



Riunione dei Presidenti delle Commissioni Giustizia e Affari interni

Atene, 16 e 17 febbraio 2014

Scheda n. 26/AP

Nell'ambito delle riunioni interparlamentari abitualmente ospitate dal Paese che detiene la Presidenza semestrale dell'Unione Europea, si terrà ad Atene nelle giornate del 16 e 17 febbraio 2014 una riunione dei Presidenti delle Commissioni Giustizia e Affari interni.

Il dibattito si articolerà in tre sessioni, rispettivamente dedicate a: "La politica europea in materia di migrazione: approccio globale"; "Rafforzare la consapevolezza contro l'estremismo violento"; "Valutazione del programma di Stoccolma e prossime tappe".

I Sessione. La politica europea in materia di migrazione: approccio globale

La sessione sarà inaugurata dall'intervento del Commissario europeo per gli Affari interni Cecilia Malmström, cui faranno seguito quello di Nikos Dendias, ministro greco per l'Ordine pubblico e la Sicurezza dei cittadini, e infine quello di Ilkka Laitinen, direttore esecutivo di Frontex.

L'approccio globale

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 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.

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), 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.

Da ultimo 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.

Priorità del Governo italiano per il 2014

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 effettivi¹. L'Agenzia dispone di 26 elicotteri, 22 aerei, 113 navi e attrezzature radar.

Si ricorda infine che il 12 aprile 2013 la Commissione europea ha presentato una "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](#))². 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 è attualmente al vaglio delle istituzioni europee. Il voto in sessione plenaria presso il Parlamento europeo è previsto per il 14 aprile 2014³.

- 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 Eurosur⁴ 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"⁵ e la capacità di reazione alle frontiere esterne

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

² Su tale proposta si veda la [Scheda di valutazione n. 23/2013](#), a cura dell'Ufficio dei rapporti con le istituzioni dell'Unione europea.

³ 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".

⁴ 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](#)).

⁵ 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.

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" nazionale⁶; 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.

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;

⁶ 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.

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.

II Sessione. Rafforzare la consapevolezza contro l'estremismo violento

La sessione è inaugurata dagli interventi di Giannis Michelakis, Ministro dell'Interno della Repubblica ellenica, e di Maria Asenius, Capo di Gabinetto del Commissario europeo Cecilia Malmström.

Il principale strumento giuridico dell'UE per far fronte ai reati terroristici è la decisione quadro [2002/475/GAI](#) del Consiglio, del 13 giugno 2002, sulla lotta contro il terrorismo, modificata dalla decisione quadro [2008/919/GAI](#) del Consiglio, del 28 novembre 2008. La decisione armonizza le legislazioni degli Stati membri e stabilisce norme minime sui reati terroristici, delimitando il concetto di reato terroristico e precisando le sanzioni applicabili negli Stati membri.

Dal 2005 gli sforzi per combattere la radicalizzazione sono stati compiuti nell'ambito della "strategia antiterrorismo dell'Unione Europea" ([documento n. 14469/4/05](#)), del 30 novembre 2005, volta a combattere la radicalizzazione e il reclutamento di terroristi (rivista il 17 luglio 2008, vd. il [documento n. 11778/1/08](#), "Strategia riveduta per la lotta al finanziamento del terrorismo"), con un approccio in quattro pilastri: prevenzione, protezione, perseguimento e risposta⁷. Pur riconoscendo la competenza delle autorità degli Stati membri dell'Unione in materia di sicurezza, la strategia contiene norme e misure comuni per prevenire la radicalizzazione e il reclutamento di terroristi, suddivise in tre categorie principali: smantellamento delle attività delle reti e degli individui che spingono persone verso il terrorismo; fare in modo che la voce dell'opinione maggioritaria prevalga

⁷ Per un'esposizione più dettagliata si veda "La politica antiterrorismo dell'UE: principali risultati e sfide future" ([COM\(2010\) 386](#)).

su quella dell'estremismo; promuovere con vigore ancor maggiore la sicurezza, la giustizia, la democrazia e le opportunità per tutti.

