



DOCUMENTAZIONE PER LE COMMISSIONI
RIUNIONI INTERPARLAMENTARI

RIUNIONE DEI PRESIDENTI DELLE COMMISSIONI GIUSTIZIA E AFFARI INTERNI DEI PARLAMENTI DELL'UNIONE EUROPEA MADRID, 20 MAGGIO 2010

PRIORITÀ DELLA PRESIDENZA SPAGNOLA

Nel programma relativo al 1° semestre 2010 la Presidenza spagnola pone l'accento sulla necessità di un rapido avvio dei negoziati per l'**adesione dell'Unione europea alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti umani e delle libertà fondamentali**, prevista dall'articolo 6 del Trattato sull'Unione europea, come modificato dal Trattato di Lisbona. L'adesione dell'Unione alla CEDU intende rafforzare la tutela dei diritti all'interno dell'UE sottoponendo il sistema giuridico UE al controllo esterno della Corte europea di Strasburgo. *Una proposta di mandato per i negoziati è stata effettivamente presentata dalla Commissione europea il 17 febbraio scorso.*

Prioritario è inoltre il tema della **lotta alla violenza di genere**, attraverso l'istituzione di un **Osservatorio europeo** in materia e l'approvazione della **proposta di direttiva** volta ad istituire un **Ordine di protezione europeo** a tutela delle vittime di reati in tutto il territorio dell'UE.

Estrema importanza è attribuita all'adozione del **Piano d'azione** che attua le priorità politiche e gli obiettivi fissati dal **Programma di Stoccolma per lo Spazio di libertà sicurezza e giustizia 2010-2014**, adottato dal Consiglio europeo del 10-11 dicembre 2010. *La comunicazione relativa al Piano d'azione è stata presentata dalla Commissione europea il 20 aprile 2010 (COM(2010)171) ed è attualmente all'esame delle istituzioni UE.* In questo quadro la Presidenza spagnola intende impegnarsi per: la definizione di una **Strategia di sicurezza interna dell'UE** che definisca un quadro complessivo per la difesa dell'Unione dalle minacce costituite dalle reti transnazionali di criminalità organizzata, dal terrorismo, dal traffico di stupefacenti, dalla corruzione, dalla tratta degli esseri umani, dal traffico di clandestini e dal traffico di armi; la **lotta alla criminalità informatica** e al **riciclaggio dei proventi di reato**; la **promozione della cooperazione di polizia** attraverso programmi comuni di formazione e l'attento monitoraggio della fase di transizione che sta interessando **Europol**, divenuta dal 1° gennaio 2010 una vera e propria Agenzia dell'Unione.

La presidenza spagnola intende inoltre impegnarsi per un rapido avanzamento dei lavori relativi alla proposta di direttiva COM(2010)94 riguardante **la lotta contro l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori e la pedopornografia**.

L'elaborazione di una **politica comune dell'immigrazione** e la progressiva istituzione di un **sistema comune europeo di asilo** verranno proseguite in attuazione del Patto europeo per l'immigrazione e l'asilo concordato nel Consiglio europeo dell'ottobre 2008. *Una prima relazione sull'attuazione del Patto è stata presentata dalla Commissione europea il 6 maggio 2010 (COM(2010)214).*

La presidenza Spagnola pone infine particolare accento sulla necessità di rafforzare la **dimensione esterna dello spazio di libertà**, sicurezza e giustizia, attraverso il sostegno alla cooperazione internazionale nel settore dell'immigrazione, della lotta al terrorismo e alla tratta di esseri umani, la cooperazione giudiziaria e la tutela dei diritti fondamentali. Una particolare attenzione verrà posta al dialogo tra l'Ue e gli Stati Uniti, i paesi del Nord Africa, i paesi del Sud America e la Russia.

STRATEGIA DI SICUREZZA INTERNA

IL PROGRAMMA DI STOCOLMA

Nel citato programma di Stoccolma adottato nel dicembre 2009, il Consiglio europeo sottolinea l'importanza di **intensificare le azioni a livello europeo**, unitamente a un migliore coordinamento con le azioni condotte a livello regionale e nazionale, al fine di garantire la protezione da minacce transnazionali, con particolare riferimento alle sfide persistenti alla sicurezza interna dell'UE costituite dal terrorismo, dalla criminalità organizzata, dal traffico di stupefacenti, dalla corruzione, dalla tratta degli esseri umani, dal traffico di clandestini e dal traffico di armi. In questo quadro il programma di Stoccolma

impegna il Consiglio e la Commissione a definire una **strategia di sicurezza interna dell'UE globale**, ispirata, in particolare, ai principi seguenti:

