



Servizio studi del Senato

Note su atti dell'Unione europea



NOTA N. 34

CONSIGLIO "GIUSTIZIA E AFFARI INTERNI" DEL 6 E 7 GIUGNO 2019

La riunione del Consiglio "Giustizia e affari interni" (GAI) che si è tenuta il 6 e 7 giugno 2019 si è articolata, come di consueto, in due sessioni dedicate rispettivamente ai temi della Giustizia e degli Affari interni.

La delegazione italiana è stata guidata dai Sottosegretari Vittorio Ferraresi e Nicola Molteni.

Il Consiglio GAI è composto dai ministri della giustizia e degli affari interni di tutti gli Stati membri dell'Unione europea.

Le riunioni si tengono di regola ogni tre mesi.

Nei settori relativi all'acquis di Schengen le discussioni hanno luogo nella formazione "comitato misto". Tale formazione si compone degli Stati membri dell'UE più i quattro Paesi non UE che hanno aderito all'accordo Schengen (Islanda, Liechtenstein, Norvegia, Svizzera).

Le principali questioni affrontate dai ministri della giustizia hanno riguardato l'accesso alle prove elettroniche, il miglioramento della conservazione dei dati nella lotta alla criminalità, la digitalizzazione dei documenti e lo stato di avanzamento delle discussioni a livello tecnico relative al regolamento sulla cessione dei crediti.

Il Consiglio ha adottato conclusioni sulle sinergie fra Eurojust e le reti istituite dal Consiglio nel settore della cooperazione giudiziaria in materia penale.

I ministri della giustizia si sono infine soffermati sull'attuazione della Procura europea.

Per quanto concerne gli affari interni, fra le principali questioni all'ordine del giorno sono state il futuro dell'attività di contrasto dell'Unione europea, in vista dell'adozione, nel corso del Consiglio europeo di giugno, dell'Agenda strategica 2019-2024.

Con riferimento alle politiche migratorie, i ministri hanno concordato un orientamento generale parziale sulla riforma della direttiva rimpatri, presentata dalla Commissione europea a settembre dello scorso anno.

Si è inoltre svolto uno scambio di opinioni con l'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i rifugiati e con il direttore generale dell'Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM) sui futuri sviluppi globali nel campo della migrazione.

I ministri hanno avviato discussioni sul futuro della politica dell'Unione nel settore della sicurezza interna, in particolare sulla cooperazione fra le autorità competenti in materia di lotta al terrorismo, e il coordinatore antiterrorismo ha riferito sulle implicazioni del 5G.

Il Consiglio ha infine raggiunto un orientamento generale parziale sui fondi settoriali per gli affari interni nel contesto del prossimo quadro finanziario pluriennale (QFP).

Giustizia

1. I ministri della giustizia hanno conferito mandato per negoziare un accordo con gli Stati Uniti che faciliti **l'accesso alle prove elettroniche** e per partecipare ai negoziati in seno al Consiglio d'Europa su un secondo protocollo addizionale alla **Convenzione sulla criminalità informatica**.

Con l'Agenda europea sulla sicurezza dell'aprile 2015 la Commissione europea si è impegnata a riesaminare gli ostacoli alle indagini penali relative a reati di criminalità informatica, in particolare in materia di accesso transfrontaliero alle prove elettroniche. Nell'aprile 2018 la Commissione ha quindi adottato due proposte in materia di *e-evidence*, la proposta di regolamento relativo agli ordini europei di produzione e di conservazione di prove elettroniche in materia penale ([COM\(2018\)225](#)), e la proposta di direttiva recante norme armonizzate sulla nomina di rappresentanti legali ai fini dell'acquisizione di prove nei procedimenti penali ([COM\(2018\)226](#)). Scopo delle due proposte è accelerare, nell'Unione europea, il processo volto ad assicurare e ottenere prove elettroniche direttamente dai prestatori di servizi stabiliti in un'altra giurisdizione.