Da ultimo, il 15 gennaio 2014 la Commissione europea ha adottato la comunicazione "Prevenire la radicalizzazione che porta al terrorismo e all'estremismo violento: rafforzare la risposta dell'UE" ([COM\(2013\) 941](#)), la quale fa seguito alle [conclusioni del Consiglio](#) del giugno 2013 e dovrebbe contribuire alla revisione della strategia dell'Unione europea nel corso del 2014. La comunicazione illustra il modo in cui la Commissione europea, di concerto con l'Alta rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza e con il sostegno del coordinatore antiterrorismo dell'UE, ritiene possibile sostenere gli sforzi degli Stati membri volti a prevenire la radicalizzazione. Le misure presentate riflettono l'impegno dell'Unione di garantire la sicurezza e rispettare i diritti e le libertà fondamentali dei cittadini dell'UE, come sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'UE, ovvero la libertà di espressione e d'informazione, la libertà di associazione e di riunione e il rispetto della diversità linguistica, culturale e religiosa. Tali misure sono suddivise in dieci settori di intervento:

- elaborare strategie nazionali per prevenire la radicalizzazione;
- consolidare le esperienze in materia di prevenzione della radicalizzazione. A tal fine, la Commissione propone di rafforzare il ruolo del segretariato della rete per la sensibilizzazione in materia di radicalizzazione (RAN) (su cui vedi *infra*), che dovrebbe fungere da piattaforma di coordinamento, sia all'interno che all'esterno della UE;
- allineare più efficacemente il lavoro della RAN alle esigenze degli Stati membri;
- sviluppare la formazione degli operatori per prevenire la radicalizzazione;
- fornire negli Stati membri "strategie di uscita" per aiutare le persone ad abbandonare l'estremismo violento;
- cooperare più strettamente con la società civile e il settore privato per rispondere alle sfide di Internet;
- rafforzare la capacità delle vittime di contribuire a prevenire la radicalizzazione;
- incoraggiare maggiormente i giovani a pensare in modo critico sui messaggi estremisti;
- intensificare la ricerca sulle tendenze della radicalizzazione e la valutazione delle prassi esistenti;
- collaborare più strettamente con i paesi partner per prevenire e contrastare la radicalizzazione, sia all'interno che all'esterno dell'UE.

Per quanto riguarda le azioni già intraprese dalla Commissione europea a sostegno degli Stati membri per prevenire e combattere l'estremismo violento, si segnala la [rete UE per la sensibilizzazione in materia di radicalizzazione](#) (RAN), avviata nel settembre 2011, il cui presupposto è che il fenomeno della radicalizzazione può essere contenuto al meglio operando al livello più vicino possibile alle persone vulnerabili nelle comunità più interessate. La RAN sostiene gli operatori locali che si trovano in prima linea per prevenire la radicalizzazione e l'estremismo violento in tutta l'UE, e facilita lo scambio di esperienze e di buone pratiche. Riunisce oltre 700 esperti e operatori provenienti da tutta Europa, suddivisi in 8 gruppi di lavoro: polizia e forze dell'ordine; vittime del terrorismo; Internet e media sociali; prevenzione; deradicalizzazione; istituti penitenziari e di libertà vigilata; sanità; dimensione interna ed esterna.

III Sessione. Valutazione del programma di Stoccolma e prossime tappe

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, delinea le priorità dell'Unione Europea per lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia per il periodo 2010-2014⁸.

Si ricordano le principali priorità delineate dal programma di Stoccolma:

- **promuovere la cittadinanza e i diritti fondamentali**, attraverso il conferimento ai cittadini europei dei diritti e delle libertà fondamentali sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e dalla Convenzione europea di salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (protezione dei dati personali, il diritto di libera circolazione, rispetto della diversità e tutela dei più vulnerabili, diritti degli indagati e imputati nei procedimenti penali, la partecipazione dei cittadini alla vita democratica dell'Unione attraverso la trasparenza del processo decisionale, l'accesso ai documenti e la buona amministrazione, il diritto di tutela da parte delle autorità consolari al di fuori dell'UE);
- **un'Europa del diritto e della giustizia**, facilitando l'accesso alla giustizia, la cooperazione fra le autorità giudiziarie e il riconoscimento reciproco delle sentenze in materia civile e penale (anche attraverso il ricorso alla giustizia elettronica) con l'adozione di norme minime comuni, la coerenza fra l'ordinamento giuridico dell'Unione e quello internazionale;
- **un'Europa della sicurezza**. Il programma raccomanda lo sviluppo di una strategia di sicurezza interna dell'Unione per garantire la protezione dei cittadini e la lotta alla criminalità organizzata e al terrorismo, intensificando la cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale, nonché la cooperazione nella gestione delle frontiere, della protezione civile e delle catastrofi. Tale strategia deve concentrarsi sulla lotta alla criminalità transnazionale (la tratta di esseri umani, l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori e la pedopornografia, la criminalità informatica, la criminalità economica, la corruzione, la contraffazione e la pirateria, il traffico di stupefacenti) e rafforzare la cooperazione con i paesi terzi;
- **accesso all'Europa in un mondo globalizzato**, attraverso lo sviluppo delle politiche sulla gestione integrata delle frontiere e in materia di visti, per contrastare l'immigrazione clandestina e la criminalità transfrontaliera e garantire al contempo l'accesso alle persone che necessitano di protezione internazionale e ai gruppi che si trovano in situazioni vulnerabili. Si sottolinea quindi il ruolo di Frontex (l'Agenzia europea per le frontiere esterne), del Sistema d'informazione Schengen di seconda generazione (SIS II) e del Sistema d'informazione visti (VIS);
- **un'Europa all'insegna della responsabilità, della solidarietà e del partenariato in materia di migrazione e di asilo**. Si ribadisce che l'Unione europea deve sviluppare una politica migratoria europea articolata, basata sul "Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo". Tale politica deve incentrarsi sulla solidarietà e la responsabilità, con l'obiettivo principale di istituire un sistema europeo comune