- ripartizione chiara dei compiti tra l'UE e gli Stati membri che rispecchi una visione condivisa delle problematiche attuali;
- rispetto di diritti fondamentali, protezione internazionale e stato di diritto;
- solidarietà tra Stati membri;
- adozione di un approccio proattivo e basato sull'intelligence;
- necessità di un approccio orizzontale e trasversale che consenta di affrontare crisi complesse o catastrofi naturali o di origine umana;
- stretta cooperazione tra le agenzie dell'UE, anche sotto il profilo di un ulteriore miglioramento dello scambio di informazioni;
- accento posto su attuazione e semplificazione nonché miglioramento delle misure preventive;
- ricorso alle iniziative e alla cooperazione regionali.

Sviluppare, controllare e attuare la strategia di sicurezza interna dovrebbe diventare uno dei compiti prioritari del **Comitato permanente per la sicurezza interna (COSI)** istituito dall'articolo 71 TFUE. Il programma prevede inoltre che la strategia di sicurezza interna tenga conto della **strategia di sicurezza esterna elaborata dall'Unione** nonché di altre politiche dell'Unione, in particolare quelle attinenti al mercato interno. Particolare attenzione dovrebbe essere attribuita alla **possibile incidenza della strategia sulle relazioni con i paesi vicini dell'Unione** e, in particolare, con gli Stati candidati e potenziali candidati, poiché la sicurezza interna è interconnessa con la dimensione esterna delle minacce.

Nel **Piano di azione** di attuazione del Programma di Stoccolma, presentato dalla Commissione europea il 20 aprile 2010 (COM(2010)171) e attualmente all'esame delle istituzioni europee, la Commissione ha annunciato la presentazione della comunicazione relativa alla Strategia di sicurezza interna nel corso del 2010.

LE RACCOMANDAZIONI DEL PARLAMENTO EUROPEO

Nella **risoluzione sul programma di Stoccolma** approvata il 25 novembre 2009, il Parlamento europeo, con riguardo al tema della sicurezza interna:

- esorta la Commissione e gli Stati membri a garantire che la futura azione dell'Unione europea in questo settore rispetti pienamente i diritti e le libertà fondamentali e consegua il **giusto equilibrio tra sicurezza e libertà**; crede fermamente nella supremazia dello stato di diritto, in un controllo giurisdizionale efficace e nel principio di responsabilità;
- ritiene che l'obiettivo di un'Europa sicura sia legittimo e riconosce l'importanza di sviluppare e rafforzare costantemente la politica comune dell'Unione nella lotta contro il terrorismo, la criminalità organizzata, l'immigrazione irregolare, la tratta di esseri umani e lo sfruttamento sessuale;
- sollecita l'elaborazione di una **strategia globale transeuropea** per la lotta contro la criminalità organizzata che combini azioni e risorse a disposizione degli Stati membri, delle istituzioni europee, degli organismi specializzati dell'Unione europea e delle reti per lo scambio di informazioni;
- sottolinea la necessità di sviluppare una strategia di sicurezza europea di vasta portata, basata sui piani di sicurezza degli Stati membri, su un più forte principio di solidarietà e su una valutazione oggettiva del valore aggiunto delle agenzie dell'Unione europea, delle reti e dello scambio di informazioni; intende seguire da vicino, **insieme ai parlamenti nazionali**, tutte le attività espletate dal Consiglio nell'ambito della cooperazione operativa in materia di sicurezza interna dell'Unione;
- esorta il Consiglio e la Commissione a sviluppare strategie in materia di sicurezza che tengano conto degli **aspetti interni ed esterni della criminalità organizzata e del terrorismo**; insiste sulla necessità per l'Unione europea di adottare un approccio maggiormente integrato alla politica europea di sicurezza e di difesa e alla giustizia e agli affari interni.

GLI ORIENTAMENTI DEL CONSIGLIO

Nella sessione del 25-26 febbraio 2010 il Consiglio ha raggiunto l'accordo su un **documento che stabilisce gli elementi per la strategia di sicurezza interna dell'UE** (doc. 5842/2/10 REV 2 JAI 90 del 23 febbraio 2010, intitolato Progetto di strategia di sicurezza interna per l'Unione europea: "Verso un modello di sicurezza europeo"). Il documento è stato trasmesso al Consiglio europeo che dovrà adottarlo come insieme di orientamenti strategici, a norma dell'articolo 68 TFUE.

