



Bruxelles, 14 ottobre 2014
(OR. en)

14208/14

CO EUR-PREP 36
JAI 769
POLGEN 138

NOTA

Origine:	presidenza
Destinatario:	Comitato dei rappresentanti permanenti/Consiglio
Oggetto:	Stato dei lavori relativi agli orientamenti definiti dal Consiglio europeo nel settore relativo a un'Unione di libertà, sicurezza e giustizia

La presente nota illustra lo stato di avanzamento dei lavori sui principali orientamenti nel settore relativo a un'Unione di libertà, sicurezza e giustizia, che è il quarto settore prioritario del programma strategico adottato nel giugno 2014. Essa mira a fornire al Consiglio un quadro dei progressi compiuti nelle politiche pertinenti e a fungere da base per le discussioni sugli ulteriori provvedimenti necessari in questo settore.

La discussione si concentrerà sui seguenti quesiti:

- 1. Qual è la valutazione dei ministri circa i progressi raggiunti finora?*
- 2. Esistono margini per migliorare il seguito a livello nazionale ed europeo? Secondo quali modalità?*

GESTIONE DELLA MIGRAZIONE

1. La questione della gestione dei flussi migratori, in particolare i flussi irregolari, è al centro degli orientamenti strategici adottati dal Consiglio europeo dello scorso luglio. Gli orientamenti dedicano particolare attenzione alla necessità di affrontare le cause profonde dei flussi migratori irregolari, alla prevenzione e alla lotta alla migrazione irregolare, nonché al rafforzamento della cooperazione con i paesi di origine e di transito (con un forte accento anche sull'importanza di integrare la migrazione nelle politiche esterne dell'UE). Tra i temi prioritari da affrontare è posto un accento particolare sulla necessità di attuare pienamente le azioni operative individuate dalla Task Force "Mediterraneo" (TFM).
2. La TFM è stata istituita in seguito all'incidente di Lampedusa del 3 ottobre 2013, quando un'imbarcazione stipata di migranti africani ha preso fuoco ed è affondata. Il suo obiettivo è di esaminare e definire una serie di misure operative volte a rafforzare, in particolare, il controllo del mare nella regione, nonché di assistere gli Stati membri nei loro sforzi di gestione delle pressioni migratorie. In seguito ai lavori della TFM, nel dicembre 2013 la Commissione ha presentato una comunicazione che individua 37 azioni operative e concrete che devono realizzare in cinque settori di azione prioritari l'UE e le sue agenzie competenti, gli Stati membri e gli altri soggetti interessati. La Commissione ha regolarmente riferito al Consiglio sullo stato di avanzamento dell'attuazione della TFM, e nel giugno 2014 ha pubblicato un documento di lavoro dei suoi servizi su questo tema.
3. Sulla base dei risultati della task force "Mediterraneo", nel settembre 2014 la presidenza italiana ha presentato la nota *"Adoperarsi per una migliore gestione dei flussi migratori"*, suggerendo un approccio strategico per meglio rispondere alle pressioni migratorie in un modo strutturato e flessibile e andando oltre le misure immediate di emergenza. Sulla base di tale nota e delle successive discussioni in sede di Coreper, nella riunione del 9 e 10 ottobre 2014, il Consiglio GAI ha adottato conclusioni del Consiglio proposte dalla presidenza, convenendo che i principi guida per conseguire un approccio strategico e operativo per una migliore gestione dei flussi migratori sono:
 - 1) azioni in cooperazione con i paesi terzi,
 - 2) gestione rafforzata delle frontiere esterne e FRONTEX,
 - 3) azione a livello di Stati membri - accoglienza e rilevamento delle impronte digitali.

I tre pilastri includono in particolare la cooperazione con i paesi terzi, con un'attenzione speciale alla lotta contro i passatori e i trafficanti di esseri umani, il rafforzamento della capacità di FRONTEX di reagire con flessibilità e tempestività ai rischi e alle pressioni emergenti, e infine azioni dell'UE atte a sostenere e dare piena attuazione al sistema europeo comune di asilo (CEAS).