⁸ Si ricordano, inoltre, la comunicazione adottata dalla Commissione europea il 20 aprile 2010, "Creare uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia per i cittadini europei - Piano d'azione per l'attuazione del programma di Stoccolma" ([COM\(2010\) 171](#)), che fornisce la tabella di marcia per l'attuazione delle priorità tracciate dal Programma di Stoccolma, e la Risoluzione del Parlamento europeo del 25 novembre 2009 ([P7_TA\(2009\)0090](#)).

d'asilo (CEAS) che garantisca alle persone bisognose di protezione un accesso garantito a procedure di asilo giuridicamente sicure ed efficaci. Resta inoltre essenziale controllare e contrastare l'immigrazione clandestina, anche in considerazione della crescente pressione esercitata sugli Stati membri alle frontiere esterne, fra cui quelle meridionali;

- **ruolo dell'Europa in un mondo globalizzato - la dimensione esterna.** Integrare la dimensione esterna della politica dell'UE nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia contribuisce ad affrontare le sfide correlate, nonché a rafforzare le opportunità di cooperazione con i paesi terzi.

Il 20 giugno 2013, le Commissioni LIBE e JURI del Parlamento europeo hanno tenuto una riunione interparlamentare che ha fatto il punto sulla cooperazione giudiziaria e di polizia in materia civile e penale nell'ambito del Programma di Stoccolma. I lavori hanno affrontato la cooperazione di polizia (in particolare per quanto riguarda la proposta della Commissione che fornisce una nuova base giuridica per Europol e CEPOL), la cooperazione giudiziaria in materia penale (in particolare sulle proposte relative alla revisione del quadro giuridico di Eurojust e per l'istituzione di una Procura europea), aspetti di diritto civile, questioni giudiziarie orizzontali (compresa la formazione). La discussione ha tenuto conto che, a seguito dell'entrata in vigore del trattato di Lisbona, è stato potenziato il ruolo del Parlamento europeo e dei parlamenti nazionali, soprattutto per quanto riguarda il controllo e la valutazione delle attività di Eurojust ed Europol, in linea con gli articoli 85 e 88 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE). Per una descrizione più dettagliata degli argomenti in discussione si rimanda alla [Scheda n. 9/AP](#), a cura dell'Ufficio dei rapporti con le istituzioni dell'Unione europea.

Per quanto riguarda **le priorità del Governo italiano per il 2014**, si segnalano i seguenti punti:

1. In particolare, in materia di cooperazione giudiziaria in materia di diritto penale, una particolare attenzione verrà rivolta ai negoziati relativi alla proposta di regolamento del Consiglio che istituisce la **Procura europea** ([COM\(2013\) 534](#)), presentata dalla Commissione europea il 17 luglio 2013. La proposta intende istituire la Procura europea, e stabilire le norme relative al suo funzionamento. Alla Procura europea è assegnato il compito di individuare, perseguire e rinviare a giudizio gli autori di reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, con poteri autonomi di indagine e di esercizio dell'azione penale, compresa la facoltà di svolgere indagini nei casi transfrontalieri o altrimenti complessi.

Per l'illustrazione nel dettaglio della proposta, si veda la [scheda di valutazione n. 59/2013](#), a cura dell'Ufficio dei rapporti con le istituzioni dell'Unione europea.

La relazione tecnica inviata alle Camere dal **Ministero della Giustizia**, in ottemperanza alle prescrizioni di cui all'art. 6, comma 4, della legge 24 dicembre 2012, n. 234, ha sottolineato che le finalità generali del progetto sono complessivamente positive, in quanto, realizzando un sistema coerente e armonizzato, e quindi più efficace, di indagine e azione penale per fenomeni criminosi con caratteristiche transfrontaliere, rappresenta un decisivo passo avanti nella creazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia nell'Unione europea. Ritiene inoltre la proposta conforme all'interesse nazionale, poiché una maggiore armonizzazione ed efficacia nelle azioni di perseguimento delle frodi ai danni dell'Unione europea ha riflessi diretti anche sugli interessi dei cittadini italiani, quali cittadini dell'Unione. D'altra parte,

nella relazione programmatica per il 2014 il Governo italiano sottolinea la rilevanza della questione, soprattutto nel contesto attuale in cui si assiste a una limitazione delle risorse poste a disposizione dell'Unione per perseguire i propri obiettivi.

