



Servizio studi del Senato

# Note su atti dell'Unione europea



NOTA N. 36

## Consiglio "Giustizia e affari interni" del 7 e 8 ottobre 2019

*La riunione del Consiglio "Giustizia e affari interni" (GAI) che si è tenuta il [7 e 8 ottobre 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 ministri Alfonso Bonafede e Luciana Lamorgese.*

*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 degli Affari interni hanno riguardato i fenomeni dell'estremismo violento e del terrorismo di destra, le nuove tecnologie applicate alla sicurezza interna, le minacce ibride e l'attuazione dei processi di interoperabilità dei sistemi informativi. Sono state inoltre adottate conclusioni in materia di contrasto agli abusi sessuali sui minori.*

*Durante la colazione i ministri hanno discusso della situazione relativa alla migrazione nell'Unione europea. Hanno affrontato in particolare il tema della gestione degli sbarchi nel Mediterraneo, anche alla luce degli esiti della riunione di Malta del 23 settembre 2019. La Presidenza e la Commissione europea hanno inoltre fornito aggiornamenti sulla riforma del regolamento relativo alla Guardia di frontiera e costiera europea.*

*Per quanto concerne la Giustizia, fra le principali questioni all'ordine del giorno sono state le politiche dell'Unione in materia di lotta alla corruzione, l'accesso alle prove elettroniche, i negoziati nell'ambito del Consiglio d'Europa per la preparazione del secondo protocollo addizionale alla Convenzione di Budapest sul cybercrime, l'adesione dell'Unione europea alla Convenzione europea per i diritti dell'uomo, il Codice di condotta sui discorsi d'odio online.*

*Il Consiglio ha adottato conclusioni in occasione del 10° anniversario della Carta dei diritti fondamentali. Ha inoltre adottato conclusioni sul ruolo di Eurojust e le sinergie con le reti istituite dal Consiglio nel settore della cooperazione giudiziaria in materia penale.*

*I ministri della giustizia sono stati informati dalla Commissione in merito all'attuazione della Procura europea, in particolare per quanto riguarda la nomina del futuro Procuratore europeo.*

*La sessione è stata chiusa da punti informativi dedicati rispettivamente alla comunicazione della Commissione europea sulla protezione dei dati personali, alla Conferenza del 23 settembre 2019 sul tema dei diritti LGBTI in Europa e alla Conferenza sullo stato di diritto del 10 e 11 settembre a Helsinki.*

## **Affari interni**

I ministri degli Affari interni si sono riuniti nella giornata dell'8 ottobre.

### *Le migrazioni e la gestione degli sbarchi nel Mediterraneo*

Durante la colazione i ministri hanno discusso dello stato dei lavori nel settore della **migrazione**, presentando una panoramica generale della situazione della migrazione nell'Unione europea lungo tutte le rotte, con particolare attenzione all'**aumento degli arrivi nel Mediterraneo orientale**<sup>1</sup> e alla **dichiarazione di Francia, Germania, Italia e Malta relativa a disposizioni temporanee per la gestione degli sbarchi nel Mediterraneo centrale**.

La  **riforma del sistema europeo comune di asilo (CEAS)** è al centro del dibattito delle Istituzioni europee, fin dalla pubblicazione, nel maggio 2015, dell'Agenda europea sulla migrazione, documento strategico della Commissione europea adottato con l'intento di fornire sia una risposta immediata alla situazione di crisi in atto nel Mediterraneo, che di indicare le iniziative a medio e lungo termine per giungere a soluzioni strutturali per gestire meglio la migrazione in tutti i suoi aspetti.

In risposta alla situazione di crisi in Grecia e in Italia, il Consiglio ha adottato nel settembre 2015, su proposta della Commissione, due **decisioni sulla ricollocazione**: la [decisione \(UE\) 2015/1523](#), che ha istituito un meccanismo di ricollocazione temporanea ed eccezionale, su un periodo di due anni, di 40.000 richiedenti con evidente bisogno di protezione internazionale, di cui 24.000 dall'Italia e 16.000 dalla Grecia; la [decisione \(UE\) 2015/1601](#), che ha istituito misure temporanee, per un periodo di due anni, nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia, prevedendo la ricollocazione di 120.000 richiedenti, di cui 15.600 dall'Italia, 50.400 dalla Grecia e, a decorrere dal 26 settembre 2016, 54.000 proporzionalmente dall'Italia e dalla Grecia. Secondo la Quindicesima relazione sulla ricollocazione e il reinsediamento ([COM\(2017\)465](#)), alla data del 4 settembre 2017 erano stati ricollocati 27.700 cittadini di Paesi terzi, dei quali 19.244 dalla Grecia e 8.451 dall'Italia. In base all'ultima Relazione sullo stato di attuazione dell'Agenda europea sulla migrazione ([COM\(2019\)126](#)), del 6 marzo 2019, sono state ricollocate dall'Italia e dalla Grecia 34.710 persone bisognose di protezione internazionale<sup>2</sup>.