Al fine di affrontare obblighi contrastanti con le leggi dei Paesi terzi, e in linea con il principio di cortesia internazionale, le proposte includono disposizioni relative a meccanismi specifici nel caso in cui un prestatore di servizi si trovi in conflitto con gli obblighi derivanti dal diritto di un Paese terzo qualora siano richieste prove. Nella valutazione d'impatto, la Commissione aveva già osservato che le proposte potrebbero essere utilmente integrate da accordi bilaterali o multilaterali riguardanti l'accesso transfrontaliero alle prove elettroniche e le relative garanzie; tuttavia la Commissione ha deciso di proporre regole interne dell'UE relative alle modalità e alle garanzie in materia di accesso transfrontaliero alle prove elettroniche prima di avviare negoziati con terzi. Le conclusioni del Consiglio europeo del 18 ottobre 2018 hanno inoltre precisato che "occorrerebbe trovare soluzioni per garantire un accesso transfrontaliero rapido ed efficiente alle prove elettroniche al fine di combattere efficacemente il terrorismo [...] ed altre forme gravi di criminalità, sia all'interno dell'UE che a livello internazionale".

La Commissione ha quindi presentato due proposte di mandato, uno per i negoziati con gli Stati Uniti ([COM\(2019\)70](#)) e uno per il secondo protocollo addizionale alla Convenzione del Consiglio d'Europa sulla criminalità informatica (Convenzione di Budapest) ([COM\(2019\)71](#)), per integrare le nuove norme e garantire una maggiore cooperazione a livello internazionale.

Le decisioni adottate dal Consiglio autorizzano la Commissione ad avviare i negoziati, in linea con le direttive indicate nei mandati (vd. la [decisione che autorizza l'avvio di negoziati tra l'Unione europea e gli Stati Uniti d'America e direttiva di negoziato](#); e la [decisione su un secondo protocollo addizionale alla Convenzione del Consiglio d'Europa e direttiva di negoziato](#)).

2. I ministri hanno adottato [conclusioni](#) sul **miglioramento della conservazione dei dati** per combattere più efficacemente la criminalità (tema più volte discusso nel quadro delle esigenze delle autorità di contrasto e dell'evoluzione della giurisprudenza della Corte di giustizia).

3. I ministri della giustizia hanno tenuto un dibattito sulla **digitalizzazione dei documenti** per quanto riguarda la cooperazione giudiziaria transfrontaliera nelle questioni civili e commerciali.

La discussione si è tenuta nel quadro del riesame del regolamento sulla notificazione o comunicazione degli atti (vd. la proposta di regolamento che modifica il regolamento (CE) n. 1393/2007 relativo alla notificazione e alla comunicazione negli Stati membri degli atti giudiziari ed extragiudiziali in materia civile o commerciale - [COM\(2018\)379](#)) e del regolamento sull'assunzione delle prove (vd. la proposta di regolamento che modifica il regolamento (CE) n. 1206/2001 relativo alla cooperazione fra le autorità giudiziarie degli Stati membri nel settore dell'assunzione delle prove in materia civile o commerciale - [COM\(2018\)378](#)).

La presidenza del Consiglio ha confermato l'esigenza di modernizzare i processi e ha rilevato le preferenze espresse nei confronti di un sistema informatico decentrato e sicuro, che potrebbe basarsi sulla soluzione di *software* fornita da *e-Codex*. I lavori proseguiranno a livello di esperti nel corso della presidenza finlandese.

Con l'eccezione di Cipro, sostegno da parte delle delegazioni intervenute è stato espresso circa l'uso di *e-Codex*, sottolineandone la versatilità e la sicurezza nonché la struttura che consente di preservare l'autonomia dei sistemi informatici nazionali. L'Italia ha ribadito il principio per cui lo scambio di prove e comunicazioni giudiziarie nei procedimenti civili transfrontalieri dovrebbe basarsi su un sistema decentralizzato che garantisca la funzionalità dei sistemi nazionali interconnessi e che vada a regime dopo un periodo transitorio sufficiente a consentire a tutti gli Stati membri di adeguare a livello interno normativa e strutture tecnologiche. Il Sottosegretario Ferraresi ha inoltre posto l'accento sulla necessità di garantire la sicurezza delle comunicazioni elettroniche, al fine di coniugare la celerità del procedimento con le garanzie processuali.

