercettazione delle imbarcazioni sospettate di voler entrare nell'Unione senza sottomettersi alle verifiche di frontiera, nonché le modalità di applicazione volte ad affrontare le situazioni (come le ricerche e il soccorso) che possono verificarsi durante un'operazione marittima e quelle volte a portare a buon fine tale operazione.

La proposta trae la sua ragion d'essere dal punto 5.1 del Programma di Stoccolma, relativo alla gestione integrata delle frontiere esterne, dove veniva richiesto alla Commissione di presentare entro il 2010 proposte per precisare e potenziare il ruolo dell'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione e mettere a punto *“regole d'ingaggio chiare per le operazioni congiunte in mare, badando a tutelare le persone bisognose di protezione che viaggiano in flussi misti, in conformità del diritto nazionale”*.

Tale richiesta era stata inizialmente soddisfatta ricorrendo alla **procedura di comitatologia** in base all'articolo 12, paragrafo 5, del Regolamento (CE) n. 562/2006 (cd. “Codice Schengen”), con l'adozione della decisione del Consiglio 2010/252/UE, che riuniva in un unico strumento giuridico disposizioni vigenti di diritto dell'Unione e di diritto internazionale, allo scopo di superare le divergenze d'interpretazione del diritto internazionale della navigazione adottate dagli Stati membri nonché le rispettive prassi, e di garantire così l'efficienza delle operazioni marittime coordinate dall'Agenzia.

Il Parlamento europeo ha tuttavia ritenuto che l'atto avrebbe dovuto essere adottato secondo la procedura legislativa ordinaria e non mediante la procedura di comitatologia, e ha pertanto adito la Corte di giustizia contro il Consiglio, chiedendo l'annullamento della decisione in quanto essa introduceva nuovi elementi essenziali nel codice frontiere Schengen, modificava elementi essenziali del medesimo codice e modificava il contenuto del regolamento (CE) n. 2007/2004, istitutivo dell'Agenzia. La Corte, con sentenza del 5 settembre 2012, ha effettivamente annullato la decisione in quanto essa introduce nuovi elementi essenziali nel codice frontiere Schengen; ha altresì disposto di mantenere gli effetti della decisione stessa fino all'entrata in vigore, entro un termine ragionevole, di una nuova normativa.

Nel presentare la nuova proposta, la Commissione, oltre a tenere conto dei lavori preparatori che avevano preceduto la decisione 2010/252/UE - in primis, dello Studio sugli strumenti di diritto internazionale in merito all'immigrazione illegale via mare (SEC (2007) 691) -, è intervenuta sul testo della decisione per adeguarla a **sviluppi legislativi e giurisprudenziali** come le modifiche al regolamento 2007/2004 introdotte dal regolamento (UE) n. 1168/2011, e la sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo nella causa *Hirsi Jamaa e altri c. Italia*, nella quale vengono forniti chiarimenti ai concetti di intercettazione e soccorso. Più nel dettaglio, il regolamento 1168/2011 estende le funzioni dell'Agenzia prevedendo che essa possa assistere gli Stati membri in circostanze particolarmente delicate, tenendo conto che alcune situazioni possono comportare emergenze umanitarie e il soccorso in mare, mentre la sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo ribadisce l'esigenza di tutelare i diritti fondamentali dei soggetti intercettati in mare e il principio di non respingimento nelle operazioni marittime.

Più nel dettaglio, la proposta:

- si applica a tutte le operazioni di sorveglianza delle frontiere marittime svolte dagli Stati membri con il coordinamento dell'Agenzia (art. 1), includendo nel concetto di “sorveglianza di frontiera” (come del resto avveniva già nella decisione del Consiglio) anche le misure di intercettazione e le modalità di applicazione per il soccorso che si rendessero necessarie;
- tiene conto del nuovo ruolo dell'Agenzia, che pur non assumendo le funzioni di centro di coordinamento del soccorso, assiste gli Stati membri durante un'operazione marittima affinché essi rispettino gli obblighi derivanti dal diritto internazionale della navigazione;

- trasforma, tenendo conto delle modifiche apportate al regolamento 2007/2004, il piano operativo in uno strumento giuridicamente vincolante non solo rispetto agli interventi rapidi, ma a tutte le operazioni coordinate dall'Agenzia;
- tiene conto (in particolare, all'art. 4) delle questioni sollevate dalla Corte europea dei diritti dell'uomo nella sentenza *Hirsi Jamaa e altri c. Italia*, con riferimento al principio di non respingimento sancito dall'art. 19, paragrafo 2, della Carta dei diritti fondamentali dell'UE. Pertanto, in caso di sbarco in un paese terzo, l'identificazione delle persone intercettate o soccorse e la valutazione delle loro circostanze personali devono avvenire, per quanto possibile, prima dello sbarco, e le persone in questione devono essere informate in modo opportuno sul luogo dello sbarco, in modo che possano esprimere le eventuali ragioni per cui ritengono che uno sbarco nel luogo proposto violerebbe il principio di non respingimento. In linea generale, le unità partecipanti all'operazione marittima, prima di decidere in merito allo sbarco in un paese terzo, devono tener conto delle situazione generale di tale paese. Qualora lo Stato membro ospitante o gli Stati membri partecipanti siano o avrebbero dovuto essere a conoscenza del fatto che in detto paese terzo vi è il rischio che le persone siano sottoposte a pena di morte, tortura o altre pene o trattamenti inumani o degradanti, o che in esso sussista un rischio di espulsione, rimpatrio o estradizione verso un altro paese in violazione del principio di non respingimento, le persone intercettate o soccorse non sono sbarcate in quel paese;
- introduce (al capo III), una distinzione chiara tra localizzazione, intercettazione e soccorso. Quanto all'intercettazione, pur conservando l'insieme di misure già previste dalla decisione, la proposta distingue tra misure che possono essere adottate in acque territoriali (art. 6), in alto mare (art. 7) e nella cd. "zona contigua" (art. 8)¹⁶, chiarendo le condizioni a cui tali misure possono essere adottate e il fondamento giurisdizionale in base a cui l'azione può essere compiuta, specie nei riguardi di navi priva di nazionalità. In particolare l'intercettazione di imbarcazioni in alto mare è chiaramente subordinata all'obbligo di nutrire il fondato sospetto che l'imbarcazione sia utilizzata per il traffico di migranti;
- mantiene l'impostazione della decisione del Consiglio per quanto concerne le situazioni di ricerca e soccorso. La formulazione riprende quella usata nella convenzione internazionale del 1989 sulla ricerca e il salvataggio marittimo e del Manuale internazionale di ricerca e soccorso aero-marittimo (IAMSAR), e sono individuati criteri per definire quando un'imbarcazione è considerata in situazione di incertezza (art. 9, par. 3), di allarme (art. 9, par. 4), o di pericolo (art. 9, par. 5);
- innova rispetto alla decisione del Consiglio nel trattare la questione dello sbarco in termini di intercettazione e soccorso (art. 10). Nel caso di intercettazione nelle acque territoriali o nella zona contigua, lo sbarco deve avvenire nello Stato membro costiero: **sono pertanto equiparati, per quanto concerne l'effetto che essi producono, il concetto di acque territoriali e di acque contigue**. Nel caso d'intercettazione in alto mare, invece, lo sbarco può avvenire nel paese terzo da cui l'imbarcazione è partita, purché sia garantita la tutela dei diritti fondamentali e il rispetto del principio di non respingimento; ove ciò non sia possibile, lo sbarco deve avvenire nello Stato membro ospitante;
- per quanto concerne lo sbarco a seguito di un'operazione di soccorso, introduce il concetto di "luogo sicuro" definito negli orientamenti sul trattamento delle persone soccorse in mare, adottati dall'Organizzazione marittima internazionale, e impone agli Stati membri di cooperare con il competente centro di coordinamento del soccorso per fornire un porto adeguato o un luogo sicuro e garantire lo sbarco rapido ed efficace. La proposta tiene conto del fatto che attualmente le unità

¹⁶ Per zona contigua, in base all'art. 33 della convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare, si intende la zona adiacente alle acque territoriali. Essa non può estendersi oltre le 24 miglia nautiche a partire dalla linea da cui è misurata l'ampiezza delle acque territoriali. Costituisce una parte della zona economica esclusiva o dell'alto mare (a seconda se lo Stato costiero abbia dichiarato o meno una zona economica esclusiva) e in essa si applica la libertà di navigazione. Benché non faccia parte delle acque territoriali, lo Stato costiero vi può esercitare il controllo per impedire e reprimere le violazioni alle sue norme doganali, fiscali, d'immigrazione o sanitarie all'interno del suo territorio o delle sue acque territoriali.

marittime e aeree operano coordinate dal centro di coordinamento del soccorso, cui spetta definire il porto adeguato o il luogo di sbarco; riconosce tuttavia anche la possibilità per le unità marittime di effettuare lo sbarco nello Stato membro ospitante qualora esse non vengano sollevate dalla responsabilità di prestare assistenza alle persone in pericolo non appena sia ragionevolmente fattibile, tenuto conto della sicurezza delle persone soccorse e di quella della stessa unità marittima. La proposta è attualmente al vaglio delle istituzioni europee. Il voto in sessione plenaria presso il Parlamento europeo è previsto per il 14 aprile 2014¹⁷. La [proposta di compromesso](#) fra Consiglio e Parlamento europeo è stata tuttavia già approvata il 20 febbraio 2014.

I Fondi per asilo, migrazione e sorveglianza delle frontiere

Durante la seduta in sessione plenaria tenutasi al Parlamento europeo nella giornata del **12 marzo 2014**, sono state votate risoluzioni in merito a:

- la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante disposizioni generali sul Fondo Asilo e migrazione e sullo strumento di sostegno finanziario per la cooperazione di polizia, la prevenzione e la lotta alla criminalità e la gestione delle crisi (COM(2011) 752);
- la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il Fondo Asilo e migrazione (COM(2011) 751);
- la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce, nell'ambito del Fondo Sicurezza interna, lo strumento di sostegno finanziario per la cooperazione di polizia, la prevenzione e la lotta alla criminalità e la gestione delle crisi (COM(2011) 753);
- la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce, nell'ambito del Fondo Sicurezza interna, lo strumento di sostegno finanziario per le frontiere esterne e i visti (COM(2011) 750).