Il 4 maggio e il 13 luglio 2016 la Commissione europea ha presentato **sette proposte legislative per una riforma complessiva del CEAS**, fra cui particolare rilievo assume la **proposta di rifusione del cd. regolamento Dublino III** che, entrato in vigore il 1° gennaio 2014, stabilisce i criteri e i meccanismi di

---

<sup>1</sup> Le delegazioni di **Grecia, Cipro e Bulgaria** hanno presentato alla vigilia della riunione un **non paper** ("*An Eastern Mediterranean Migration Route Initiative*") volto a sensibilizzare gli Stati membri e la Commissione sull'incremento dei flussi lungo la rotta orientale e balcanica, e sulla necessità di trovarvi risposte adeguate, anche sul piano dell'assistenza finanziaria.

<sup>2</sup> Le decisioni erano vincolanti per tutti gli Stati dell'Unione, e la Corte di Giustizia dell'UE ha rigettato il ricorso presentato da Ungheria e Slovacchia (vd. la pronuncia del 6 settembre 2017 nelle cause riunite [C643/15](#) e [C647/15](#), con cui la Corte rigettò le censure di Ungheria e Slovacchia relativamente alla presunta violazione dei principi di certezza del diritto e di chiarezza normativa). La Corte di Giustizia ha respinto i ricorsi contro il meccanismo provvisorio di ricollocazione obbligatoria di richiedenti asilo, dichiarando che l'articolo 78, paragrafo 3, TFUE consente alle istituzioni dell'Unione di adottare tutte le misure temporanee necessarie a rispondere in modo effettivo e rapido a una situazione di emergenza caratterizzata da un afflusso improvviso di migranti. Secondo la Corte, tali misure possono derogare anche ad atti legislativi a condizione, segnatamente, che siano circoscritte sotto il profilo del loro ambito di applicazione sia sostanziale che temporale e che non abbiano per oggetto o per effetto di sostituire o di modificare in modo permanente tali atti, condizioni rispettate nel caso di specie.

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<sup>3</sup>.

La proposta di revisione del regolamento di Dublino reca, tra gli elementi qualificanti, un meccanismo correttivo per la redistribuzione delle domande di asilo tra Stati membri, quale strumento di sostegno per i Paesi UE i cui sistemi di protezione internazionale subiscano pressioni sproporzionate. La Commissione europea ha frequentemente precisato che il giusto bilanciamento dei due principi deve intendersi nel senso, che occorre, da un lato, assicurare che ogni Stato membro si occupi delle domande d'asilo di cui è responsabile, dall'altro, garantire un meccanismo di solidarietà strutturato e prevedibile, che faccia sì che nessuno Stato membro debba sopportare un onere sproporzionato. In tale contesto, sia la Presidenza rumena uscente del Consiglio dell'UE sia quella finlandese entrante, constatato lo stallo circa l'*iter* legislativo della riforma, hanno sostanzialmente preso in considerazione la possibilità di procedere a un'adozione separata delle proposte nell'ambito del pacchetto complessivo di riforma dell'asilo per le quali sia possibile il raggiungimento di un accordo. Tali posizioni non trovano il sostegno di quegli Stati membri (fra i quali l'Italia) che propendono per l'approccio a pacchetto, in base al quale è opportuna un'adozione complessiva di tutte le proposte in esame, ai fini del bilanciamento tra i principi di responsabilità e solidarietà.