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

In questo quadro, il documento dà conto dei risultati positivi conseguiti finora in materia di libertà, sicurezza e giustizia nell'UE, ricordando in particolare gli strumenti sviluppati per facilitare la cooperazione, fra i quali, in particolare:

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

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

Per orientare gli sviluppi futuri il documento individua le seguenti **10 linee di azione**:

1. **Un approccio ampio e globale della sicurezza interna:** la sicurezza interna deve comprendere un'ampia gamma di **misure a dimensione orizzontale e verticale**. Per quanto riguarda la dimensione orizzontale: raggiungere un livello adeguato di sicurezza interna in un contesto globale complesso richiede la partecipazione delle autorità di contrasto e di gestione delle frontiere con il sostegno di organismi della cooperazione giudiziaria, della protezione civile e anche dei settori politici, economici, finanziari, sociali e privati, comprese le organizzazioni non governative. La dimensione verticale comprende: la cooperazione internazionale, politiche e iniziative in materia di sicurezza a livello dell'UE, cooperazione regionale tra gli Stati membri e politiche nazionali, regionali e locali degli Stati membri stessi.
2. **L'effettivo controllo democratico e giudiziario delle attività di sicurezza**, sulla base delle disposizioni del Trattato di Lisbona, attraverso la partecipazione del **Parlamento europeo** all'elaborazione delle politiche e il maggior ruolo dei **parlamenti nazionali**, grazie alla loro competenza nel controllo dell'applicazione del principio di sussidiarietà e alla loro partecipazione alla valutazione dell'attuazione delle politiche in materia di libertà, sicurezza e giustizia.
3. **Prevenzione e anticipazione:** un approccio proattivo basato sull'**intelligence** nonché sulla raccolta degli elementi di prova necessari per l'azione penale. Un altro strumento applicabile di prevenzione dovrebbe essere un sistema europeo PNR (Passenger Names Record) che garantisca un livello elevato di protezione dei dati al fine di prevenire, individuare, indagare e reprimere i reati di terrorismo e le forme gravi di criminalità, basato su una valutazione d'impatto. Il settore privato, soprattutto quando è coinvolto in attività finanziarie, può contribuire allo sviluppo e all'attuazione effettiva di meccanismi di prevenzione delle attività fraudolente o del riciclaggio di denaro. L'azione dell'UE nel settore della protezione civile deve muovere dagli obiettivi di riduzione della vulnerabilità alle catastrofi, mediante lo sviluppo di un approccio strategico alla prevenzione e all'anticipazione delle catastrofi e mediante ulteriori miglioramenti della prontezza e della risposta, nel rispetto della competenza nazionale.
4. **Elaborazione di un modello globale per lo scambio di informazioni** continuando a rafforzare i meccanismi che costruiscono la fiducia reciproca tra le autorità responsabili di assicurare la sicurezza interna nell'UE nel pieno rispetto della protezione dei dati personali.
5. **Cooperazione operativa:** Il Trattato di Lisbona ha istituito in seno al Consiglio il **Comitato permanente per la cooperazione operativa in materia di sicurezza interna (COSI)** al fine di assicurare un coordinamento e una cooperazione efficaci tra le autorità di contrasto e di gestione delle frontiere, compreso il controllo e la protezione delle frontiere esterne, e se opportuno una cooperazione giudiziaria in materia penale che riguarda la cooperazione operativa. Una stretta cooperazione tra le agenzie e gli organi dell'UE che si occupano della sicurezza interna dell'UE (Europol, Frontex, Eurojust, Cepad) deve altresì essere assicurata dal COSI in modo da incoraggiare operazioni sempre più coordinate, integrate ed efficaci.
6. **Cooperazione giudiziaria in materia penale:** è essenziale una cooperazione più stretta fra le autorità giudiziarie degli Stati membri, così come è necessario che Eurojust sviluppi tutto il suo potenziale nel quadro del diritto applicabile.