4. Il Consiglio ha inoltre sottolineato che tali priorità devono essere attuate, attraverso azioni operative, da tutti gli attori interessati, senza indugio e con il coordinamento della Commissione, in stretto coordinamento con il SEAE e il Consiglio. La Commissione e il SEAE sono stati invitati a riferire, entro il prossimo dicembre, sull'attuazione dei suddetti principi.
5. Occorre menzionare anche l'avvio di Triton, operazione coordinata da Frontex, che dovrebbe iniziare entro il 1° novembre. L'operazione Triton non è intesa a sostituire l'operazione italiana "Mare Nostrum" dell'ottobre 2013 - lanciata e sviluppata come operazione militare a scopi umanitari e accreditata del salvataggio, in meno di un anno, di circa 100.000 migranti che tentavano di raggiungere l'Europa - ma è destinata a potenziare l'attività di sorveglianza delle frontiere marittime esterne dell'Italia. L'operazione si basa sulle necessità indicate dall'Italia e costituisce una risposta concreta di solidarietà agli Stati membri più esposti alle pressioni migratorie.

SISTEMA EUROPEO COMUNE DI ASILO (CEAS)

6. Il Consiglio europeo, nelle sue conclusioni concernenti lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia adottate nel giugno 2014, ha riconosciuto che, di fronte a sfide quali l'instabilità in molte parti del mondo e le tendenze demografiche mondiali ed europee, l'Unione deve dotarsi di una politica efficace e ben gestita in materia di migrazione, asilo e frontiere, e che è necessario un approccio globale che offra protezione a coloro che ne hanno bisogno, affrontando nel contempo con decisione la migrazione irregolare.

7. L'impegno dell'Unione per la protezione internazionale richiede una solida politica europea in materia di asilo fondata sulla solidarietà e la responsabilità. Per quanto riguarda lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, si è convenuto di rafforzare la cooperazione nel settore dell'asilo. Di conseguenza, è stato sviluppato il quadro legislativo del CEAS, stabilendo le norme dell'UE in modo tale che le domande di protezione simili siano trattate allo stesso modo e conducano a risultati simili, a prescindere dallo Stato membro in cui è presentata la domanda.
8. Il quadro legislativo del CEAS è costituito da tre direttive e due regolamenti entrati in vigore nel periodo 2012-2013. La "direttiva qualifiche" doveva essere recepita nel dicembre 2013, mentre la direttiva sulle condizioni di accoglienza e le principali disposizioni della direttiva sulle procedure dovrebbero essere ultimate entro luglio 2015. Il regolamento di Dublino è diventato applicabile nel gennaio 2014 mentre il regolamento Eurodac si applicherà a decorrere da luglio 2015. Entro il 21 luglio 2016, la Commissione riferirà al Parlamento europeo e al Consiglio in merito all'applicazione del regolamento di Dublino. L'agenzia responsabile del funzionamento del sistema Eurodac presenterà una relazione annuale al Parlamento europeo, al Consiglio, alla Commissione e al Garante europeo della protezione dei dati. La Commissione dovrebbe riferire in merito al recepimento e all'applicazione della direttiva qualifiche entro giugno 2015 e delle direttive sulle condizioni di accoglienza e procedure delle direttive entro luglio 2017.
9. Il pieno recepimento e l'attuazione efficace del CEAS costituiscono una priorità assoluta. Ciò dovrebbe tradursi in norme comuni di livello elevato e in un funzionamento più efficace dei sistemi di asilo nazionali. Si dovrebbe procedere di pari passo con un rafforzamento del ruolo svolto dall'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO), operativo da giugno 2011, in particolare promuovendo l'applicazione uniforme dell'acquis. Il CEAS implica anche che gli Stati membri, in particolare quelli in prima linea, creino le capacità per garantire sistemi nazionali flessibili di accoglienza e asilo, in grado di far fronte a flussi improvvisi di immigrazione.