Il dibattito sulle politiche migratorie dell'Unione europea si è inoltre focalizzato sulla possibilità di definire **disposizioni temporanee per un approccio coordinato per gli sbarchi**:

- nella [relazione](#) sullo stato di attuazione dell'Agenda europea sulla migrazione del 6 marzo 2019, la Commissione europea ha evidenziato la necessità di definire "una serie di disposizioni temporanee relative agli sbarchi, a cui una massa critica di Stati membri dovrebbe essere disposta a partecipare attraverso misure di solidarietà";
- nel Coreper del 13 giugno 2019 la presidenza rumena ha presentato un *progress report* sui "meccanismi temporanei di sbarco", nel quale si ipotizzano meccanismi temporanei basati sul principio di volontarietà della partecipazione degli Stati membri, che ha provocato un'ampia discussione riproducendo, in sostanza, la distanza politica e operativa fra le delegazioni;
- il tema è stato poi ripreso nelle linee programmatiche della Presidenza finlandese entrante del Consiglio dell'UE; in occasione del Consiglio affari esteri del 15 luglio 2019 (con particolare riguardo all'esigenza di superare un approccio caso per caso a favore di un meccanismo maggiormente strutturato e prevedibile); nel contesto della riunione informale dei ministri dell'Interno, svoltasi a Helsinki il 18 luglio 2019; in occasione della riunione informale sulle migrazioni nel Mediterraneo, svoltasi a Parigi il 22 luglio 2019, cui hanno partecipato rappresentanti dei Governi di alcuni Stati membri dell'UE, e in esito alla quale sono state adottate dalla Presidenza francese [conclusioni](#) riassuntive del dibattito.

In occasione dell'**ultimo Consiglio GAI del 6 e 7 giugno 2019**<sup>4</sup>, il dibattito ha toccato gli aspetti sia interni che esterni dell'approccio globale dell'Unione europea alla migrazione, fra cui la riforma del 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. La Commissione europea ha d'altra parte sottolineato la necessità di non disperdere il lavoro finora realizzato.

Nel discorso di apertura della seduta plenaria del Parlamento europeo del 16 luglio 2019, la neoeletta Presidente della Commissione europea, Ursula von der Leyen, ha prefigurato la proposta di un nuovo **Patto su migrazione e asilo**, che comprenda la riapertura delle discussioni sulla riforma del sistema di Dublino.

Le **discussioni in sede di Consiglio**, come prospettato dalla presidenza finlandese, **proseguiranno nel corso dell'anno**.

---

<sup>3</sup> Per **approfondimenti sulle politiche migratorie dell'Unione europea** si veda da ultimo il [Dossier europeo n. 61](#) "Conferenza interparlamentare in materia di asilo e immigrazione - Verso una politica europea comune in materia di procedura di asilo, controllo delle frontiere e immigrazione, dalle discussioni alle soluzioni - Helsinki, 8 e 9 settembre 2019", 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.

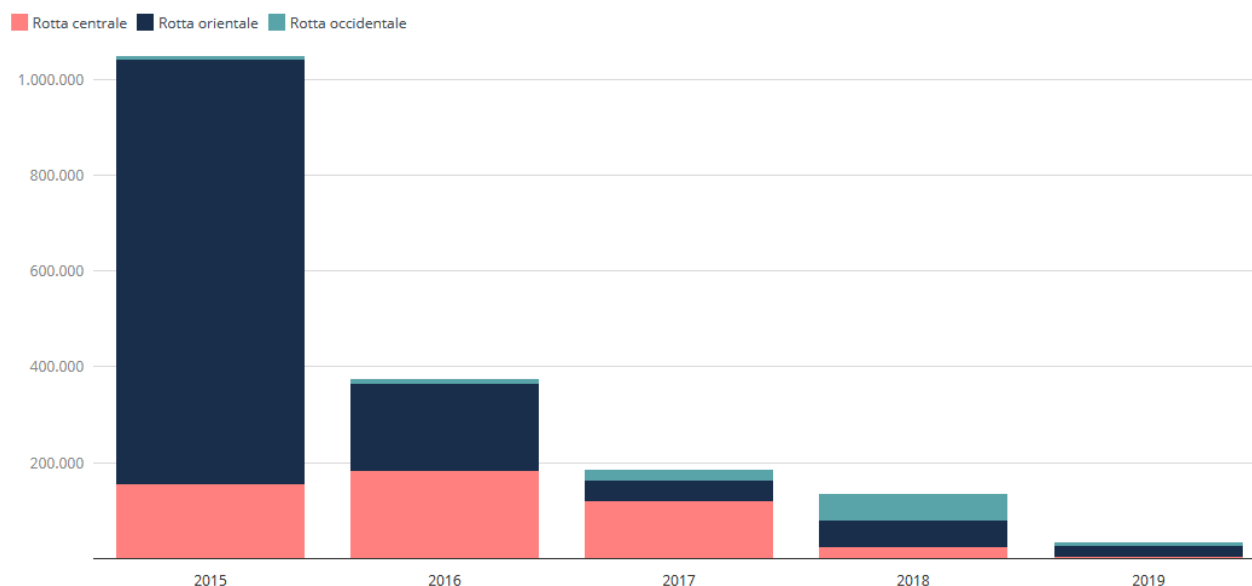
<sup>4</sup> Vd. la [Nota n. 34](#), cura del servizio Studi del Senato della Repubblica.