Al **Fondo per asilo, migrazione e integrazione (AMIF)** è stato assegnato un bilancio totale di 3,1 miliardi di EUR per il periodo 2014-2020, di cui almeno il 20% di 2,4 miliardi di EUR che gli Stati membri avranno a disposizione (3,1 miliardi di EUR meno 746 milioni per i programmi comunitari e altre azioni) dovrà essere speso per misure che sostengano la migrazione legale e promuovano l'effettiva integrazione degli immigranti. Gli Stati membri saranno tenuti a destinare almeno un ulteriore 20% dei fondi a misure in materia di asilo. Gli Stati membri dovranno fornire motivazioni dettagliate in caso mantengano le spese al di sotto delle percentuali stabilite. Inoltre, gli Stati membri che si trovano nella necessità di affrontare "*carenze strutturali in materia di alloggi, infrastrutture e servizi*" non avranno la possibilità di decidere di spendere meno in materia di asilo. Gli Stati membri potranno ricevere fondi AMIF per accogliere rifugiati provenienti da Paesi UE o non UE. Nel caso accolgano i richiedenti asilo nell'ambito del programma di reinserimento dell'UE riceveranno un importo forfettario di 6.000 EUR a persona reinserita, cifra che potrà essere aumentata fino a 10.000 EUR per le persone vulnerabili o provenienti da zone prioritarie (come Siria e Ucraina).

¹⁷ Si veda il [progetto](#) di risoluzione legislativa del Parlamento europeo, presentato l'8 gennaio 2014. Fra gli emendamenti presentati in Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni del Parlamento europeo, si segnala l'emendamento 204 (Salvatore Iacolino, Marco Scurria, Roberta Angelilli), che introduce l'articolo 10 *bis* sui Reparti specializzati: "A norma dell'Articolo 16 del regolamento (UE) n. 2004/2007, l'Agenzia valuta la necessità di istituire reparti specializzati negli aspetti relativi alla sorveglianza delle frontiere marittime come uffici operativi nelle zone sottoposte a rilevanti flussi migratori, anche irregolari, e in particolare nel Mediterraneo, al fine di migliorare il coordinamento tra gli Stati membri, garantire solidarietà e responsabile condivisione degli oneri fra gli stessi Stati, rafforzando la capacità operativa dell'Agenzia". Secondo i firmatari, "la creazione di un ufficio operativo nel Mediterraneo è coerente con le previsioni contenute nella risoluzione del Parlamento europeo del 23 ottobre 2013 sui flussi migratori nel Mediterraneo, in particolare i tragici eventi a Lampedusa, ed è in linea con le indicazioni sul rafforzamento delle attività di Frontex nel Mediterraneo espresse nelle conclusioni del Consiglio europeo del 24-25 ottobre 2013".

Il Fondo sicurezza interna (ISF) supporterà la questione delle frontiere esterne e i visti con finanziamenti dall'importo di 2,8 miliardi di EUR fino al 2020. Il fondo sarà utilizzato per costruire le infrastrutture necessarie ai valichi di frontiera e per la sorveglianza delle frontiere. Saranno concessi finanziamenti ai sistemi informatici previsti dal Sistema europeo di sorveglianza delle frontiere (Eurosur), nonché ad azioni che facilitino la gestione efficace dei flussi migratori, il trattamento delle domande di visto e la cooperazione consolare.

Sono previsti controlli a campione sulle spese. Il contributo previsto dell'Unione ai progetti nazionali sarà generalmente fino al 75% del bilancio totale, e potrà essere innalzato fino al 90% in alcuni casi, come quello in cui la pressione sul bilancio di uno Stato membro potrebbe mettere un progetto specifico a rischio.

II SESSIONE - SEGUE

2. LE NUOVE LINEE GUIDA “POST STOCOLMA” IN MATERIA DI GIUSTIZIA E AFFARI INTERNI¹⁸

Seguiranno gli interventi di Viviane Reding, Vice Presidente e Commissario europeo per la Giustizia, e di Cecilia Malmström, Commissario europeo per gli Affari interni, dedicati alle nuove Linee guida “post Stoccolma” in materia di Giustizia e Affari interni¹⁹. Il 1° dicembre 2014 giungerà, infatti, al termine il programma di Stoccolma del Consiglio europeo, di durata quinquennale, e il relativo piano d'azione della Commissione ([COM\(2010\) 171](#)), che ha definito le priorità per la creazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

Il **4 marzo 2014**, il Parlamento europeo ha presentato una “*Relazione sulla revisione intermedia del programma di Stoccolma*” ([A7-0153/2014](#)). Per quanto riguarda i diritti fondamentali, si ritiene che l'attuazione del programma di Stoccolma non sia all'altezza degli obiettivi ambiziosi che esso contiene, mentre si sottolinea fortemente la volontà di aderire alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), prevista all'articolo 6, paragrafo 2, del Trattato sull'Unione Europea, come strumento di ulteriore tutela per i cittadini. Sulla cooperazione giudiziaria in materia civile e penale, si riconosce l'importanza delle iniziative nel campo del reciproco riconoscimento di situazioni giuridiche, sentenze e documenti, in quanto il reciproco riconoscimento lascia invariati i sistemi giuridici degli Stati membri, riducendo nello stesso tempo l'inconveniente dato dalle differenze di regolamentazione per i singoli cittadini. Nel campo della sicurezza interna, si prende atto con soddisfazione dei progressi realizzati, sottolineando tuttavia la necessità di compiere ulteriori progressi, ad esempio in materia di criminalità informatica, protezione delle infrastrutture critiche, lotta contro la corruzione, riciclaggio di denaro, finanziamento del terrorismo e commercio di armi da fuoco illegali. Per quanto riguarda asilo e migrazione, ci si rammarica per gli scarsi progressi compiuti nell'adozione di disposizioni legislative in materia di immigrazione legale e si deplora profondamente il fatto che i principi di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità, sanciti peraltro all'articolo 80 del TFUE, non si siano tradotti in realtà. Nella Relazione si propone infine che la programmazione pluriennale per l'area di libertà, sicurezza e giustizia sia concordata congiuntamente da parte del Parlamento, del Consiglio e della Commissione.

L'**11 marzo 2014**, la Commissione europea ha adottato le due comunicazioni relative alle future linee guida in materia di giustizia e affari interni, le quali contribuiranno alla formulazione degli orientamenti strategici durante il Consiglio europeo del giugno 2014.

“Programma dell'UE in materia di giustizia per il 2020 - Rafforzare la fiducia, la mobilità e la crescita all'interno dell'Unione” ([COM\(2014\) 144](#))

La comunicazione della Commissione individua tre sfide fondamentali per l'Unione Europea: rafforzare la fiducia reciproca (affinché strumenti quali il mandato d'arresto europeo e le norme sul conflitto di leggi siano realmente efficaci), agevolare la mobilità (attualmente sono circa 14 milioni i cittadini europei che risiedono in uno Stato membro diverso dal proprio paese di origine), contribuire alla crescita economica. La Commissione ricorda in proposito che negli ultimi anni le politiche di giustizia sono state indirizzate a sostegno di imprese, crescita e stabilità, migliorando l'accesso alla giustizia e semplificando la risoluzione delle controversie: attraverso, ad esempio, la soppressione delle procedure burocratiche per il riconoscimento delle sentenze in un altro Stato membro, la proposta di creare un diritto europeo della vendita che le imprese possano applicare

¹⁸ La presente sezione è a cura dell'Ufficio dei rapporti con le istituzioni dell'UE del Senato della Repubblica.

¹⁹ Si veda anche il documento pubblicato il 31 dicembre 2013 dall'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA), “[Fundamental rights in the future of the European Union's Justice and Home Affairs](#)”.

volontariamente alle transazioni nei 28 Stati membri, la proposta sulla protezione dei dati per il mercato unico digitale e la progressione verso una “cultura europea del salvataggio” per quanto riguarda l’insolvenza transfrontaliera.

La Commissione ritiene che la futura politica in materia di giustizia dell’UE debba basarsi su una combinazione di metodi: consolidare i risultati raggiunti, codificare la normativa e le prassi dell’Unione laddove necessario, integrare il quadro esistente con nuove iniziative. La scelta andrà fatta esaminando ogni singolo caso e conducendo valutazioni d’impatto. Il **consolidamento** è ritenuto necessario per rendere effettivi i diritti fondamentali grazie a mezzi di ricorso efficaci e all’indipendenza delle autorità nazionali incaricate dell’applicazione della legge, per formare i giudici e per migliorare l’uso delle tecnologie informatiche nei tribunali, nei procedimenti giudiziari e in quelli extragiudiziari. La **codificazione** della normativa europea esistente e della giurisprudenza della Corte di giustizia potrebbe essere la soluzione migliore per le norme sui consumatori o sui diritti procedurali degli indiziati nei procedimenti penali. L’**integrazione** degli strumenti giuridici e delle politiche esistenti in materia di giustizia dovrebbe tendere a rafforzare la fiducia reciproca, comprendendo il riconoscimento reciproco, il tradizionale metodo dell’armonizzazione e l’armonizzazione del diritto sostanziale o processuale facoltativo.

“Un’Europa aperta e sicura: come realizzarla” ([COM\(2014\) 154](#))

La Commissione sostiene la necessità di applicare pienamente la legislazione concordata e gli strumenti esistenti (come il sistema europeo comune di asilo, il rafforzamento dello spazio Schengen, la risposta a forme di criminalità organizzata quali la tratta degli esseri umani, le minacce *online* o la corruzione), consentendo all’Unione di reagire alle opportunità e alle sfide che si trova ad affrontare.

La comunicazione sottolinea la necessità di utilizzare al meglio le opportunità offerte dalla **migrazione**, soprattutto considerato l’invecchiamento della popolazione e il declino della forza lavoro. L’Unione dovrà pertanto: garantire migliori sinergie con altri settori strategici, ad esempio quello commerciale, e promuovere gli spostamenti a breve termine di fornitori di servizi altamente qualificati; avviare dialoghi strutturati con Stati membri, imprese e sindacati sulla richiesta di immigrazione di forza lavoro; favorire il riconoscimento di qualifiche e competenze professionali acquisite all’estero; integrare efficacemente gli immigrati nel mercato del lavoro e, in generale, nelle società di accoglienza.

In materia di **asilo** l’Unione Europea dovrà affrontare i suoi obblighi in modo da riflettere un’autentica solidarietà e condivisione di responsabilità fra tutti gli Stati membri, applicando con coerenza le nuove norme in materia di asilo e prevedendo iniziative future di sostegno per i momenti di forti pressioni temporanee, come ad esempio la ricollocazione dei beneficiari di protezione internazionale fra gli Stati membri, lo sviluppo di sistemi di trattamento comune delle domande di asilo e la condivisione di luoghi di accoglienza nei momenti di emergenza. La Commissione ritiene necessario sviluppare le politiche in materia di reinsediamento e valutare la possibilità di aprire canali di immigrazione legale per coloro che cercano protezione, anche attraverso un approccio coordinato in materia di visti umanitari. Ritiene inoltre che le questioni relative agli Affari interni debbano essere integrate nel complesso della politica esterna dell’Unione Europea, rafforzando il dialogo e la cooperazione con i paesi terzi e le sinergie con altre politiche.