10. La pietra angolare del CEAS è il regolamento di Dublino, che disciplina la determinazione dello Stato membro competente per l'esame della domanda di protezione internazionale. Gli Stati membri dovrebbero istituire sistemi di asilo nazionali che consentano loro di trattare le domande di asilo presentate nel loro territorio, pur nel rispetto della normativa dell'UE. Gli Stati membri sottoposti a una pressione migratoria particolare possono chiedere il sostegno finanziario del Fondo Asilo, migrazione e integrazione (FAMI) 2014-2020 e il sostegno pratico dell'EASO.

PACCHETTO FRONTIERE INTELLIGENTI

11. Le tre proposte di regolamenti UE sul pacchetto frontiere intelligenti (PSB) (comprendente il "sistema di ingressi/uscite (EES)", il "programma per viaggiatori registrati (RTP)" e le relative modifiche del codice frontiere Schengen) sono state presentate nel marzo 2013. Il gruppo "Frontiere" ha completato la prima lettura delle proposte sull'EES e sull'RTP all'inizio del 2014.
12. L'idea di modernizzare la gestione delle frontiere per garantire una protezione più efficace delle frontiere esterne nonché facilitare l'attraversamento delle frontiere per i viaggiatori in buona fede è stata lanciata dalla Commissione nel 2008; è stata approvata dal Consiglio europeo nel dicembre 2009, al momento dell'adozione del programma di Stoccolma. Gli orientamenti strategici della programmazione legislativa e operativa nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia per i prossimi anni, approvato dal Consiglio europeo il 26-27 giugno 2014, dispone che "la gestione integrata delle frontiere per le frontiere esterne dovrebbe essere modernizzata in maniera efficiente in termini di costi per assicurare una gestione intelligente delle frontiere con un sistema di ingresso/uscita e un programma per viaggiatori registrati, con il sostegno della nuova agenzia per i sistemi IT su larga scala (eu-LISA)".

13. A seguito delle discussioni in sede di Commissione LIBE, nonché delle preoccupazioni espresse dalle delegazioni in sede di Consiglio, nel febbraio 2014 il Coreper ha approvato un approccio che prevede uno studio seguito da un progetto pilota al fine di sperimentare e convalidare soluzioni praticabili per il sistema di ingressi/uscite e per il programma per viaggiatori registrati. Lo studio è stato effettuato sotto la responsabilità della Commissione, in stretta cooperazione con l'agenzia IT (eu-LISA) e gli Stati membri, e dovrebbe essere presentato dalla Commissione agli Stati membri e al Parlamento europeo, rispettivamente, il 15 e 16 ottobre 2014. In seguito alle discussioni su tale relazione, la presidenza inviterà il COREPER a fornire orientamenti politici sulle tappe successive. Sulla base delle scelte effettuate, la Commissione elaborerà quindi i termini di riferimento del progetto pilota.
14. La Commissione e eu-LISA hanno riflettuto su come organizzare il progetto pilota "frontiere intelligenti", in consultazione con gli Stati membri. Un primo approccio comporterebbe solo la verifica degli aspetti essenziali dell'EES e dell'RTP. Un approccio alternativo prevedrebbe la costruzione di un prototipo da punto a punto (ovvero un modello completo del sistema, al fine di testarlo in modo esauriente nella fase pilota). Una terza opzione si baserebbe sulla sperimentazione di uno o più prototipi limitati insieme agli scenari principali, e sarebbe un ibrido dei primi due approcci.
15. La Commissione e eu-LISA sono favorevoli alla terza opzione, a causa di vincoli di bilancio e di tempo, tenendo presente anche l'approccio summenzionato deciso in sede di Coreper. Diverse delegazioni hanno mostrato una preferenza per il secondo approccio, che in linea di principio potrebbe fornire risultati più completi. Tuttavia questo approccio ritarderebbe l'entrata in funzione dei sistemi, prevista per il 2020 nell'ipotesi che la normativa venga adottata nel 2016.