## Flussi migratori: rotte del Mediterraneo orientale, centrale e occidentale

In base ai **dati Frontex**, fra gennaio e giugno 2019 sono stati registrati 35.000 arrivi irregolari, la cui ripartizione per rotta migratoria è la seguente:

- Rotta centrale: 3.235 arrivi
- Rotta orientale: 21.515 arrivi
- Rotta occidentale: 10.250 arrivi

### Arrivi irregolari totali annui



Dati del 2019 aggiornati a giugno

Fonte: Frontex

## La Dichiarazione di Malta

In occasione della **riunione di Malta del 23 settembre 2019**, i ministri dell'Interno di Francia, Germania, Italia e Malta, alla presenza della Presidenza finlandese del Consiglio dell'Unione europea e di Dimitris Avramopoulos, Commissario europeo per le migrazioni, gli affari interni e la cittadinanza, hanno raggiunto un accordo su un piano di ricollocazione dei migranti salvati in mare. Il documento, che è stato presentato al Consiglio GAI, contiene una **Dichiarazione congiunta di intenti su una procedura di emergenza controllata** che prevede impegni, **su base volontaria**, per gli Stati membri che vorranno aderirvi, a istituire un **meccanismo temporaneo di solidarietà prevedibile** ed efficiente.

Tale meccanismo si pone l'obiettivo di assicurare lo sbarco in porti sicuri dei migranti presi a bordo dalle navi in mare aperto. Il documento specifica che ogni Stato membro, su base volontaria, può sempre offrire un luogo sicuro alternativo, e informare di conseguenza la Commissione europea. Stabilisce quindi che, nel caso di una pressione migratoria sproporzionata in uno degli Stati partecipanti, calcolata in relazione alle sue capacità di accoglienza, o nel caso di un numero elevato di richieste di protezione internazionale, sarà proposto, su base volontaria, un porto di sbarco alternativo. Le persone soccorse da navi statali verranno fatte sbarcare nel territorio dello Stato di bandiera (*dal testo del documento sembra quindi che siano solo i migranti soccorsi da navi di proprietà dello Stato, "state-owned vessels", a dover essere sbarcati nel territorio dello Stato di bandiera*).

Gli Stati membri che aderiranno all'accordo dovranno pertanto contribuire a una rapida ricollocazione, **entro quattro settimane**, dei richiedenti asilo soccorsi in mare, e prendere parte al meccanismo di ricollocazione coordinato dalla Commissione europea. Gli Stati firmatari della Dichiarazione si impegnano a invitare gli altri Stati membri e quelli che aderiscono allo spazio Schengen a partecipare a tale meccanismo.

Il documento prevede inoltre che: la procedura di ricollocazione si basi su impegni dichiarati prima dello sbarco; i rimpatri vengano effettuati, laddove possibile, immediatamente dopo le procedure di sbarco (le quali dovranno comunque assicurare la sicurezza e i controlli medici di tutti i migranti e le altre misure necessarie); il sistema si basi su procedure operative standard concordate; il meccanismo contempli il supporto delle agenzie dell'Unione europea, per esempio Eurodac. Lo Stato membro di ricollocazione dovrà assumersi la responsabilità per le persone ricollocate. Il documento ribadisce tuttavia che il meccanismo temporaneo proposto non dovrà aprire nuovi percorsi irregolari verso le coste europee e dovrà evitare la creazione di nuovi fattori di attrazione.