4. La Presidenza ha riferito sullo stato di avanzamento delle discussioni a livello tecnico relative al regolamento sulla cessione dei crediti.

La proposta di regolamento sulla legge applicabile all'opponibilità ai terzi della cessione dei crediti ([COM\(2018\)96](#)) è stata presentata dalla Commissione europea il 12 marzo 2018.

Nell'ambito del Piano d'azione per la creazione dell'Unione dei mercati dei capitali ([COM\(2015\)468](#)), e della sua revisione intermedia, la Commissione aveva annunciato un'azione mirata riguardante le norme relative alla proprietà dei titoli e all'opponibilità ai terzi della cessione dei crediti al fine di ridurre l'incertezza giuridica per le operazioni transfrontaliere in titoli e crediti.

La proposta di regolamento, unitamente alla comunicazione sulla legge applicabile agli effetti patrimoniali delle operazioni su titoli ([COM\(2018\)89](#)), danno seguito a tale impegno.

5. Il Consiglio ha esaminato la [relazione](#) presentata dalla Presidenza rumena sul futuro delle questioni relative al diritto penale sostanziale.

Il Consiglio ha inoltre adottato [conclusioni](#) sulle sinergie fra **Eurojust** e le reti istituite dal Consiglio nel settore della **cooperazione giudiziaria** in materia penale.

6. Il Consiglio ha invitato la Commissione a presentare un progetto di decisione sulla partecipazione dell'UE in qualità di osservatore al Gruppo di Stati contro la corruzione (GRECO).

7. Infine i ministri della giustizia sono stati aggiornati dalla Commissione in merito all'attuazione della Procura europea.

La Procura europea (EPPO), istituita dal [regolamento \(UE\) 2017/1939](#) sulla base della procedura di cooperazione rafforzata, è un Ufficio indipendente dell'Unione europea composto da magistrati aventi la competenza di individuare, perseguire e rinviare a giudizio gli autori di reati a danno del bilancio dell'Unione, come la frode, la corruzione o le gravi frodi transfrontaliere in materia di IVA (sono definiti dal regolamento "interessi finanziari dell'Unione" tutte le entrate e le spese e i beni coperti o acquisiti oppure dovuti in virtù del bilancio dell'Unione e dei bilanci delle istituzioni, organi, uffici e agenzie stabiliti a norma dei trattati o dei bilanci da questi gestiti e controllati). A tale proposito l'EPPO svolge indagini, esercita l'azione penale ed esplica le funzioni di pubblico ministero dinanzi

agli organi giurisdizionali competenti degli Stati membri fino alla pronuncia del provvedimento definitivo.

La Procura europea non è competente per i reati in materia di imposte dirette nazionali, ivi inclusi i reati ad essi indissolubilmente legati nonché in materia di entrate derivanti dalle risorse proprie provenienti dall'IVA. L'art. 86 del regolamento prevede tuttavia la possibilità per il Consiglio europeo di estendere le attribuzioni della Procura europea alla lotta contro la criminalità grave di carattere transnazionale.

Attualmente partecipano alla Procura europea 22 Stati membri dell'Unione europea che sono, oltre all'Italia, Austria, Belgio, Bulgaria, Croazia, Cipro, Repubblica ceca, Estonia, Germania, Grecia, Spagna, Finlandia, Francia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Malta, Paesi Bassi, Portogallo, Romania, Slovenia e Slovacchia. Il nuovo Ufficio inquirente dovrà operare non prima che siano trascorsi tre anni dalla entrata in vigore del regolamento, ossia non prima del 21 novembre 2020.

La Commissione ha già avviato i lavori su una serie di misure in vista della creazione della Procura, tra cui: la nomina di un direttore amministrativo *ad interim*, la selezione del Procuratore capo europeo, la selezione dei procuratori europei, la stesura del bilancio. Per quanto riguarda l'Italia, nel disegno di legge di delegazione europea 2018, il cui *iter* non si è ancora concluso, è contenuta la delega al Governo per l'adeguamento dell'ordinamento nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2017/1939.