La prevenzione della **migrazione irregolare** dovrà essere parte essenziale di una politica migratoria ben gestita, attraverso l’adozione di misure efficaci, fra cui l’azione contro i datori di lavoro che assumono lavoratori in posizione irregolare, il rafforzamento dell’approccio dell’UE nei confronti del traffico di migranti e della tratta di esseri umani, il potenziamento della cooperazione con i paesi di origine e di transito.

La circolazione all’interno dello spazio Schengen è ritenuta positiva sia per i cittadini che per l’economia dell’Unione. Si ritiene altresì che la modernizzazione della politica dei visti e la messa

in atto dell'iniziativa "frontiere intelligenti" possa contribuire a rendere lo spazio Schengen una destinazione più attraente per i cittadini di paesi terzi, mantenendo al contempo un alto livello di sicurezza.

Le nuove e gravi sfide da affrontare in materia di **sicurezza** sono, secondo la Commissione, la criminalità informatica, la criminalità organizzata transnazionale, la tratta di esseri umani, l'estremismo violento e il terrorismo. Pur ritenendo valida l'attuazione della strategia di sicurezza interna adottata nel 2010, evidenzia tuttavia le misure e le azioni concrete che occorrerà riesaminare, ad esempio la cooperazione fra le autorità di contrasto alla criminalità degli Stati membri (tramite squadre investigative comuni, formazioni, esercizi congiunti, scambio delle informazioni).

Passi avanti dovranno inoltre essere compiuti per affrontare: la corruzione (con un *follow-up* della relazione sulla lotta anticorruzione - vd. la "*Relazione dell'Unione sulla lotta alla corruzione*" ([COM\(2014\) 38](#)), presentata il 3 febbraio 2014, e l'[allegato](#) sull'Italia, nonché la [Scheda di lettura n. 93](#), a cura dell'Ufficio dei rapporti con le istituzioni dell'Unione Europea del Senato della Repubblica); la tratta di esseri umani (delineando una strategia post-2016); il traffico illecito di armi da fuoco (attraverso una revisione della normativa vigente in materia di vendita e trasferimenti all'interno dell'Unione e una maggiore cooperazione operativa); le minacce alla sicurezza informatica (traducendo in azione la strategia dell'UE per la sicurezza informatica, incoraggiando tutti gli Stati membri a istituire un centro per la criminalità informatica, proseguendo l'azione dell'Alleanza globale contro l'abuso sessuale di minori *online*); il terrorismo, la radicalizzazione e il reclutamento (rafforzando fra l'altro la rete per la sensibilizzazione in materia di radicalizzazione); la resilienza dell'Europa alle gravi crisi e calamità (migliorando l'interoperabilità di attrezzature e sistemi di comunicazione); la sicurezza interna come parte integrante delle politiche esterne dell'UE e collegata ai programmi di assistenza e cooperazione.

III SESSIONE
**DIRITTI FONDAMENTALI DEI CITTADINI DELL'UE NELL'ÈRA DIGITALE -
 PROTEZIONE DEI DATI E TUTELA DEI CITTADINI DELL'UNIONE EUROPEA
 DAL CONTROLLO INFORMATICO DI MASSA**²⁰

La sessione sarà moderata da Juan Fernando López Aguilar, Presidente della Commissione LIBE del Parlamento europeo, e da Kyriakos Virvidakis, Presidente della Commissione per l'Amministrazione pubblica, l'Ordine pubblico e la Giustizia del Parlamento greco. Sono previsti interventi dei parlamentari europei Jan Albrecht, relatore sulla proposta di regolamento relativa alla protezione dei dati, Claude Moraes, relatore dell'indagine conoscitiva della Commissione LIBE sulla "Sorveglianza elettronica di massa dei cittadini dell'UE", e di Karl Sigfrid, membro della Commissione Affari costituzionali del Riksdagen svedese.

Le fonti primarie e la CEDU

La sfera della riservatezza delle informazioni personali e della vita privata dell'individuo trovano particolare tutela agli **articoli 7 e 8** della [Carta dei diritti fondamentali](#). In particolare:

- l'articolo 7 prevede che ogni persona ha diritto al rispetto della propria **vita privata e familiare**, del proprio **domicilio** e delle proprie **comunicazioni**;
- l'articolo 8 dispone che ogni persona ha **diritto** alla **protezione dei dati** di carattere **personale** che la riguardano; tali dati devono essere trattati secondo il principio di **lealtà**, per **finalità determinate** e in base al **consenso** della **persona interessata** o a un altro **fondamento legittimo** previsto dalla legge; ogni persona ha il diritto di **accedere** ai dati raccolti che la riguardano e di ottenerne la **rettifica**; il rispetto di tali regole è soggetto al **controllo di un'autorità indipendente**.

Si ricorda che l'articolo 6, paragrafo 1 del [TUE](#) stabilisce che l'Unione riconosce i **diritti**, le libertà e i **principi sanciti nella Carta** la quale ha lo **stesso valore** giuridico dei **Trattati**. Tale assimilazione si traduce, tra l'altro, nella facoltà per singoli o imprese che ritengano che un atto delle istituzioni dell'UE che li riguarda direttamente **violi i loro diritti fondamentali**, di **adire la Corte di giustizia**, la quale, nel rispetto di determinate condizioni, ha il potere di **annullare tale atto**. Trattandosi di diritto dell'Unione a tutti gli effetti, esso vincola non solo gli organismi UE in senso stretto, ma anche tutti i soggetti, pubblici o privati nell'ambito degli Stati membri, includendo tra di essi anche le autorità di contrasto ed in particolare le agenzie di servizi informativi. Si ricorda, in particolare, che secondo la Corte di giustizia (4 giugno 2013, [Causa C- 300/11 ZZ](#)/segretario di Stato per il Dipartimento degli interni), sebbene spetti agli Stati membri decidere le misure idonee a garantire la loro sicurezza interna ed esterna, la **mera circostanza che una decisione riguardi la sicurezza dello Stato non può comportare l'inapplicabilità del diritto dell'Unione** (nel cui ambito, per quanto sopradetto, devono essere inclusi i diritti fondamentali citati).

La sfera della **riservatezza personale** è protetta altresì dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo che, all'articolo 8 (**Diritto al rispetto della vita privata e familiare**), prevede che ogni persona ha diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, del proprio domicilio e della propria corrispondenza. La CEDU precisa tale principio stabilendo il **divieto di ingerenza di una autorità pubblica nell'esercizio di tale diritto** a meno che tale ingerenza sia prevista dalla **legge** e costituisca una misura che, in una società democratica, è **necessaria alla sicurezza nazionale**, alla pubblica sicurezza, al benessere economico del paese, alla difesa dell'ordine e alla **prevenzione dei reati**, alla protezione della salute o della morale, o alla protezione dei diritti e delle libertà altrui.

²⁰La presente sezione è a cura dell'Ufficio Rapporti con l'Unione europea della Camera dei deputati.

Si ricorda che ai sensi dell'articolo 6 del Trattato sull'Unione europea i diritti fondamentali, garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, **fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali**. Lo stesso articolo prevede l'**adesione dell'Unione alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo** e delle libertà fondamentali, adesione il cui processo è tuttora in corso di perfezionamento.

Circa gli altri strumenti di diritto internazionale, si segnalano la [Convenzione sulla protezione delle persone rispetto al trattamento automatizzato di dati a carattere personale, nell'ambito del Consiglio d'Europa](#), che ha lo scopo di tutelare le persone contro l'uso abusivo del trattamento automatizzato dei dati di carattere personale, e che disciplina il flusso transfrontaliero dei dati, e il relativo Protocollo addizionale, concernente le autorità di controllo ed i flussi transfrontalieri.

La Convenzione, entrata in vigore il 1° ottobre del 1985, oltre alle garanzie previste per il trattamento automatizzato dei dati di carattere personale, bandisce il trattamento dei dati « delicati » sull'origine razziale, sulle opinioni politiche, la salute, la religione, la vita sessuale, le condanne penali, in assenza di garanzie previste dal diritto interno; essa garantisce inoltre il diritto delle persone di **conoscere le informazioni catalogate su di loro** ed ad esigere, se del caso, delle **rettifiche**. Unica restrizione a tale diritto può aversi solo in caso in cui sia presente un interesse maggiore (sicurezza pubblica, difesa, etc).

La Convenzione impone anche delle **limitazioni ai flussi transfrontalieri** di dati negli Stati in cui non esiste alcuna protezione equivalente.

Dall'entrata in vigore del trattato di Lisbona, l'Unione europea dispone di una **base giuridica** esplicita ai fini della **protezione dei dati**, che comprende il trattamento dei dati personali nel settore pubblico e privato ma anche nell'ambito dell'applicazione della legge (derivante dal superamento della struttura a pilastri dell'Unione prima dell'entrata in vigore del trattato di Lisbona). In particolare l'articolo 16, paragrafo 1 del [Trattato sul funzionamento dell'Unione europea](#) prevede che **ogni persona ha diritto alla protezione dei dati di carattere personale che la riguardano**. A tal proposito il paragrafo successivo conferisce al Parlamento europeo e al Consiglio (secondo la procedura legislativa ordinaria) il potere di stabilire le norme relative alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati di carattere personale da parte delle istituzioni, degli organi e degli organismi dell'Unione, nonché da parte degli Stati membri nell'esercizio di attività che rientrano nel campo di applicazione del diritto dell'Unione, e le norme relative alla libera circolazione di tali dati. Il rispetto di tali norme è soggetto al controllo di **autorità indipendenti**. È comunque fatto salvo l'articolo 39 del Trattato sull'Unione europea, che conferisce al Consiglio il potere di adottare decisioni al fine di stabilire norme relative alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati di carattere personale da parte degli Stati membri nell'esercizio di attività che rientrano nel campo della **politica estera e di sicurezza comune** e le norme relative alla libera circolazione di tali dati.

La normativa vigente e le proposte di revisione

Il quadro vigente si articola principalmente nella [direttiva 95/46/CE](#) relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati, e nella [decisione quadro 2008/977/GAI](#) sulla protezione dei dati personali trattati nell'ambito ambito della cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale. Entrambi gli atti normativi citati sono attualmente in **fase di revisione**. Si tratta di un progetto di riforma incluso tra le priorità politiche del Programma di Stoccolma (contenente le linee guida per quanto riguarda le politiche in materia di giustizia e affari interni dell'UE); tale revisione è altresì indicata tra le azioni volte alla realizzazione di un **mercato unico digitale** inserite nell'**Agenda digitale per l'Europa** (una delle

sette iniziative per la crescita e la competitività dell'UE identificate nel quadro della Strategia Europa 2020).