Per quanto concerne in particolare le **navi impegnate in operazioni di soccorso**, a queste viene richiesto di: rispettare le istruzioni del competente centro di coordinamento; non spegnere il transponder di bordo e il sistema automatizzato di informazioni; non mandare segnali luminosi né alcuna altra forma di comunicazione per agevolare la partenza e l'imbarco di navi che trasportano migranti dalle coste africane; non ostacolare le operazioni di ricerca e soccorso delle imbarcazioni ufficiali delle Guardie costiere, inclusa la Guardia costiera libica; prevedere specifiche misure di salvaguardia della sicurezza dei migranti e degli operatori. Si sottolinea inoltre che le navi dovranno essere registrate secondo la legge nazionale dello Stato di bandiera. Se possibile, le imbarcazioni per il salvataggio dovranno essere registrate come tali. L'amministrazione dello Stato di bandiera assicurerà che tali imbarcazioni siano qualificate in modo adeguato ed equipaggiate per condurre tali operazioni.

Il documento precisa infine che il meccanismo di solidarietà è un **progetto pilota** che sarà valido per un periodo non inferiore ai sei mesi, e che potrà essere rinnovato nel caso di accordo delle parti interessate o altrimenti terminato nel caso di un uso improprio da parti terze. Nel contempo, le parti contraenti riaffermano **l'impegno a compiere passi avanti nella riforma del Sistema comune europeo di asilo**, sulla base dell'iniziativa della Commissione europea. Nel caso di un sostanziale aumento del numero delle persone ricollocate nei sei mesi, gli Stati membri partecipanti si riuniranno immediatamente per consultazioni e l'intero meccanismo potrà essere sospeso.

Come dichiarato dalla ministra Luciana Lamorgese, nel corso dell'audizione congiunta tenutasi il 2 ottobre 2019 dinanzi alle Commissioni 1a e 14a del Senato e I e XIV della Camera dei deputati, la Dichiarazione è un atto che *"in maniera impropria viene definito su base volontaria"*, in quanto *"è su base volontaria soltanto la rotazione degli sbarchi"*, mentre per gli Stati europei aderenti *"la ripartizione diventa obbligatoria"*.

Nel corso del Consiglio GAI si sono espressamente associati ai Paesi firmatari dell'intesa Irlanda, Lussemburgo e Portogallo. La Presidenza ha concluso le discussioni sottolineando l'esigenza di prestare attenzione a tutte le rotte ed evidenziando al contempo come la Dichiarazione di Malta rappresenti un primo passo verso un sistema più strutturato.

*Sicurezza interna*<sup>5</sup>

Futuro della sicurezza interna

I ministri hanno discusso delle possibili sfide e opportunità offerte dalle **nuove tecnologie nel settore della sicurezza interna**, che includono le reti mobili 5G, l'intelligenza artificiale, l'Internet delle cose, i droni, l'anonimizzazione e la cifratura, la stampa 3D e le biotecnologie. I ministri hanno rilevato la necessità di un approccio proattivo che consenta alle autorità di far rispettare la legge tutelando al contempo la vita privata e i diritti fondamentali. Hanno quindi espresso il loro sostegno generale alla creazione, presso Europol, di un **laboratorio per l'innovazione** che potrebbe consentire di monitorare i nuovi sviluppi tecnologici e stimolare l'innovazione.

Il Consiglio ha inoltre esaminato i collegamenti fra **minacce ibride e sicurezza interna**<sup>6</sup>. La discussione si è incentrata, in particolare, sul modo in cui l'Unione possa sostenere più efficacemente

<sup>5</sup> Per **approfondimenti sulle politiche dell'Unione europea in materia di sicurezza interna**, si rimanda al [Dossier europeo n. 62](#), a cura del Servizio Studi del Senato e dell'Ufficio rapporti con l'UE della Camera dei deputati.

<sup>6</sup> Per minacce ibride – nozione per la quale non esiste una definizione sul piano giuridico universalmente accettata – la Commissione europea intende una serie di attività che spesso combinano metodi convenzionali e non convenzionali e che possono essere realizzate in modo coordinato da soggetti statali e non statali pur senza oltrepassare la soglia di guerra

gli Stati membri nel rilevare, individuare e contrastare le minacce ibride in termini di applicazione della legge e protezione civile. I ministri hanno altresì discusso di quali agenzie e meccanismi dell'UE potrebbero essere utili a tal fine<sup>7</sup>.