Affari interni

1. I ministri degli Affari interni hanno discusso delle sfide future in materia di migrazione e asilo.

Durante il pranzo i ministri hanno inoltre tenuto uno scambio di opinioni in materia con l'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i rifugiati e con il direttore generale dell'Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM).

Il dibattito ha toccato gli **aspetti sia interni che esterni dell'approccio globale dell'Unione europea alla migrazione**, fra cui la cooperazione con i partner internazionali, la riduzione degli incentivi alla migrazione illegale per mezzo di rimpatri efficaci, la lotta contro le reti di trafficanti e la riforma del sistema europeo comune di asilo (CEAS)¹.

Nel corso del dibattito sono emerse posizioni favorevoli al rafforzamento della cooperazione con i Paesi terzi, in particolare con l'Africa, e del principio di condizionalità: la questione migratoria dovrebbe essere integrata nelle relazioni esterne, ricorrendo anche alle politiche commerciali e di cooperazione allo sviluppo utilizzate come leve chiave per garantire una migliore cooperazione in materia di rimpatrio e riammissione.

La Commissione europea ha sottolineato la necessità di non disperdere il lavoro finora realizzato e piuttosto di concentrare gli sforzi per l'attuazione di quanto concordato, anche in vista di un rilancio dei negoziati sul CEAS. L'Italia ha espresso disaccordo sulla visione di responsabilità esclusive degli Stati membri di primo ingresso e ha fra l'altro sottolineato la necessità di operare per la creazione di centri di identificazione fuori del territorio UE e per l'intensificazione dei rimpatri.

Le discussioni verranno portate avanti in sede di Consiglio nel corso dei prossimi mesi².

¹ Per approfondimenti sulle politiche migratorie dell'Unione europea si veda da ultimo il cap. "L'Agenda europea sulla migrazione" del [dossier europeo n. 49](#), a cura del Servizio Studi del Senato e dell'Ufficio rapporti con l'Unione europea della Camera dei deputati. Vd. anche la [Nota n. 27](#) sulla riforma della Guardia di frontiera e costiera europea.

² Le questioni migratorie verranno probabilmente trattate nel corso della Riunione informale dei ministri della giustizia e degli affari interni del 18 e 19 luglio e nei prossimi Consigli GAI del 7 - 8 ottobre e del 2 - 3 dicembre 2019.

2. I ministri hanno concordato un [orientamento generale parziale](#) sulla **riforma della direttiva rimpatri** (con il voto contrario di Spagna e Ungheria).

La proposta di direttiva recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare ([COM\(2018\)634](#)) è stata presentata dalla Commissione europea il 12 settembre 2018 con l'obiettivo di migliorare il tasso di rimpatri di quanti non hanno diritto di soggiornare in Europa, riducendo inoltre i tempi delle procedure di rimpatrio e impedendo le fughe e i movimenti secondari.

Principali elementi della proposta sono i seguenti: una nuova procedura di frontiera in base alla quale, se la domanda d'asilo sarà stata respinta, la persona dovrà essere indirizzata direttamente verso una procedura di rimpatrio semplificata, senza applicazione del periodo per la partenza volontaria e con termini abbreviati per il ricorso; l'adozione della decisione di rimpatrio in collegamento con la fine del soggiorno regolare; un termine specifico (cinque giorni) per presentare ricorso avverso una decisione di rimpatrio nei casi in cui tale decisione consegua dalla decisione definitiva di rigetto di una domanda di protezione internazionale; programmi di rimpatrio volontario; la fissazione di criteri comuni per verificare il rischio di fuga, che è uno dei fattori determinanti per stabilire se si giustifichi il trattenimento; un periodo non inferiore a 3 mesi come periodo minimo iniziale di trattenimento.