In particolare, nel gennaio del 2012, la Commissione europea ha presentato un pacchetto costituito da:

- una [proposta di regolamento](#) COM(2012)11, concernente la tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali e la libera circolazione di tali dati (**regolamento generale sulla protezione dei dati**), volta a sostituire la direttiva 95/46/CE);
- una [proposta di direttiva](#) COM(2012)10, concernente la tutela 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, volta a sostituire la decisione quadro 2008/977/GAI citata.

Il pacchetto è tuttora all'esame delle Istituzioni europee. Le due proposte sono state infatti oggetto di approvazione in prima lettura da parte della Assemblea plenaria del Parlamento europeo nella sessione dell'11-14 marzo 2014 (*vedi infra*).

Il contenuto della riforma sulla protezione dei dati personali

Rispetto alla **direttiva 95/46/CE**, la proposta di **regolamento generale sulla protezione dei dati** ne riorganizza il contenuto²¹, ampliandolo notevolmente (si passa dai sette capi e 34 articoli della direttiva a 91 articoli suddivisi in undici capi contenuti nella proposta di regolamento). Le **principali modifiche** alla direttiva contenute nella proposta originaria della Commissione riguardano:

- la previsione che il **consenso** dell'interessato per l'utilizzo dei propri dati personali debba essere **manifesto ed esplicito**, in tal modo escludendosi l'eventualità di un consenso tacito;
- l'introduzione di garanzie quando si tratti di **dati personali che riguardino minori**;
- Il rafforzamento del diritto alla cancellazione dei dati personali, quando siano venute meno le ragioni che ne consentivano l'utilizzo, e l'introduzione del **diritto d'oblio**;
- l'introduzione del **diritto alla portabilità dei dati** (attraverso un procedimento semplificato), vale a dire il diritto di **trasferire i propri dati** tra diversi sistemi elettronici senza che il responsabile del trattamento possa impedirlo;
- l'introduzione di disposizioni volte a dettagliare in termini più accurati il **diritto di non essere sottoposto a «profilazioni»**;
- **maggiore responsabilità e obbligo di documentazione** per il responsabile del trattamento dei dati;
- obbligo per l'incaricato del trattamento di notificazione e comunicazione di tutte le violazioni dei dati personali;
- l'istituzione della **figura obbligatoria del responsabile della protezione dei dati** personali per il settore pubblico e per le imprese che abbiano almeno **250 dipendenti**;
- le disposizioni volte a disciplinare il **trasferimento dei dati personali verso paesi terzi od organizzazioni internazionali**: la proposta di regolamento prevede che il trasferimento debba essere subordinato alla preventiva adozione, da parte della Commissione, di una **decisione** che verifichi l'**adeguatezza** del livello di **protezione** accordato dallo **Stato destinatario** delle informazioni; è peraltro previsto che anche in assenza di una decisione della Commissione si possa procedere al trasferimento purché si verifichino talune circostanze che nella proposta di regolamento sono puntualmente indicate;

²¹ Per l'approfondimento si rinvia alla Scheda di valutazione n. 22/2012 del Servizio Affari internazionali -Ufficio dei rapporti con le istituzioni dell'Unione europea del Senato, e al Dossier di documentazione n. ES 120 "Nuovo quadro giuridico per la protezione dei dati personali nell'Unione europea" del 19 marzo 2012 dell'Ufficio Rapporti con l'Unione europea della Camera dei deputati.

- l'attribuzione alle autorità di controllo, del potere di irrogare **sanzioni amministrative** nel caso di violazione degli obblighi previsti. In proposito occorre valutare le misure prospettate quando si tratti di imprese (fino al 2 per cento del fatturato annuo);
- l'istituzione del **Comitato europeo per la protezione dei dati** composto dai **responsabili** delle autorità di controllo dei diversi **Stati membri** e dal **Garante europeo della protezione dei dati**.

La Commissione europea ha previsto che le nuove norme UE si applichino anche ai **dati personali trattati all'estero da imprese che sono attive sul mercato unico** e offrono **servizi ai cittadini dell'Unione**.

La **proposta di direttiva COM(2012)10** è diretta a disciplinare la materia del trattamento dei dati personali a fini di **prevenzione e indagine, accertamento e perseguimento di reati ovvero di esecuzioni e sanzioni penali**. I contenuti della proposta di direttiva **corrispondono in larga parte** a quelli della **proposta di regolamento**, fatto salvo il minor dettaglio derivante dalla natura dello strumento giuridico prescelto che implica quasi inevitabilmente l'attribuzione a ciascuno Stato membro di un certo margine di discrezionalità per la definizione di alcuni specifici profili.

L'iter presso le Istituzioni europee

Circa l'attività del Consiglio dell'Unione europea, si segnala che le delegazioni degli Stati membri non hanno ancora raggiunto un orientamento comune (sulla cui base dovrebbero successivamente svolgersi i negoziati con il Parlamento ai fini della formulazione di un testo di compromesso), sollevando rilievi critici con particolare riferimento alla proposta di regolamento generale protezione dati.

Tra le questioni più rilevanti dibattute al Consiglio si ricorda il tema relativo all'introduzione di uno **sportello unico**, ovvero un'autorità unica in grado di giudicare i casi transnazionali e garantire l'applicazione coerente ed omogenea della normativa, riducendo gli oneri amministrativi a beneficio delle imprese che operano nel commercio internazionale. Nonostante un sostegno di massima da parte del Consiglio, alcuni Stati membri hanno ribadito alcune perplessità sulla **natura dei poteri da attribuire a tale autorità**, non condividendo in particolare l'**attribuzione di poteri correttivi esclusivi all'Autorità garante dello Stato membro dello stabilimento principale**, nei casi in cui sia sotto osservazione un'impresa con sedi e attività dislocate in più Stati membri, poiché **ciò potrebbe limitare l'accesso dei cittadini** a mezzi adeguati di ricorso giurisdizionale (obbligati ad andare all'estero per contestare una decisione di un'autorità straniera). Da ultimo, in occasione del Consiglio dell'Unione europea Giustizia e Affari interni del 3-4 marzo 2014 i Ministri competenti hanno espresso un ampio sostegno alle disposizioni per quanto riguarda il **campo di applicazione territoriale del regolamento**, confermando in particolare l'intenzione di regolare i **trasferimenti internazionali di dati personali verso paesi terzi** sulla base dei principi fondamentali della proposta di regolamento avanzata dalla Commissione europea. Il Consiglio ha tuttavia manifestato l'esigenza di un maggior approfondimento a livello tecnico sulla questione dei **modelli alternativi** per il trasferimento internazionale di dati internazionale. In tale sede si è inoltre annunciato di proseguire il lavoro a livello tecnico sulle questioni relative allo **pseudonimo** come elemento di un approccio basato sul rischio, al **diritto alla portabilità di dati personali** per il settore privato, e agli obblighi in capo al responsabile e all'incaricato del trattamento dati. Ulteriori questioni aperte (sulle quali durante il Consiglio citato non è emerso un orientamento comune) riguardano la portata delle disposizioni in materia di **profiling**.

Circa l'**attività del Parlamento europeo**, si ricorda che il 12 marzo 2014 le due proposte sono state approvate in prima lettura dall'Assemblea plenaria.

In particolare, rispetto all'impianto originario delle proposte pubblicate dalla Commissione europea, il Parlamento europeo ha modificato le norme sul coinvolgimento delle imprese (per esempio un motore di ricerca, un social network o un fornitore di cloud): tali soggetti, secondo le nuove norme dovrebbero chiedere un'**autorizzazione preventiva all'autorità nazionale di protezione** dei dati prima di poter **divulgare** i dati personali di un cittadino dell'Unione in un **paese non membro**; l'azienda dovrebbe anche informare la persona interessata della richiesta. Inoltre il testo emendato della riforma prevede che le società che infrangono le regole incorrano in multe **fino a 100 milioni di euro o fino al 5% del fatturato mondiale annuo** (si applicherebbe la sanzione più gravosa delle due); si ricorda che la Commissione aveva proposto sanzioni fino a **1 milione di euro o fino al 2% del fatturato mondiale annuo**.

*Il pacchetto è stato oggetto di esame da parte sia del Senato della Repubblica che della Camera dei deputati. In particolare, relativamente alla proposta di regolamento generale sulla protezione dei dati (COM(2011)11), il 4 aprile 2012 la XIV Commissione Politiche dell'Unione europea ha adottato un **parere motivato per violazione del principio di sussidiarietà**.*

*Secondo la Commissione XIV della Camera: la materia trattata costituirebbe **oggetto di disciplina costituzionale** o comunque investirebbe i **principi fondamentali degli ordinamenti nazionali**; la definizione di standard omogenei potrebbe sacrificare regimi nazionali più favorevoli, con conseguente rischio di una **attenuazione delle garanzie esistenti**. Ulteriori **criticità** riguarderebbero: l'attribuzione in capo alla Commissione europea di **poteri amplissimi** attraverso il conferimento pressoché generalizzato, ai sensi dell'articolo 87, della **facoltà di adottare atti delegati** su quasi tutti i profili più rilevanti oggetto della proposta di regolamento; la previsione dell'articolo 51 in base alle quali, qualora il responsabile del trattamento sia stabilito in più Stati membri, l'autorità competente del luogo di stabilimento principale del responsabile del trattamento acquisisce il ruolo di « **sportello unico** » in tutti gli Stati membri (tale previsione potrebbe privare i cittadini della possibilità di rivolgersi all'autorità di controllo del proprio Stato membro, con il rischio di rendere più difficoltoso l'effettivo esercizio dei diritti ad essi spettanti); l'**assenza di puntuali definizioni** per quanto concerne istituti e fattispecie di particolare rilievo, come nel caso del « diritto all'oblio » di cui all'articolo così come nel caso delle limitazioni alla portata degli obblighi e dei diritti relativi al trattamento dei dati personali*

*Il 13 giugno 2012 la Commissione 14a (Politiche dell'Unione europea) del **Senato** ha approvato una **risoluzione**, con la quale in sintesi si è riconosciuta la conformità delle proposte ai principi di sussidiarietà e proporzionalità, pur dedicando alcune riflessioni supplementari per quanto riguarda le criticità manifestate nel parere motivato della Camera, ed in analogia con quanto contestato dal Senato francese riguardo: la norma relativa allo «sportello unico»; l'elevato numero di deleghe ed il relativo campo di applicazione conferite alla Commissione europea; nella risoluzione, quanto alla proposta di direttiva COM(2012) 10, si condivide infine l'invito del Parlamento spagnolo a chiarire e meglio definire il concetto di «sicurezza nazionale» espresso all'articolo 2, poiché si presterebbe ad interpretazioni ambigue.*

L'inchiesta sulle attività di sorveglianza dei dati di massa

A seguito della divulgazione da parte di alcuni organi di comunicazione delle notizie relative al cosiddetto **scandalo Datagate** (con particolare riferimento ai casi PRISM, Tempora, e ad analoghi programmi di sorveglianza informatica), le Istituzioni europee hanno intrapreso alcune iniziative volte ad approfondire l'effettiva portata di alcuni programmi di intelligence utilizzati dagli Stati Uniti e da alcuni Stati membri.