16. Va inoltre osservato che parallelamente alla preparazione del progetto pilota è in corso un importante dibattito in merito all'eventuale accesso all'EES a fini di contrasto. Nelle conclusioni sulle frontiere e il terrorismo, adottate dal Consiglio GAI il 5 giugno 2014 (6626/4/14), quest'ultimo conclude *"che l'esame delle proposte in merito al pacchetto "frontiere intelligenti" (sistema di ingresso/uscita e programma per viaggiatori registrati) dovrebbe essere portato avanti e che le condizioni giuridiche e tecniche di accesso al sistema di ingresso/uscita da parte delle autorità competenti degli Stati membri a fini di contrasto dovrebbero essere esaminate dalla Commissione e dagli Stati membri in modo che tale accesso sia efficace sin dal principio"*.
17. Nella riunione del gruppo "Frontiere" del 18 giugno 2014, le delegazioni hanno confermato (quasi all'unanimità) il loro esplicito sostegno alla concessione di tale accesso e presentato le loro opinioni su questioni relative all'attuazione di tale accesso (ad esempio gli scopi della concessione dell'accesso, le autorità che potrebbero essere coinvolte nella procedura, la concessione di accesso ad Europol, i tipi di dati per cui si dovrebbe garantire l'accesso e il periodo di conservazione dei dati). Da allora i lavori sono proseguiti, alla luce dei risultati di un questionario sull'argomento, e la presidenza intende presentare il relativo progetto di regolamentazione al gruppo "Frontiere" il 31 ottobre 2014.
18. Particolare attenzione dovrà essere riservata alla giurisprudenza recente (la verifica della necessità e della proporzionalità, il "principio della necessità di sapere") per la redazione definitiva del pacchetto frontiere intelligenti.
19. L'intero processo (lo studio, il progetto pilota e le questioni che sono esaminate in parallelo) dovrebbe agevolare notevolmente la procedura legislativa, fornendo risposte chiare sulle suddette preoccupazioni espresse dal Consiglio e dal Parlamento europeo.

TERRORISMO, INCLUSI I COMBATTENTI STRANIERI

20. Nell'agosto 2014 il Consiglio europeo ha riconosciuto che l'ascesa dello Stato islamico dell'Iraq e del Levante (ISIL) costituisce una grave minaccia per la sicurezza europea e ha chiesto un'azione decisa per arginare il flusso di combattenti stranieri verso l'Iraq e la Siria e ha esortato ad accelerare l'attuazione del pacchetto di misure dell'UE a sostegno degli sforzi degli Stati membri.
21. Dal 2013 il Consiglio ha discusso approfonditamente la questione e ha adottato una serie di misure. Il coordinatore antiterrorismo dell'UE, in stretta consultazione con i servizi della Commissione e il SEAE, ha presentato al Consiglio cinque documenti che contengono un'analisi esaustiva dei vari aspetti del fenomeno e propongono una serie di raccomandazioni e priorità di azione.
22. In questo contesto va menzionata anche l'importante adozione da parte del Consiglio, nel giugno 2014, della strategia riveduta dell'UE volta a combattere la radicalizzazione e il reclutamento nelle file del terrorismo. Essa riflette la natura mutevole della minaccia e la maggiore comprensione della radicalizzazione e del reclutamento nelle file del terrorismo raggiunta negli ultimi anni.
23. Sotto la guida del ministro belga, è stato costituito un gruppo degli Stati membri più colpiti dal fenomeno dei combattenti stranieri al fine di scambiare informazioni sulla minaccia e valutare i settori in cui risulta necessaria una cooperazione più stretta. Nell'ultima riunione di luglio 2014 i ministri hanno approvato una serie di misure volte principalmente a migliorare lo scambio di informazioni tra autorità nazionali. Al fine di garantire la coerenza con il lavoro svolto a livello dell'UE, la presidenza italiana ne sta portando avanti l'attuazione nei pertinenti gruppi di lavoro del Consiglio.
24. In risposta alla richiesta, rivolta dal Consiglio europeo al Consiglio e al Parlamento europeo, di completare i lavori sul PNR dell'UE entro la fine del 2014, il Consiglio ha espresso il suo sostegno agli sforzi della presidenza volti a rilanciare il dibattito sul sistema PNR dell'UE in seno al Parlamento europeo.