La Presidenza ha annunciato che ulteriori dibattiti in tema di tecnologie e sicurezza verranno affrontati nei prossimi Consigli GAI e Affari generali di dicembre.

#### Estremismo violento e terrorismo di destra

I ministri degli Affari interni hanno tenuto un dibattito in materia di **estremismo violento e terrorismo di destra** e hanno sostenuto la necessità di ulteriori lavori in merito alle seguenti questioni: - creare un quadro situazionale migliore dell'estremismo violento e del terrorismo di destra; - continuare a sviluppare e condividere buone prassi su come rafforzare la prevenzione, l'individuazione e il contrasto dell'estremismo violento e del terrorismo; - affrontare la diffusione di contenuti estremisti di destra illeciti *online* e *offline*; - cooperare con Paesi terzi chiave.

Le più significative iniziative a livello UE in materia riguardano la **riforma del quadro giuridico penale in materia di terrorismo** ([direttiva \(UE\) n. 2017/541](#) sulla lotta contro il terrorismo) nonché una serie di provvedimenti riconducibili al **Piano per rafforzare la lotta contro il finanziamento del terrorismo**:

- [la direttiva \(UE\) n. 2018/843](#) ("V direttiva antiriciclaggio") sulla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo;
- [la direttiva \(UE\) n. 2018/1673](#) volta a perseguire penalmente il riciclaggio dei proventi di reati;
- [il regolamento \(UE\) n. 2018/1672](#) relativo ai controlli sul denaro contante in entrata nell'Unione o in uscita dall'Unione;
- [il regolamento \(UE\) n. 2018/1805](#) relativo al riconoscimento reciproco dei provvedimenti di congelamento e di confisca;
- [il regolamento \(UE\) n. 2019/880](#) volto a impedire l'importazione e il deposito nell'UE di beni culturali esportati illecitamente da un Paese terzo;
- [la direttiva \(UE\) n. 2019/1153](#) volta ad agevolare l'uso di informazioni finanziarie e di altro tipo a fini di prevenzione, accertamento, indagine o perseguimento di determinati reati;
- la proposta di regolamento (il cui esame risulta ancora in corso presso le Istituzioni legislative) diretta a concentrare le competenze in materia di antiriciclaggio in relazione al settore finanziario in seno all'Autorità bancaria europea (ABE).

E' tuttora oggetto di *iter* legislativo la proposta di regolamento [COM\(2018\)640](#) presentata dalla Commissione al fine di **eliminare rapidamente i contenuti terroristici dal web**. La proposta introduce un termine vincolante di un'ora per l'eliminazione dalla rete dei contenuti di stampo terroristico a seguito di un ordine di rimozione emesso dalle autorità nazionali competenti. Nel corso della riunione GAI, da più delegazioni è stata segnalata l'urgenza di concludere le attività negoziali con il Parlamento europeo.

Il Consiglio ha infine adottato [conclusioni](#) sulla lotta contro l'**abuso sessuale dei minori**.

---

formalmente dichiarata. Il loro obiettivo non consiste soltanto nel provocare danni diretti e nello sfruttare le vulnerabilità, ma anche nel destabilizzare le società e creare ambiguità per ostacolare il processo decisionale.

<sup>7</sup> La ministra Lamorgese ha richiamato al riguardo l'esperienza italiana del Comitato di analisi strategica antiterrorismo (CASA) e del Centro nazionale anticrimine informatico per la protezione delle infrastrutture critiche (CNAIPIC).

## Giustizia

Nella giornata del 7 ottobre si sono riuniti i ministri della Giustizia.

### *Diritti fondamentali*

I ministri hanno proceduto a uno scambio di opinioni sulle sfide in materia di diritti fondamentali nel 2020 e oltre, in occasione del **decimo anniversario dell'entrata in vigore della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea** (vd. la [Relazione 2018](#) della Commissione europea sull'applicazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e la [Relazione annuale](#) dell'Agenzia per i diritti fondamentali).