In estrema sintesi, secondo quanto riportato dagli organi di stampa, la National Security Agency (NSA) statunitense, grazie al programma PRISM, avrebbe ottenuto **la fornitura di dati** (ad esempio email, file, notifiche di accesso, etc) da parte delle **principali aziende tecnologiche USA**

che gestiscono informazioni, comunicazioni e dati-utente in formato digitale (anche relativamente a **cittadini UE**). Lo scandalo si è ulteriormente arricchito con la diffusione di notizie secondo le quali l’Agenzia del Governo americano **avrebbe violato le reti informatiche** delle stesse **Istituzioni europee e degli Stati membri**.

Infine, ulteriori rivelazioni sono emerse in ordine ad eventuali **intercettazioni della NSA** di dati internazionali sui **bonifici bancari** gestiti dal consorzio SWIFT.

Al riguardo, le Istituzioni europee hanno sin da subito sollevato due ordini di criticità, afferenti: al **corretto svolgimento delle relazioni internazionali diplomatiche**; alla violazione **della sfera dei diritti fondamentali dei cittadini UE** (con particolare riferimento alla **protezione dei dati personali**).

In particolare, con lettera del 10 giugno 2013, la Vicepresidente/Commissaria per la Giustizia Viviane Reding chiedeva al segretario alla giustizia (Attorney general) degli Stati Uniti, Eric Holder, chiarimenti circa la portata dei programmi di intelligence coinvolti nel Datagate. Analoghe richieste di chiarimenti erano altresì rivolte, il 26 giugno 2013, al Ministro britannico per gli affari esteri, William Hague, circa il programma di intelligence britannico Tempora: secondo quanto riportato dagli organi di informazione tale programma sarebbe stato adoperato dai servizi britannici per **accedere ai collegamenti via cavo** su cui viaggiano dati internet e comunicazioni telefoniche tra Usa e Europa.

Il 14 giugno 2013, si teneva a Dublino un vertice USA-UE dei responsabili dei settori della giustizia e affari interni, in esito al quale è stato raggiunto un accordo sull’istituzione di un **gruppo transatlantico (UE- USA) di esperti di sicurezza e di privacy**, con il compito di approfondire le questioni non ancora chiarite riguardo ai programmi di intelligence statunitensi (in particolare, il cosiddetto PRISM).

L’attività della Commissione

Il 27 novembre 2013 la Commissione europea ha presentato una serie di documenti relativi alle azioni da intraprendere per ripristinare un clima di fiducia negli scambi di dati fra l’UE e gli USA. L’iniziativa della Commissione si articola in: **a)** una [comunicazione](#) sui flussi di dati transatlantici, che indica i rischi emersi a seguito delle rivelazioni dei programmi di raccolta di intelligence statunitensi, e le misure da prendere per affrontare le preoccupazioni suscitate dallo scandalo datagate; **b)** un’[analisi](#) del funzionamento dell’accordo “**Approdo sicuro**” che regola il trasferimento di dati a scopo commerciale fra l’UE e gli USA; **c)** una [relazione](#) sui **risultati del gruppo di lavoro UE-USA** sulla protezione dei dati, costituito nel luglio 2013.

Nella stessa occasione la Commissione ha presentato: una [relazione](#) di valutazione sul **programma di controllo delle transazioni finanziarie dei terroristi** (Terrorist Finance Tracking Programme, TFTP); una relazione sulla **verifica congiunta dell’accordo con gli USA sui dati del codice di prenotazione** (Passenger Name Record, PNR).

Safe Harbour

L’Accordo sull’approdo sicuro è un accordo concluso nel 2000 tra Unione europea e Stati Uniti per garantire la protezione dei dati dei cittadini europei, **anche quando i dati sono in possesso di aziende americane, fuori dal territorio europeo**; tale accordo chiedeva il rispetto dei principi di privacy europei alle aziende americane che utilizzavano o raccoglievano dati europei.

Il funzionamento dell’accordo si basa sulla richiesta di **autocertificazione** alle aziende americane circa il rispetto delle regole.

PNR

L'attuale accordo PNR tra UE e USA **sul trasferimento dei dati dei passeggeri del trasporto aereo** per i voli in provenienza **dall'UE e diretti agli USA** è entrato in vigore il 1° luglio 2012. I dati PNR servono principalmente come strumento di intelligence criminale al fine di: valutare i rischi posti dai passeggeri e identificare le persone «non note»; fornire i dati alle autorità di contrasto prima dell'arrivo o della partenza di un volo affinché abbiano più tempo per eventuali azioni di follow-up; individuare le persone cui appartengono specifici indirizzi, carte di credito, ecc. connessi a reati; individuare complici.

A seguito di una verifica da parte di esperti dell'UE e degli Stati Uniti, la Commissione è giunta alla conclusione che le autorità statunitensi hanno applicato l'accordo nel rispetto delle norme e delle condizioni contenute. La prossima revisione congiunta avrà luogo nel primo semestre del 2015.

Il programma di controllo delle transazioni finanziarie dei terroristi (TFTP)

Il programma controllo TFTP consente di raccogliere informazioni relative alla messaggistica finanziaria, in particolare, **informazioni relative all'identità dell'ordinante e/o beneficiario di una transazione, compreso il nome, il numero di conto, l'indirizzo e il numero d'identificazione nazionale**. L'accordo TFTP tra l'Unione europea e gli Stati Uniti è entrato in vigore il 1° agosto 2010. L'accordo contempla misure che garantiscono la protezione dei dati dei cittadini dell'UE e prevede una verifica periodica delle disposizioni "riguardanti le salvaguardie, i controlli e la reciprocità.

Con il pacchetto di comunicazioni del 27 novembre 2013 la Commissione, in sintesi, ha proposto azioni in sei ambiti:

- adottare rapidamente la **riforma europea sulla protezione dei dati**;
- **rendere più sicuro** il regime "Approdo sicuro": in tale ambito la Commissione ha formulato alcune raccomandazioni volte a garantire la **trasparenza** delle politiche in materia di privacy dei membri dell'Approdo sicuro (le imprese del web), nonché **l'applicazione dei principi in materia di riservatezza** da parte delle imprese negli Stati Uniti e il carattere effettivo dell'applicazione;
- **rafforzare le salvaguardie** in materia di protezione dei dati nel **settore delle attività di contrasto**: in particolare la Commissione ha evidenziato la necessità di concludere rapidamente gli attuali negoziati su un **accordo quadro per i trasferimenti e il trattamento dei dati nell'ambito della cooperazione di polizia e giudiziaria** (la Commissione ha insistito sulla necessità che i cittadini dell'UE non residenti negli Stati Uniti possano avvalersi di meccanismi di ricorso giudiziario);
- **usare la reciproca assistenza giuridica e gli accordi settoriali** per ottenere i **dati**: in particolare, secondo la Commissione, occorre che l'amministrazione americana si impegni, in linea di principio, a utilizzare un quadro giuridico come la reciproca assistenza giuridica e gli accordi settoriali UE-USA, quali quelli sui dati del codice di prenotazione e sul programma di controllo delle transazioni finanziarie dei terroristi, ogni volta che i trasferimenti di dati sono richiesti a fini di attività di contrasto;
- affrontare le preoccupazioni europee sul **processo di riforma statunitense** in corso, con particolare riferimento al processo di revisione annunciato dal Presidente americano Obama delle attività delle autorità nazionali di sicurezza statunitensi; in particolare, la Commissione europea ha posto l'accento sul fatto che i cambiamenti più importanti dovrebbero essere **l'estensione, ai cittadini europei non residenti negli USA, delle garanzie** di cui godono i **cittadini americani**, una maggiore trasparenza e un migliore controllo;
- **promuovere a livello internazionale le norme sulla privacy**: secondo la Commissione europea occorre che gli Stati Uniti aderiscano alla **Convenzione del Consiglio d'Europa sulla protezione delle persone rispetto al trattamento automatizzato di dati di carattere**

personale (“Convenzione 108”), così come hanno aderito alla Convenzione sulla criminalità informatica del 2001.

In tale occasione la Commissione europea ha precisato che le norme sulla protezione dei dati **non faranno parte dei negoziati** in corso per una partnership per gli **scambi e gli investimenti transatlantici**.

L'attività del Parlamento europeo

Il Parlamento europeo ha reagito al diffondersi delle notizie relative al Datagate con la [risoluzione](#), approvata a larga maggioranza, **del 4 luglio** nella quale esprimeva preoccupazione per il programma PRISM e per gli altri programmi di sorveglianza (degli Stati Uniti e di alcuni Stati membri), condannando le azioni di spionaggio ai danni delle rappresentanze dell'Unione, e chiedendo alle autorità statunitensi di fornire informazioni sulle vicende in questione senza ritardi. Il Parlamento ha inoltre incaricato la Commissione parlamentare per le libertà civili - LIBE di avviare un'**indagine approfondita** sui programmi di **sorveglianza degli Stati Uniti (e di quelli degli Stati membri)**, incluse le questioni delle intercettazioni nei locali dell'Ue, e le altre accuse di spionaggio, presentandone i risultati entro la fine dell'anno.

Nella risoluzione, tra l'altro, si sottolineava la necessità di introdurre procedure che consentissero agli informatori di rivelare eventuali gravi violazioni di diritti fondamentali, e di fornire a queste persone la protezione necessaria, anche a livello internazionale.

Si ricorda che, con un'ulteriore [risoluzione](#) del 23 ottobre 2013, il Parlamento ha invitato l'UE a **sospendere** il suo accordo con gli Stati Uniti sul programma di controllo delle transazioni finanziarie dei terroristi (TFTP), in risposta alle presunte intercettazioni della NSA di dati internazionali sui bonifici bancari dei cittadini europei raccolti dalla società belga SWIFT.

In esecuzione del mandato, la **Commissione LIBE**, a partire dal luglio 2013, ha tenuto 16 audizioni, basandosi sui contributi forniti da esperti dell'UE e degli USA aventi competenze diversificate e provenienti da un'ampia gamma di settori: istituzioni dell'UE, Parlamenti nazionali, Congresso degli USA, esponenti del mondo accademico, giornalisti, società civile, specialisti in materia di sicurezza e tecnologia e imprese private.