25. Per quanto riguarda i controlli alle frontiere esterne, il Consiglio ha convenuto di migliorare senza ulteriori indugi detti controlli nell'ambito dell'attuale quadro giuridico. A tal fine, il Consiglio ha invitato la Commissione ad aggiornare il manuale frontiere Schengen con l'obiettivo di assicurare un approccio armonizzato in materia di verifiche non sistematiche alle frontiere esterne e a concordare sulla necessità di sviluppare indicatori comuni di rischio.
26. Il Consiglio ha inoltre approvato una serie di azioni specifiche che contribuiranno ad accelerare l'attuazione delle misure già concordate, come richiesto dal Consiglio europeo. Esse si concentrano, tra l'altro, sulle comunicazioni strategiche e l'uso di Internet da parte dei terroristi, ed esortano a potenziare la cooperazione tra le pertinenti agenzie e gli altri organismi nei rispettivi ambiti di competenze e a rafforzare la cooperazione con paesi terzi. Il Consiglio GAI ritornerà sulla questione a dicembre.

PROCURA EUROPEA

27. Nel luglio 2013 la Commissione ha presentato una proposta di regolamento che istituisce la Procura europea (EPPO) al fine di potenziare la lotta contro i reati che ledono gli interessi finanziari dell'UE. Il Consiglio ha lavorato intensamente sulla proposta al fine di assicurare che tale nuova struttura sia in grado di fondersi agevolmente nel sistema giudiziario degli Stati membri, garantendo nel contempo una vigilanza e una direzione efficaci delle indagini penali in materia.
28. La Presidenza italiana è impegnata nel garantire un approccio equilibrato alle numerose problematiche in gioco nella creazione della Procura, che garantisca il massimo dell'efficienza e rispetti nel contempo le tradizioni giuridiche degli Stati membri. Il Consiglio GAI sarà invitato a valutare i progressi compiuti in tal senso nella sua riunione di dicembre 2014.

DIRITTI PROCESSUALI DEGLI INDAGATI E DEGLI IMPUTATI NEI PROCEDIMENTI PENALI

29. La Presidenza italiana ha iniziato ad esaminare le due proposte di direttive della Commissione in materia di diritti processuali nei procedimenti penali riguardanti, rispettivamente, la presunzione di innocenza e l'ammissione provvisoria al patrocinio a spese dello Stato.
30. L'esito dei negoziati sarà presentato al Consiglio GAI di dicembre onde definire una posizione provvisoria del Consiglio e avviare rapidamente le discussioni su questi fascicoli con il colegislatore.

PACCHETTO SULLA PROTEZIONE DEI DATI

31. Il pacchetto sulla protezione dei dati consta di due proposte legislative: una relativa ad un regolamento generale sulla protezione dei dati e un'altra relativa a una direttiva concernente la tutela delle persone fisiche in relazione al trattamento dei dati personali da parte delle autorità competenti a fini di prevenzione, indagine, accertamento e azione penale nei confronti dei reati o di esecuzione di sanzioni penali, e la libera circolazione di tali dati. Il Parlamento europeo ha adottato la sua posizione in prima lettura su entrambe le proposte il 12 marzo 2014.
32. In sede di Consiglio i negoziati sul regolamento sono proceduti lentamente a causa dell'oggetto molto complicato e delle complessità giuridiche derivanti dalla sostituzione di una direttiva con un regolamento. Nel Consiglio GAI del giugno 2014 i ministri potrebbero raggiungere per la prima volta un orientamento generale parziale su una parte del regolamento, vale a dire il capo V relativo ai trasferimenti internazionali. Un altro orientamento generale parziale sul capo IV, relativo ai responsabili del trattamento e agli incaricati del trattamento, è stato raggiunto in sede di Consiglio GAI il 10 ottobre 2014.
33. Per quanto riguarda il regolamento, la presidenza italiana intende sottoporre altri capi al Consiglio di dicembre, ai fini di un orientamento generale parziale. Tutte le presidenze hanno dato priorità ai lavori sul regolamento, in quanto definirà il futuro quadro generale sulla protezione dei dati. Nelle conclusioni del 26 e 27 giugno 2014 il Consiglio europeo ha ribadito che è fondamentale adottare un solido quadro generale sulla protezione dei dati dell'UE entro il 2015.