Il Senato italiano si è espresso con una risoluzione in cui sono stati formulati numerosi rilievi critici, approvata nella seduta del 19 novembre 2013, dopo aver preso atto delle osservazioni formulate dalla Commissione per le politiche dell'Unione europea ([Doc. XVIII n. 30](#)). La Commissione europea ha ricevuto, entro il termine previsto 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, i pareri motivati di 14 camere di parlamenti nazionali (fra i quali la Francia, la Gran Bretagna e i Paesi Bassi). I pareri motivati trasmessi rappresentano 18 dei 56 voti attribuiti ai parlamenti nazionali in conformità del protocollo n. 2, raggiungendo pertanto la soglia di cui all'articolo 7, paragrafo 2, del protocollo, avviando quindi la cosiddetta procedura del "cartellino giallo". La Commissione europea ha tuttavia giudicato opportuno riconfermare la proposta.

2. 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).

3. Il Governo italiano ha espresso l'intenzione di dispiegare il massimo impegno nel campo dei **diritti delle persone indagate accusate nell'ambito dei procedimenti penali**.

Fra le recenti proposte presentate dalla Commissione europea, si segnalano la "proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sul rafforzamento di alcuni aspetti della presunzione di innocenza e del diritto di presenziare al processo nei procedimenti penali" (COM(2013) 821), la "proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulle garanzie procedurali per i minori indagati o imputati in procedimenti penali" (COM(2013) 822), la "proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sull'ammissione provvisoria al patrocinio a spese dello Stato per indagati o imputati privati della libertà personale e sull'ammissione al patrocinio a spese dello Stato nell'ambito di procedimenti di esecuzione del mandato d'arresto europeo" (COM(2013) 823). Il pacchetto legislativo, presentato il 27 novembre 2013, è attualmente al vaglio delle istituzioni europee e delle Assemblee legislative di numerosi parlamenti nazionali. Le iniziative presentate si pongono in linea con il Programma di Stoccolma ed esaminano ulteriori aspetti dei diritti procedurali minimi di indagati e imputati, con l'obiettivo di rafforzare la fiducia di ogni Stato membro nei sistemi di giustizia penale degli altri Stati membri, contribuendo in tal modo a facilitare il riconoscimento reciproco delle decisioni in materia penale. La [scheda di lettura n. 85/2014](#), a cura dell'Ufficio dei rapporti con le istituzioni dell'Unione europea, offre una descrizione dettagliata di tali proposte.

Si ricordano infine le misure già adottate in materia di giustizia penale: la [direttiva 2010/64/UE](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 ottobre 2010, sul diritto all'interpretazione e alla traduzione nei procedimenti penali⁹ (da recepirsi entro il 27 ottobre 2013)¹⁰; la [direttiva 2012/13/UE](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 maggio 2012, sul diritto all'informazione nei procedimenti penali¹¹ (da recepirsi entro il 2 giugno 2014); la [direttiva 2013/48/UE](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 ottobre 2013, relativa al diritto di avvalersi di un difensore nel procedimento penale e nel procedimento di esecuzione del mandato d'arresto europeo, al diritto di informare un terzo al momento della privazione della libertà personale e al diritto delle persone private della libertà personale di comunicare con terzi e con le autorità consolari¹² (da recepirsi entro il 27 novembre 2016).

febbraio 2014

A cura di Viviana Di Felice

Per informazioni: Ufficio dei rapporti con le istituzioni dell'Unione europea (affeuropei@senato.it)

⁹ Sulla proposta relativa il Senato italiano si è espresso con osservazioni favorevoli in data 23 aprile 2010 ([Doc. XVIII bis n. 1](#)).

¹⁰ Il Governo ha presentato uno [Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva 2010/64/UE sul diritto all'interpretazione e alla traduzione nei procedimenti penali](#), approvato dal Consiglio dei ministri e trasmesso alla Presidenza del Senato per il parere il 3 dicembre 2013, con esito finale favorevole del 17 dicembre 2013.

¹¹ Sulla proposta il Senato italiano si è espresso con risoluzione il 20 ottobre 2010 ([Doc. XVIII - bis n. 19](#)).

¹² Sulla proposta il Senato italiano si è espresso con risoluzione il 21 marzo 2012 ([Doc. XVIII - bis n. 63](#)).