Inoltre, una delegazione della commissione LIBE si è recata a Washington dal 28 al 30 ottobre 2013 per incontrare rappresentanti del settore esecutivo e legislativo (esponenti del mondo accademico, avvocati, esperti in materia di sicurezza, rappresentanti delle imprese). Ad alcune di queste riunioni ha altresì partecipato la Commissione per gli affari esteri (AFET) del Parlamento europeo.

I **principali risultati** dell'inchiesta sono stati presentati in una serie di documenti di lavoro²² nonché nella [relazione](#) adottata dalla LIBE il 21 febbraio 2014.

Secondo la Commissione LIBE le recenti rivelazioni della stampa da informatori e giornalisti, insieme alle perizie raccolte durante l'indagine, alle ammissioni da parte delle autorità e alle insufficienti risposte ai rilievi mossi, avrebbero portato **prove convincenti** riguardo l'**esistenza di sistemi** complessi tecnologicamente avanzati e di vasta portata progettati da **servizi segreti americani e di alcuni Stati membri** volti a raccogliere, archiviare e analizzare i **dati di comunicazione** (compresi i dati contenuti, i dati di posizione e i metadati) di cittadini di tutto il mondo, su una scala senza precedenti e in modo indiscriminato.

²² In particolare: il [Documento di lavoro](#) di lavoro concernente i programmi di sorveglianza degli USA e dell'UE e il loro impatto sui diritti fondamentali dei cittadini dell'UE; il [documento di lavoro](#) sul controllo democratico dei servizi di intelligence degli Stati membri e degli organismi di intelligence dell'UE; il [documento di lavoro](#) sulla relazione tra le prassi di sorveglianza nell' UE e negli Stati Uniti e le disposizioni dell'UE sulla protezione dei dati; il [documento di lavoro](#) sulle attività di sorveglianza degli Stati Uniti relativamente ai dati dell'UE e sulle possibili implicazioni per gli accordi e la cooperazione transatlantica.

Sulla base di tale relazione, il 12 marzo 2014 l'Assemblea plenaria del Parlamento europeo ha approvato a larghissima maggioranza (544 voti favore contro 78, le astensioni sono risultate 60) una risoluzione conclusiva del lavoro d'inchiesta sui programmi di sorveglianza di massa durato sei mesi nella quale i deputati hanno presentato le loro **conclusioni e raccomandazioni per migliorare la tutela della privacy dei cittadini UE**.

Secondo la risoluzione il consenso del Parlamento **all'accordo finale sul commercio e gli investimenti (TTIP) con gli Stati Uniti** "potrebbe essere **minacciato** fino a quando la coltre delle attività della sorveglianza di massa, le intercettazioni delle comunicazioni nelle istituzioni dell'UE e le rappresentanze diplomatiche non saranno completamente fermate"; gli eurodeputati hanno concluso quindi che il Parlamento dovrebbe, pertanto, **rifiutare il suo consenso all'accordo TTIP finché non siano pienamente rispettati i diritti fondamentali UE**, aggiungendo che la protezione dei dati dovrebbe essere comunque esclusa dai negoziati commerciali.

I deputati, inoltre, hanno chiesto **l'immediata sospensione dei principi sulla privacy del Safe Harbour** in quanto tali principi non provvedono a un'adeguata protezione dei cittadini europei; gli eurodeputati hanno inoltre esortato gli Stati Uniti a proporre nuove regole per il trasferimento dei dati personali che soddisfino i requisiti UE.

Secondo la risoluzione anche il **programma finanziario di controllo del terrorismo (TFTP) dovrebbe essere sospeso** finché le accuse nei confronti delle autorità statunitensi riguardo l'accesso a dati bancari dei cittadini europei fuori dal contratto siano chiarite, insistono i deputati.

La risoluzione prevede inoltre un "**Programma europeo di protezione informatori**", che dovrebbe prestare particolare attenzione alla "complessità della denuncia delle irregolarità nel campo dell'intelligence". Si invitano dunque gli Stati membri a esaminare la **possibilità di concedere agli informatori ("whistleblowers") protezione internazionale**.

I deputati chiedono, inoltre, "un nuovo corso digitale" in UE ed evidenziano che l'Europa dovrebbe **sviluppare una propria cloud e soluzioni IT**, includendo tecnologie di sicurezza informatica e crittografia per assicurare un alto livello di protezione di dati.

IV SESSIONE
**SVILUPPO DI UN'AREA DI GIUSTIZIA PENALE AI SENSI DEL TRATTATO DI LISBONA,
 CON RIGUARDO ALLA PROCURA EUROPEA -
 LA COOPERAZIONE GIUDIZIARIA IN MATERIA PENALE²³**

La sessione sarà moderata da Juan Fernando López Aguilar, Presidente della Commissione LIBE del Parlamento europeo, e da Kyriakos Virvidakis, Presidente della Commissione per l'Amministrazione pubblica, l'Ordine pubblico e la Giustizia del Parlamento greco. Sono previsti interventi dei parlamentari europei Salvatore Iacolino, relatore sulla proposta di regolamento sulla Procura europea, Sarah Ludford, relatrice sulla proposta di revisione del mandato d'arresto europeo, e Nicolae-Ciprian Nica, Vice Presidente della Commissione Affari giuridici della Camera dei deputati romena.

Il Capo 4 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (articoli 82-86) contiene disposizioni volte a stabilire una **cooperazione giudiziaria in materia penale**. In particolare, il Trattato:

- prevede la realizzazione del **riconoscimento reciproco delle sentenze** e delle decisioni giudiziarie e il **ravvicinamento del regime sostanziale** degli Stati membri in materia penale;
- delinea le **funzioni di Eurojust**, l'unità di coordinamento volta ad agevolare la cooperazione nelle indagini e nella azione penale tra le competenti autorità nazionali;
- prevede l'**istituzione**, comunque facoltativa, di una **Procura europea**.

In sostanza gli obiettivi UE in materia di cooperazione giudiziaria penale sono: il **rafforzamento del dialogo** tra le autorità giudiziarie degli Stati membri in materia penale, attraverso l'istituzione di organismi UE o altri strumenti che ne facilitano la cooperazione (Eurojust, la rete giudiziaria europea, la Procura europea/EPPO tuttora in fase di realizzazione, il Portale europeo della giustizia); una produzione normativa volta a sviluppare il principio del **riconoscimento reciproco** delle sentenze e delle decisioni giudiziarie da parte degli Stati membri, e che comprenda anche interventi legislativi tesi al **ravvicinamento/armonizzazione dei diritti nazionali in materia penale** (in particolare, mediante norme minime UE sull'ammissibilità delle prove, sui diritti delle vittime della criminalità, sui diritti di indagati/imputati).

Gli organismi UE di cooperazione

Eurojust

L'**Ufficio Eurojust**, con sede all'Aja, è un organismo di cooperazione UE composto da un rappresentante (pubblico ministero, giudice o funzionario di polizia) per ciascuno dei 28 Stati membri; tali rappresentanti formano il **Collegio** dell'organizzazione, il quale elegge un presidente fra i suoi membri.

In base all'articolo 85 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea Eurojust ha il compito di **sostenere e potenziare il coordinamento e la cooperazione tra le autorità nazionali responsabili delle indagini e dell'azione penale** contro la criminalità grave che interessa **due o più Stati membri** o che richiede **un'azione penale su basi comuni**, sulla scorta delle operazioni effettuate e delle informazioni fornite dalle autorità degli Stati membri e da Europol.

²³La presente sezione è a cura dell'Ufficio Rapporti con l'Unione europea della Camera dei deputati.

In questo contesto il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando mediante regolamenti, secondo la **procedura legislativa ordinaria**, determinano la struttura, il funzionamento, la sfera d'azione e i compiti di Eurojust. Tali compiti possono comprendere:

a) **l'avvio di indagini penali**, nonché la proposta di avvio di azioni penali esercitate dalle autorità nazionali competenti, in particolare quelle relative a reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione;

b) il **coordinamento** delle predette indagini ed azioni penali;

c) il potenziamento della cooperazione giudiziaria, anche attraverso **la composizione dei conflitti di competenza** e tramite una stretta cooperazione con la Rete giudiziaria europea.

Tali regolamenti fissano inoltre le modalità per **associare il Parlamento europeo e i Parlamenti nazionali alla valutazione delle attività di Eurojust**.

Nel contesto delle azioni penali di cui al paragrafo 1, e fatto salvo l'articolo 86, gli atti ufficiali di procedura giudiziaria sono eseguiti dai funzionari nazionali competenti.

Eurojust, istituita con decisione [2002/187/GAI](#) del Consiglio (successivamente modificata dalla decisione 2009/426/GAI), ha in sintesi il compito di **potenziare l'efficienza dell'azione delle autorità nazionali** impegnate nella lotta contro gravi forme di criminalità organizzata e transnazionale, nell'ottica di favorire un rapido ed efficace perseguimento degli autori dei reati. Eurojust si propone come **centro specializzato a livello giudiziario e interlocutore principale** nell'adozione di misure efficaci contro la criminalità organizzata transnazionale all'interno dell'Unione europea.

I membri nazionali svolgono le attività necessarie per il conseguimento degli obiettivi di Eurojust, in particolare l'assistenza alle autorità nazionali in ogni fase delle indagini e dell'esercizio dell'azione penale. Si possono avvalere del supporto di sostituti, assistenti o di esperti distaccati. Presso Eurojust, qualora abbia concluso un accordo di cooperazione con uno Stato terzo, possono svolgere le funzioni i magistrati di collegamento provenienti da tale Stato. Sono presenti inoltre i segretariati della **Rete giudiziaria europea**, della rete di punti di contatto in materia di genocidio, di crimini contro l'umanità e di crimini di guerra, nonché della rete delle **Squadre investigative comuni**. Lo staff è composto da circa 200 persone.

Le riunioni di coordinamento di Eurojust interessano principalmente fattispecie di **reato individuate come prioritarie dal Consiglio dell'Unione europea** (es. terrorismo, traffico di stupefacenti, tratta di esseri umani, frode, corruzione, criminalità informatica, riciclaggio di denaro e altri reati connessi alla presenza di organizzazioni criminali in vari settori dell'economia).

Eurojust è titolare tra l'altro del potere di rispondere alle richieste di **assistenza giudiziaria** provenienti dalle autorità nazionali competenti. Inoltre, Eurojust **può chiedere** agli **Stati membri di avviare indagini o esercitare l'azione penale** con riferimento a specifici fatti. Può inoltre aiutare a **prevenire conflitti di giurisdizione**. Agevola l'esecuzione degli strumenti internazionali di cooperazione giudiziaria, tra i quali il **mandato d'arresto europeo**. Fornisce, inoltre, il **finanziamento e il supporto** per istituire e rendere operative le **Squadre investigative comuni**.