Il Consiglio ha adottato [conclusioni](#) in cui si riafferma che l'Unione si basa su valori comuni quali il rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza e dello Stato di diritto e sul rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze. Ha quindi ribadito che tali diritti rappresentano una pietra angolare dell'Unione europea e devono pertanto essere pienamente rispettati da tutti gli Stati membri e dalle istituzioni dell'UE.

La [Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea](#) è stata proclamata solennemente il 7 dicembre 2000, e ha acquisito piena vincolatività giuridica dopo essere stata integrata nel trattato di Lisbona nel dicembre 2009. La Carta contiene 50 articoli relativi ai diritti politici, sociali ed economici. Gli Stati membri hanno il dovere di rispettare i diritti e di osservare i principi della Carta quando agiscono nell'ambito del diritto dell'UE.

Il tema è strettamente collegato alle questioni relative al rispetto del principio dello **Stato di diritto**, sul quale la Commissione europea ha recentemente pubblicato una [comunicazione](#) (COM(2019)343) recante una disamina del contesto attuale nonché una serie di possibili nuove iniziative, tra le quali la decisione di istituire un **ciclo di esame dello Stato di diritto**, comprendente una relazione annuale sullo Stato di diritto con informazioni sugli Stati membri dell'UE. Si ricorda che sono tuttora in corso le **procedure ex articolo 7** del Trattato sull'Unione europea in materia di rispetto dello Stato di diritto, attivate nei confronti di **Polonia e Ungheria**.

### *Azione dell'UE contro la corruzione*

I ministri hanno tenuto un dibattito **sull'azione dell'Unione europea contro la corruzione**.

L'ampia maggioranza dei ministri ha sostenuto il principio di una nuova strategia o un nuovo piano d'azione globale dell'UE che dovrebbe concentrarsi sui settori in cui l'attività dell'Unione può apportare un valore aggiunto, nonché sulle possibili sinergie con gli strumenti internazionali esistenti. La presidenza ha concluso che vi è una netta maggioranza favorevole a che l'Unione europea diventi membro a pieno titolo del **Gruppo di Stati contro la corruzione (GRECO)** del Consiglio d'Europa.

Nel corso della riunione il ministro Bonafede ha ricordato l'approvazione in Italia della nuova legge anticorruzione, entrata in vigore il 31 gennaio 2019, e la massima priorità dedicata al tema dall'Italia. Ha quindi concluso ribadendo il sostegno all'adesione dell'Unione al GRECO in qualità di membro a pieno titolo.

Il 10 luglio 2019 il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa ha accettato la richiesta dell'Unione europea di diventare un **osservatore per il Gruppo di Stati contro la corruzione (GRECO)**, organo dedicato al monitoraggio della conformità dei suoi 49 Stati membri con gli strumenti di lotta alla corruzione del Consiglio d'Europa.

In materia il Parlamento europeo, sulla base di un accordo con il Consiglio dell'UE, ha approvato una [proposta di direttiva](#) COM(2018)218 riguardante la **protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione**, i cosiddetti *whistleblowers*, che nel disegno della Commissione europea dovrebbe rafforzare il contrasto, tra l'altro, a fenomeni di frode e corruzione. La proposta è in attesa di adozione definitiva del Consiglio dell'UE.

Il Consiglio ha adottato [conclusioni](#) su Eurojust, l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione giudiziaria penale, in cui ha fra l'altro sottolineato l'importanza che l'agenzia riveste nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia e in quanto struttura di cooperazione con gli Stati membri e con altri organismi come Europol e la futura Procura europea (EPPO). Il Consiglio ha inoltre ricordato che Eurojust dovrebbe essere dotata di risorse adeguate per affrontare le nuove sfide poste dagli sviluppi tecnologici e dalle minacce derivanti dall'evoluzione del panorama della sicurezza.

Nel corso della riunione Eurojust ha presentato ai ministri il nuovo **registro giudiziario antiterrorismo (CTR)**.