La posizione negoziale parziale adottata dal Consiglio tratta tutti gli aspetti della proposta revisione, ad eccezione delle disposizioni relative alla procedura di frontiera per i rimpatri, in quanto l'ambito di applicazione di tale procedura è definito dal regolamento sulla procedura di asilo, attualmente in discussione.

In particolare, la posizione negoziale parziale prevede:

- procedure più rapide per l'emissione di decisioni di rimpatrio e per i ricorsi, compreso l'obbligo di emettere una decisione di rimpatrio contemporaneamente o subito dopo una decisione sulla cessazione del soggiorno regolare;
- un obbligo di cooperazione per le persone oggetto di una procedura di rimpatrio e la possibilità di intervenire in caso di mancata cooperazione;
- norme sui rimpatri volontari, incluso l'obbligo di predisporre programmi mirati negli Stati membri;
- un elenco comune, anche se non esaustivo, di criteri obiettivi per determinare il rischio di fuga;
- la possibilità di trattenere cittadini di Paesi terzi se costituiscono un pericolo per l'ordine pubblico, la pubblica sicurezza o la sicurezza nazionale;
- in ultima istanza, e qualora sia fornita una serie di garanzie, la possibilità di rimpatriare un cittadino di Paese terzo verso qualsiasi Paese terzo sicuro.

3. Sicurezza interna.

I ministri hanno avviato discussioni sul **futuro dell'attività di contrasto dell'Unione europea**.

Hanno trattato una serie di possibili ambiti di intervento, fra cui il miglioramento della connessione e dell'analisi dei dati, la messa in comune delle risorse nel campo della ricerca e dell'innovazione e la creazione di un *hub* tecnologico, iniziative per un quadro più solido per la cooperazione operativa, la garanzia di prospettive finanziarie sostenibili e di investimenti nell'innovazione per la sicurezza interna.

I ministri sono stati inoltre informati in merito alla cooperazione fra le autorità competenti in materia di **lotta al terrorismo**. Il coordinatore antiterrorismo Gilles de Kerchove ha fornito aggiornamenti sulle **implicazioni del 5G nel settore della sicurezza interna**.

In particolare, il coordinatore antiterrorismo ha segnalato i rischi per le attività investigative e per la prevenzione dei reati. Al riguardo, il commissario Julian King ha annunciato un approfondimento da parte della Commissione europea entro i prossimi mesi, con alcune possibili raccomandazioni.

Il dibattito verrà approfondito nel corso dell'anno, anche alla luce dell'[agenda strategica](#) per i prossimi cinque anni adottata nel corso del Consiglio europeo di giugno³.

4. Il Consiglio ha raggiunto infine un **orientamento generale parziale sui fondi settoriali per gli affari interni** nel contesto del prossimo quadro finanziario pluriennale (QFP).

Le proposte settoriali in materia di affari interni riguardano il [Fondo Asilo e migrazione](#), [lo Strumento di sostegno finanziario per la gestione delle frontiere e i visti](#) e il [Fondo Sicurezza interna](#).

Nel complesso le tre posizioni negoziali del Consiglio ampliano la portata del sostegno inizialmente proposto dalla Commissione per i settori di intervento interessati. Le questioni orizzontali e di bilancio attualmente in discussione nell'ambito dei negoziati sul prossimo QFP dell'UE, come pure le questioni chiaramente connesse al pacchetto di riforma del sistema europeo comune di asilo, non rientrano nell'ambito di applicazione degli accordi.

4 luglio 2019

A cura di Viviana Di Felice

³ Vd. anche le raccomandazioni politiche presentate il 30 aprile 2019 dalla Commissione europea sul modo in cui l'Europa potrà plasmare il futuro che l'attende in un mondo che definisce sempre più multipolare e incerto ("L'Europa a maggio 2019 – Allestire un'Unione più unita, più forte e più democratica in un mondo sempre più incerto" - [COM\(2019\)218](#)). Le raccomandazioni delineano orientamenti politici nuovi e nuove priorità, in vista del cambio di *leadership* derivante dai risultati delle elezioni del Parlamento europeo.