Le **relazioni annuali di Eurojust** esaminano le attività svolte dall'organizzazione dando risalto a vari aspetti del lavoro compiuto da Eurojust nell'assolvere il proprio compito di assistere due o più Stati membri dell'Unione europea nella loro azione contro le forme gravi di criminalità. Secondo il [Rapporto annuale di Eurojust 2012](#), pubblicato il 4 aprile 2013, il numero di casi in cui gli Stati membri hanno chiesto l'assistenza di Eurojust nella lotta contro gravi transfrontaliera criminalità è aumentato **del 6,4%, (da 1 441 casi nel 2011 a 1 533 casi nel 2012)**.

Per quanto riguarda il coinvolgimento di Eurojust nella costituzione di **squadre investigative comuni** il rapporto registra un aumento del **42% (47 rispetto alle 33 del 2011)**. Il rapporto registra altresì **259** casi registrati di esecuzione di **mandato di arresto europeo** nel 2012. Inoltre si

evidenzia un maggiore coinvolgimento dei magistrati di collegamento di Eurojust, in particolare per quanto riguarda la Norvegia.

L'attività di Eurojust nel 2012 è aumentata nelle seguenti aree: frode; traffico di droga; gruppi di criminalità organizzata; riciclaggio di denaro sporco; tratta di esseri umani; terrorismo; corruzione; immigrazione clandestina.

Il numero di procuratori, magistrati (giudici), e funzionari di polizia che lavorano stabilmente presso la sede di Eurojust a L'Aja nel 2012 è 45.

Il numero (62) delle **squadre investigative comuni** finanziariamente supportate da Eurojust è quasi raddoppiato rispetto a quello del 2011.

Il **mandato d'arresto europeo** adottato nel 2002 sostituisce il sistema dell'extradizione: imponendo ad ogni autorità giudiziaria nazionale (autorità giudiziaria dell'esecuzione) di riconoscere, ipso facto, e dopo controlli minimi, la domanda di consegna di una persona formulata dall'autorità giudiziaria di un altro Stato membro (autorità giudiziaria emittente). È stato istituito con la decisione quadro del consiglio [2002/584/GAI](#) del 13 giugno 2002 relativa al **mandato d'arresto europeo** e alle **procedure di consegna** tra Stati membri (poi modificata dalla decisione quadro [2009/299/GAI](#) del Consiglio del 26 febbraio, in materia di rafforzamento dei diritti processuali delle persone e di promozione dell'applicazione del principio del reciproco riconoscimento alle decisioni pronunciate in assenza dell'interessato al processo), ed è entrato in vigore il 1° gennaio 2004. Secondo tale disciplina gli **Stati membri** restano in ogni caso **liberi** di applicare e concludere **accordi** bilaterali o multilaterali nella misura in cui essi **facilitano o semplificano maggiormente le procedure di consegna**.

Si segnala che il Parlamento europeo si è recentemente pronunciato con una [risoluzione](#) del 27 febbraio 2014 sul mandato d'arresto europeo, ravvisando la necessità di una revisione entro un anno.

Nel luglio del 2013 la Commissione europea ha avviato un processo di revisione del quadro giuridico di Eurojust. Si tratta in particolare della proposta di regolamento [COM\(2013\)535](#), inserita in un pacchetto più ampio che contempla, la proposta di regolamento istitutiva della Procura europea (*vedi infra*), una comunicazione [COM\(2013\)532](#) che introduce le due proposte di regolamento, ed infine una comunicazione [COM\(2013\)533](#) sulla *governance* dell'Ufficio per la lotta antifrode (OLAF).

L'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) è stato istituito nel 1999, con la decisione [1999/352/CE](#), con l'obiettivo di rafforzare la portata e l'efficacia della lotta contro le frodi e le altre attività illecite lesive degli interessi comunitari. Il relativo quadro giuridico è stato recentemente sostituito con la decisione [2013/478/UE](#). La missione dell'OLAF è triplice: tutelare gli interessi finanziari dell'Unione europea (UE) svolgendo **indagini** (di carattere **amministrativo**) sulle frodi, la corruzione e ogni altra forma di attività illecita; individuare i **fatti gravi connessi** all'esercizio di attività professionali da parte dei membri e del personale delle istituzioni e degli organi dell'UE che possono condurre a procedure disciplinari o penali e svolgere indagini al riguardo; **assistere le istituzioni** dell'UE, in particolare la Commissione europea, nell'elaborazione e attuazione della **legislazione** e delle **strategie** antifrode.

I più importanti obiettivi perseguiti con la proposta di **riforma di Eurojust**²⁴ sono:

- aumentare l'efficienza di Eurojust fornendo una **nuova struttura di governance**;

²⁴ Per l'approfondimento si rinvia alla Scheda di valutazione [n. 65/2013](#) del Servizio Affari internazionali - Ufficio dei rapporti con le istituzioni dell'Unione europea del Senato.

- migliorare l'efficacia operativa di Eurojust definendo in modo omogeneo lo **status e i poteri dei membri nazionali**;
- prevedere un ruolo per il **Parlamento europeo e i Parlamenti nazionali** nella **valutazione delle attività di Eurojust**, in linea con il Trattato di Lisbona;
- garantire che Eurojust cooperi strettamente con la Procura europea, una volta che questa sarà istituita.

In particolare, la proposta prevede una **netta distinzione** tra le **funzioni operative del collegio** e le sue **funzioni di gestione**; in tal modo si ritiene che il collegio e i membri nazionali siano messi nelle condizioni di **concentrarsi** sulle funzioni di **coordinamento e promozione della cooperazione** tra le autorità giudiziarie nazionali nella lotta contro le forme gravi di criminalità, mentre per quanto riguarda le **funzioni di gestione** un particolare ruolo di assistenza è riservato al **comitato esecutivo**

Disposizioni particolari sono inoltre volte a garantire **servizi di sostegno amministrativo** da parte di Eurojust a favore della Procura europea (sul piano delle risorse umane, finanziarie e informatiche): ciò riguarderebbe, ad esempio, l'infrastruttura informatica di Eurojust, in particolare il suo sistema automatico di gestione dei fascicoli e i suoi indici e archivi di lavoro); un **apposito accordo** tra la Procura europea e Eurojust dovrebbe fissare le modalità esatte di questa cooperazione.

La proposta (presentata dalla Commissione europea il 17 luglio 2013) è stata illustrata presso il Consiglio dell'UE Giustizia e Affari interni del 7-8 ottobre 2013, il quale ha incaricato gli organismi preparatori di avviare relativo il lavoro di approfondimento. Presso il Parlamento europeo, il 10 settembre 2013 la proposta è stata assegnata alla Commissione Libertà civili giustizia e affari interni – LIBE.

La Procura europea

L'articolo 325 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea impegna l'Unione e gli Stati membri ad un'**attività di contrasto alla frode alle altre attività illegali** (ad esempio la corruzione, o altri reati a danno del bilancio UE) che **ledono gli interessi finanziari dell'Unione**, mediante misure che siano tali da permetterne una **protezione efficace**. Inoltre l'articolo 86 del medesimo Trattato prevede che per combattere i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, il **Consiglio**, deliberando mediante regolamenti secondo una **procedura legislativa speciale**, può **istituire una Procura europea a partire da Eurojust**.

Secondo la procedura stabilita nel Trattato il Consiglio dell'Unione europea delibera all'**unanimità**, previa approvazione del Parlamento europeo. Ove l'unanimità non sia raggiunta, un **gruppo di almeno nove Stati membri** può chiedere che il Consiglio europeo sia investito del progetto di regolamento. In tal caso la procedura in sede di Consiglio è sospesa. Previa discussione e in caso di consenso, il Consiglio europeo, entro quattro mesi da tale sospensione, rinvia il progetto al Consiglio per adozione. Entro lo stesso termine, in caso di disaccordo, **e se almeno nove Stati membri desiderano instaurare una cooperazione rafforzata** sulla base del progetto di regolamento in questione, essi **ne informano il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione**. In tal caso l'**autorizzazione** a procedere alla cooperazione rafforzata di cui all'articolo 20, paragrafo 2 del trattato sull'Unione europea e all'articolo 329, paragrafo 1 **si considera concessa e si applicano le disposizioni sulla cooperazione rafforzata**.

La Commissione europea ha inteso attuare le disposizioni del Trattato richiamate presentando il 17 luglio 2013 una proposta di regolamento [COM\(2013\)534](#) istitutiva della Procura europea.

Secondo la Commissione il sistema attuale **non tutela adeguatamente** gli interessi finanziari dell'Unione: secondo le stime in suo possesso negli ultimi tre anni sarebbero andati persi **mediamente 500 milioni di euro** per presunti casi di **frode**, non escludendo anzi che l'importo effettivo possa essere di gran lunga **superiore**. Tale stato deficitario deriverebbe per la Commissione dalle seguenti principali concause: **a)** le indagini e le azioni penali riguardanti i reati a danno dei fondi UE sono attualmente di **competenza esclusiva degli Stati membri**, non avendo l'Unione di fatto alcun potere di intervenire in caso di distrazione a fini illeciti di tali risorse; **b)** le **indagini penali** sulla frode ai danni degli interessi finanziari UE sarebbero **ostacolate** dalle **differenze degli ordinamenti nazionali** e dalla **disomogeneità** delle attività di contrasto negli Stati membri; **c)** il **tasso di successo** delle azioni penali riguardanti i reati a danno del bilancio dell'UE (che varia notevolmente da uno Stato membro all'altro: dal 20% circa a oltre il 90%) sarebbe **compromesso** dalla **mancanza di risorse nazionali** e dalla frequente **necessità di raccogliere prove fuori dal territorio nazionale**; **d)** le autorità giudiziarie e di polizia nazionali sarebbero **in grado di agire solo entro i confini nazionali**, avendo invece **forti limitazioni** rispetto alla capacità di trattare reati di **dimensione transfrontaliera**; **e)** le agenzie dell'Unione **Europol, Eurojust e OLAF**) che esercitano competenze su scala dell'Unione **non sono legittimate a svolgere indagini o avviare azioni penali** negli Stati membri, potendo infatti intervenire soltanto nei limiti delle rispettive competenze e funzioni previste dal Trattato. In particolare l'OLAF - Ufficio europeo per la lotta antifrode, istituito nel 1999, ha il potere di svolgere: indagini sostanzialmente di tipo **amministrativo**; **f)** se viene ravvisata la presenza di un reato l'OLAF può solo segnalarla alle autorità giudiziarie competenti;

Infine, per quanto riguarda Europol e Eurojust, si tratterebbe di organismi attualmente con competenze di **coordinamento della cooperazione** tra autorità nazionali e di **scambio di informazioni**.