7. **Gestione integrata delle frontiere:** la gestione integrata delle frontiere svolge un ruolo importante nel mantenimento della sicurezza nonché nella lotta all'immigrazione clandestina. Il meccanismo di gestione integrata delle frontiere deve essere rafforzato, fra l'altro, al fine di diffondere le migliori prassi tra le guardie di frontiera. La fattibilità dell'istituzione di un sistema europeo di guardie di frontiera deve essere vagliata sulla base di un'analisi preliminare. Si dovrà prestare particolare attenzione affinché il sistema europeo di sorveglianza delle frontiere (EUROSUR) continui a svilupparsi. La cooperazione e il coordinamento di Frontex con altre agenzie dell'UE e con le agenzie degli Stati membri preposte all'applicazione della legge sono elementi fondamentali per il successo di tale agenzia.
8. **Un impegno a favore dell'innovazione e della formazione:** è necessario collaborare per promuovere e sviluppare nuove tecnologie attraverso un approccio comune nonché ridurre i costi e aumentare l'efficienza. Nel campo della tecnologia è anche importante la cooperazione tra il settore pubblico e quello privato. Occorrerebbe inoltre inserire elementi europei nelle attività di formazione a livello nazionale e sviluppare programmi europei di scambio seguendo il modello Erasmus.
9. **Dimensione esterna della sicurezza interna /cooperazione con paesi terzi:** la strategia di sicurezza interna costituisce un complemento indispensabile della strategia di sicurezza dell'UE sviluppata nel 2003 nell'ambito della politica di sicurezza e difesa dell'UE nel far fronte a rischi e minacce globali e impegnarsi a favore dello sviluppo sociale, politico ed economico della società globalizzata quale modo più efficace per ottenere una sicurezza effettiva e duratura.
10. **Flessibilità per adeguarsi alle sfide future:** E' necessario un approccio generale pragmatico, flessibile e realistico, che si adegui continuamente alla realtà, tenga conto dei rischi e delle minacce che potrebbero incombere sui cittadini in una più ampia prospettiva.

ORDINE DI PROTEZIONE EUROPEO

Il 1° febbraio 2010 è stata trasmessa dal Consiglio al Parlamento europeo e ai Parlamenti nazionali UE un'iniziativa di dodici Stati membri (Belgio, Bulgaria, Estonia, Spagna, Francia, Italia, Ungheria, Polonia, Portogallo, Romania, Finlandia e Svezia) recante una **proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sull'ordine di protezione europeo** (documento CO-PE n. 2/10). Attraverso l'istituzione di un **"Ordine di protezione europeo (OPE)"**, inteso quale strumento basato sul principio del reciproco riconoscimento nell'ambito della cooperazione giudiziaria penale, si intende integrare la vigente normativa UE a tutela delle vittime di reati: emesso su richiesta della persona interessata qualora essa stia per lasciare o abbia lasciato il territorio dello Stato membro che aveva originariamente emesso una misura di protezione in suo favore, l'OPE è riconosciuto nello Stato membro di destinazione il quale è tenuto a darne esecuzione in base alla sua legislazione nazionale.

La relazione che accompagna la proposta di direttiva, sottolinea come tutti gli Stati membri UE dispongano di misure intese a tutelare la vita, l'integrità fisica, psichica o sessuale e la libertà delle vittime di reati, ma che l'efficacia di tali misure risulta limitata attualmente al territorio dello Stato membro che le ha adottate, **lasciando quindi la vittima priva della protezione da esse garantita quando varca le frontiere dello Stato in questione.**

La proposta di direttiva in esame **intende colmare tale vuoto legislativo**, perseguendo i seguenti obiettivi:

- **impedire** nello Stato membro in cui la vittima si reca, lo Stato di esecuzione, **la commissione di un nuovo reato nei suoi confronti da parte dell'autore o presunto autore del reato;**
- **mettere a disposizione della vittima** nello Stato membro in cui si reca **un livello di garanzia di protezione analogo** a quello di cui godeva nello Stato membro che ha concesso la misura;
- **evitare che la vittima che si reca nello Stato di esecuzione sia discriminata** rispetto alle vittime cui quest'ultimo Stato ha concesso misure di protezione.

La proposta di direttiva, che segue la procedura legislativa ordinaria dovrebbe essere esaminata dal Parlamento europeo in prima lettura nella plenaria del 15 giugno 2010. Per quanto riguarda la Camera dei deputati la proposta è in corso di esame da parte della Commissione Giustizia per il merito e della Commissione Politiche dell'Unione europea in sede consultiva, ai sensi dell'art. 127 del Regolamento. Il 29 marzo 2010 la Commissione Politiche dell'Unione europea ha adottato un documento nel quale rileva la conformità della proposta al principio di sussidiarietà, in applicazione del Protocollo n. 2 allegato ai Trattati e del parere della Giunta per il Regolamento della Camera dei deputati del 6 ottobre 2009.