DATI DI IDENTIFICAZIONE DELLE PRATICHE DELL'UE

34. Il 3 febbraio 2010 la Commissione ha presentato la proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sull'uso dei dati del codice di prenotazione a fini di prevenzione, accertamento, indagine e azione penale nei confronti dei reati di terrorismo e dei reati gravi. Il 26 aprile 2012 il Consiglio ha raggiunto un orientamento generale sulla proposta. Da allora non vi sono stati progressi sul fascicolo, che è bloccato in seno al Parlamento.
35. Il relatore (Kirkhope, ECR, UK) ha presentato la sua relazione il 14 febbraio 2012. Tuttavia, al momento della votazione in seno alla commissione LIBE, il 24 aprile 2013, è stato messo in minoranza e la proposta della Commissione è stata respinta, con una maggioranza di 30 voti favorevoli e 25 contrari, in quanto il relatore non ha avuto il sostegno di S&D, ALDE e Verdi. Il 12 giugno 2013 la plenaria (PPE e maggioranza di S&D) ha inviato nuovamente il fascicolo alla commissione LIBE. I negoziati/triloghi informali con il relatore e i relatori ombra non possono essere avviati finché non ha avuto luogo la votazione in commissione in quanto tale voto costituisce il mandato di negoziato conferito dalla commissione al relatore.
36. Il 30 agosto 2014 il Consiglio europeo ha sottolineato la necessità di un'azione decisa per arginare il flusso di combattenti stranieri e ha invitato il Consiglio e il Parlamento europeo a completare i lavori sulla proposta relativa al PNR dell'UE entro la fine del 2014. In occasione del dibattito del Consiglio GAI del 9 ottobre 2014 sul seguito dato a tali conclusioni, i ministri hanno ribadito la forte volontà di negoziare il testo del progetto di direttiva PNR con il relatore del Parlamento europeo e i suoi relatori ombra.

PROCEDURA DI INSOLVENZA

37. Il fascicolo fa parte del pacchetto Atto per il mercato unico II, la cui adozione era stata chiesta dal Consiglio europeo entro la fine della precedente legislatura del PE; stato del fascicolo, prossime misure previste, principali difficoltà.

38. Il regolamento sull'insolvenza proposto mira a rendere più efficienti ed efficaci le procedure d'insolvenza transfrontaliere al fine di assicurare il buon funzionamento del mercato interno e la sua resilienza in tempi di crisi economica. In particolare, tale regolamento è inteso ad aiutare le imprese altrimenti economicamente valide a superare le difficoltà finanziarie concedendo loro una "seconda opportunità", che è estremamente importante in situazioni di crisi economica. Il regolamento sull'insolvenza proposto è soggetto alla procedura legislativa ordinaria. Il Parlamento europeo ha adottato la propria posizione in prima lettura il 5 febbraio 2014¹.
39. Il Consiglio "Giustizia e affari interni" ha raggiunto un accordo sulla parte normativa del regolamento il 5 e 6 giugno 2014 e sui suoi considerando ed allegati il 9 e 10 ottobre 2014. Inoltre, il Consiglio ha convenuto che questi testi costituiranno la base per i negoziati con il Parlamento europeo. In questa fase, l'obiettivo è quello di concludere i negoziati con il Parlamento europeo, al fine di raggiungere tempestivamente un accordo in seconda lettura prima della fine dell'anno.
-

¹ Cfr. 5910/14 CODEC 241 JUSTCIV 19 PE 50.