Inoltre la Commissione ritiene che la **lotta contro le frodi a danno** degli interessi finanziari dell'Unione **non sia vissuta come una priorità a livello nazionale**, sia nel caso di frodi a carattere squisitamente nazionale, sia in quello di illeciti a carattere transfrontaliero, atteso che **le priorità fissate** ai livelli nazionale o regionale indurrebbero gli Stati membri a stornare **le loro migliori risorse e competenze ad altri tipi di criminalità**, con il risultato che i reati ai danni degli interessi finanziari dell'Unione scoperti **non sarebbero indagati oppure abbandonati alle prime difficoltà**.

Gli elementi chiave della proposta²⁵

Struttura e funzionamento del nuovo organismo possono riassumersi nei seguenti punti chiave:

- la Procura europea è **competente** per individuare, **perseguire** e **rinvviare** a giudizio gli **autori dei reati** che ledono gli interessi finanziari dell'Unione e i loro complici: **dirige e controlla le indagini ed esercita l'azione penale** (dinanzi agli organi giurisdizionali competenti degli Stati membri, comprese l'imputazione e l'eventuale impugnazione, fino alla pronuncia del provvedimento definitivo, nonché l'archiviazione del caso). La proposta di regolamento ne garantisce l'**indipendenza** in tutte le sue articolazioni (procuratore europeo, suoi sostituti e personale; procuratori europei delegati e personale nazionale) rispetto ad eventuali **indicazioni o influenze** da parte di Stati membri, istituzioni, organi o organismi dell'Unione, o di qualunque altro soggetto;
- è un organismo a **struttura decentrata e integrata**: si articola su **un procuratore europeo** (assistito da **quattro sostituti**), e su **procuratori europei delegati** aventi sede negli Stati membri (in ogni Stato membro deve essere presente almeno un procuratore europeo delegato, che può espletare anche le funzioni di **pubblico ministero nazionale**). Circa i

²⁵ Per l'approfondimento si rinvia alla Scheda di valutazione [n. 59/2013](#) del Servizio Affari internazionali-Ufficio dei rapporti con le istituzioni dell'Unione europea del Senato, e il [Dossier di documentazione n. 9 Procura europea](#) dell'Ufficio Rapporti con l'Unione europea della Camera dei deputati.

rapporti interni, **competete ai procuratori europei** delegati lo svolgimento delle indagini e l'azione penale della Procura europea, **sotto la direzione e il controllo del procuratore europeo**; tuttavia, se ritenuto necessario ai fini dell'indagine o dell'azione penale, il **procuratore europeo può anche esercitare la sua autorità direttamente** (secondo modalità e condizioni indicate nella proposta);

- il **procuratore europeo** è, in linea di massima, **nominato dal Consiglio (a maggioranza semplice)**, con l'approvazione del Parlamento europeo, sulla base di una rosa di candidati selezionata dalla Commissione a seguito di un invito a presentare le candidature pubblicato sulla Gazzetta ufficiale: deve trattarsi di personalità che offrano **garanzie d'indipendenza**, che riuniscano le **condizioni** richieste per l'**esercizio delle alte funzioni giurisdizionali** e che possiedano **grande esperienza in materia di azione penale**. Il procuratore europeo **dura in carica otto anni**. I procuratori europei delegati **sono nominati dal procuratore europeo** in base a un elenco di almeno tre candidati, presentati dallo o dagli **Stati membri** interessati. Sono nominati per un periodo rinnovabile di **cinque anni**. Al procuratore europeo è altresì assegnato il **potere di revoca** dei procuratori delegati (ove non rispondano più ai requisiti illustrati o ai criteri per l'esercizio delle sue funzioni, oppure abbia commesso una colpa grave);
- la proposta contiene una specifica disciplina relativa all'**ammissibilità delle prove raccolte e presentate dalla Procura europea dinanzi agli organi giurisdizionali di merito**: è previsto, in particolare, che ove l'**organo giurisdizionale di merito** ritenga che l'ammissione delle prove presentate dalla Procura europea **non pregiudica l'imparzialità del giudice né i diritti della difesa** sanciti dagli articoli 47 e 48 della **Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea**, esso **ammette** tali prove al processo senza necessità di convalida o altra operazione giuridica analoga, **anche se il diritto nazionale dello Stato membro in cui ha sede l'organo giurisdizionale prevede norme diverse per la raccolta e la presentazione delle prove**.
- la Procura europea **risponde delle attività generali al Parlamento europeo**, al Consiglio, e alla Commissione europea, mediante: la trasmissione al Parlamento europeo e ai Parlamenti nazionali, nonché al Consiglio e alla Commissione di una **relazione annuale** sulle sue attività generali; l'**audizione**, una volta all'anno, del procuratore europeo dinanzi al Parlamento europeo e al Consiglio per rendere conto delle attività generali della Procura europea (tenendo conto dell'obbligo del segreto e della riservatezza). sono inoltre previste, l'audizione – a richiesta - presso la Commissione, e la possibilità che **i Parlamenti nazionali** invitino il procuratore europeo o i procuratori europei delegati a partecipare a **uno scambio di opinioni sulle attività generali della Procura europea**.

L'iter presso le Istituzioni europee

A seguito della pubblicazione della proposta, **14 Camere** di Parlamenti nazionali hanno inviato (entro il termine previsto dal Trattato) alla Commissione europea **pareri motivati** in cui sono stati sollevati dubbi sulla conformità della proposta istitutiva della Procura europea al principio di sussidiarietà.

Ai sensi dall'articolo 6 del protocollo n. 2 allegato al Trattato sull'Unione europea e al Trattato sul funzionamento dell'Unione europea sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, ciascuno dei Parlamenti nazionali o ciascuna Camera di uno di questi Parlamenti può, entro un termine di **otto settimane a decorrere dalla data di trasmissione di un progetto di atto legislativo** nelle lingue ufficiali dell'Unione, inviare ai presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione un **parere motivato** che espone le ragioni per le quali ritiene che **il progetto in causa non sia conforme al principio di sussidiarietà**.

Nell'occasione si tratta dei pareri motivati delle seguenti Assemblee rappresentative: la **Camera dei rappresentanti cipriota**, il **Senato della Repubblica ceca**, il **Senato francese**, l'**Assemblea**

nazionale ungherese, la Camera dei rappresentanti e il Senato irlandesi, , la Camera dei rappresentanti maltese, la Camera dei deputati rumena, l'Assemblea nazionale slovena, il Parlamento svedese, il Senato e la Camera dei rappresentanti dei Paesi Bassi, la Camera dei Lord e la Camera dei comuni del Britannici.

I pareri motivati trasmessi rappresentano **18 dei 56 voti** attribuiti ai Parlamenti nazionali, consentendo pertanto il **raggiungimento della soglia**, di cui all'articolo 7, paragrafo 2, del protocollo 2.

Tale disposizione prevede che qualora i pareri motivati sul mancato rispetto del principio di sussidiarietà da parte di un progetto di atto legislativo rappresentino almeno **un terzo dell'insieme dei voti attribuiti ai parlamenti nazionali** conformemente al paragrafo 1, secondo comma, il **progetto deve essere riesaminato**. Tale soglia è pari a **un quarto** qualora si tratti di un **progetto di atto legislativo** presentato sulla base dell'articolo 76 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea riguardante lo **spazio di libertà, sicurezza e giustizia (cosiddetto "cartellino giallo)**.

In sintesi, secondo i pareri motivati citati:

- la Commissione **non avrebbe sufficientemente** provato la compatibilità della proposta con tale principio;
- i **meccanismi esistenti di indagine e persecuzione** dei reati ai danni degli interessi finanziari dell'Unione europea messi in atto dagli Stati membri, nonché quelli di **coordinamento** a livello dell'Unione (Eurojust, Europol e OLAF) **sarebbero sufficienti**;
- **non sarebbe stato dimostrato il valore aggiunto** della proposta, non essendo provato che un'azione a livello di Unione potrebbe far conseguire risultati migliori nell'attività di contrasto alle frodi del bilancio Ue;
- vi sarebbero **criticità** in merito alla **natura e all'ambito di competenza** assegnati alla Procura europea rispetto alla sfera di competenza degli organi inquirenti degli Stati membri.

*Si segnala che la 14a Commissione permanente del Senato (Politiche dell'Unione europea) il 16 ottobre 2013 ha approvato una [risoluzione](#) con la quale ha ritenuto la proposta **conforme al principio di sussidiarietà**, esprimendo sulla stessa osservazioni favorevoli con alcuni rilievi. Si ricorda inoltre che la Commissione II (Giustizia) della Camera dei deputati ha avviato l'esame della proposta il 9 ottobre 2013.*

Secondo quanto previsto dal Trattato, la Commissione ha quindi effettuato il **riesame** della proposta legislativa in questione, per decidere se **mantenerla, modificarla o ritirarla**. Tuttavia la Commissione europea, con comunicazione [COM\(2013\)851](#) del 27 novembre 2013 ha **respinto le argomentazioni a fondamento dei pareri motivati**; ribadendo che la sua proposta è conforme al principio di sussidiarietà sancito dall'articolo 5 (3) TUE; ha quindi concluso di non ritenere necessari né una modifica né un ritiro della proposta. La Commissione ha in ogni caso espresso l'intenzione di **tenere in debito conto**, nel prosieguo del processo legislativo relativo alla proposta, il contenuto dei **pareri motivati** espressi dai Parlamenti nazionali.

Circa l'attività del Consiglio dell'Unione europea, si ricorda che in occasione della riunione (Giustizia e affari interni) del 3-4 marzo 2014 i Ministri hanno discusso la proposta con particolare riferimento alle questioni della **struttura** dell'Ufficio, della **delimitazione di compiti e competenze**, e del regime dei **diritti procedurali** applicabile ad indagati e vittime.

Per quanto riguarda l'attività del **Parlamento europeo**, il 12 marzo 2014 l'Assemblea plenaria ha adottato una risoluzione (che, in sostanza, recepisce quasi integralmente il testo della relazione interlocutoria - dell'onorevole Iacolino - approvata il 24 febbraio 2014 dalla Commissione Libertà civili giustizia e affari interni), nella quale gli eurodeputati hanno rivolto una serie di **raccomandazioni** al Consiglio dell'Unione europea per quanto riguarda la stesura finale del testo

del regolamento (incluse alcune proposte emendative alla proposta originaria della Commissione europea).

Si segnalano in particolare le raccomandazioni volte al rafforzamento del rispetto dei **principi fondamentali** (con riferimento agli imputati/indagati), di cui l'equo processo e le garanzie della difesa nel processo penale sono diretta emanazione. Nella risoluzione si suggerisce inoltre di adottare una **struttura agile e snella**, che garantisca elevati standard di indipendenza, esperienza e professionalità, conciliando l'esigenza di decisioni rapide con l'accuratezza delle indagini e la conoscenza delle realtà nazionali in cui i reati sono consumati.