Eurojust è stato istituito con la [decisione 2002/187/GAI](#) del Consiglio (poi modificata dalle decisioni 2003/659/GAI e 2009/426/GAI), quale organo dell'Unione dotato di personalità giuridica, con l'obiettivo di stimolare e migliorare il coordinamento e la cooperazione fra le autorità giudiziarie competenti degli Stati membri, in particolare in relazione alle forme gravi di criminalità organizzata. Il [regolamento \(UE\) 2018/1727](#) ha da ultimo abrogato e sostituito la decisione 2002/187/GAI, ampliando e modificando le disposizioni in questa contenute. Principale compito di Eurojust è quello di sostenere e potenziare il coordinamento e la cooperazione fra le autorità nazionali responsabili delle indagini e dell'azione penale contro le forme gravi di criminalità, qualora tali forme di criminalità interessino due o più Stati membri o richiedano un'azione penale su basi comuni, sulla scorta delle operazioni effettuate e delle informazioni fornite dalle autorità degli Stati membri, da Europol, dalla Procura europea (EPPO) e dall'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF). Eurojust assolve i suoi compiti su richiesta delle autorità competenti degli Stati membri o di propria iniziativa o su richiesta di EPPO nei limiti delle sue competenze.

Il registro giudiziario antiterrorismo presso Eurojust, che raccoglie informazioni giudiziarie sui procedimenti antiterrorismo di tutti gli Stati membri dell'UE (conformemente alla [decisione 2005/671/GAI](#) del Consiglio concernente lo scambio di informazioni e la cooperazione in materia di reati terroristici) è divenuto operativo nel settembre 2019.

#### *Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU)*

Il Consiglio ha ribadito l'impegno dell'UE ad aderire alla CEDU.

I ministri hanno concordato direttive di negoziato supplementari per consentire alla Commissione di riprendere i negoziati con il Consiglio d'Europa nel prossimo futuro.

La [Convenzione europea dei diritti dell'uomo](#) è stata adottata nel 1950, e poi ratificata dai 47 paesi membri del Consiglio d'Europa. Tutti e 28 gli Stati membri dell'Unione europea sono parti della Convenzione.

Al fine di garantire che l'Unione europea e il diritto dell'UE siano soggetti alle stesse norme degli Stati membri, il trattato di Lisbona ha sancito l'obbligo per l'Unione europea di aderire alla Convenzione. Il 18 dicembre 2014 la Corte di giustizia dell'UE ha tuttavia espresso un parere negativo in merito alla compatibilità del progetto di accordo con i trattati UE. È in discussione una nuova soluzione che consenta di soddisfare l'obbligo di adesione stabilito dal trattato e tenga conto tuttavia dei rilievi mossi dalla Corte nel suo parere.

Il Consiglio ha quindi esaminato lo stato dei lavori sulla valutazione del codice di condotta sull'**incitamento all'odio online**<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> Il *Code of conduct*, siglato nel maggio 2016 dalla Commissione con le principali imprese operanti nel settore dei social media, prevede l'impegno da parte di tali società a eliminare dalle loro piattaforme i messaggi illegali di incitamento all'odio.



## *Accesso alle prove elettroniche e la Convenzione di Budapest*

I ministri della giustizia hanno discusso dei negoziati in corso fra l'Unione europea e gli Stati Uniti finalizzati a raggiungere un accordo sull'**acquisizione transfrontaliera di prove elettroniche** e dei negoziati nell'ambito del Consiglio d'Europa per la preparazione del secondo protocollo addizionale alla **Convenzione di Budapest sul cybercrime**.

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<sup>9</sup>. La Commissione ha poi 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 hanno autorizzato 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](#)).

### *Procura europea*

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. In occasione del Discorso sullo Stato dell'Unione del Presidente Jean-Claude Juncker del 12 settembre 2018, la Commissione europea ha proposto di estendere i compiti della Procura europea al fine di includervi la lotta contro i reati di terrorismo.

<sup>9</sup> 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 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.

Attualmente partecipano alla Procura europea 22 Stati membri dell'Unione europea che sono, oltre all'Italia<sup>10</sup>, 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 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 in particolare la **nomina del Procuratore capo europeo**, dopo un iniziale stallo nei negoziati, il 25 settembre 2019 Parlamento europeo e Consiglio hanno trovato un'intesa per la nomina di **Laura Kovesi**, ex procuratore capo della Direzione nazionale anticorruzione della Romania. La formalizzazione della decisione è avvenuta nel corso del Consiglio Agrifish del 14 ottobre 2019.

---

*16 ottobre 2019*

*A cura di Viviana Di Felice*

---

<sup>10</sup> Nella legge di delegazione europea 2018 è contenuta la delega al Governo per l'adeguamento dell'ordinamento nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2017/1939.