

Traduzione esterna

# PARLAMENTO EUROPEO

2004



2009

---

*Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni*

10.04.2007

## **DOCUMENTO DI LAVORO**

sulla decisione del Consiglio sul rafforzamento della cooperazione transfrontaliera, soprattutto nella lotta al terrorismo ed alla criminalità transfrontaliera

Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni

Relatore: Fausto Correia

## Introduzione

Il 27 maggio 2005 a Prüm (in Germania) sette Stati membri (Belgio, Germania, Francia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Austria e Spagna) hanno firmato il trattato di Prüm, entrato in vigore in Austria e Spagna il 1° novembre 2006 e in Germania il 23 novembre 2006. Altri otto Stati membri (Finlandia, Italia, Portogallo, Slovenia, Svezia, Romania, Bulgaria e Grecia) hanno notificato formalmente la loro volontà di aderire al trattato.

Il trattato istituisce un quadro giuridico per approfondire la cooperazione tra gli Stati membri nella lotta al terrorismo, alla criminalità transfrontaliera e all'immigrazione clandestina. Nello specifico, prevede lo scambio tra le parti contraenti di informazioni sul DNA, di dati dattiloscopici e sull'immatricolazione dei veicoli e di dati personali e non personali inerenti la cooperazione transfrontaliera tra le forze di polizia.

Il trattato di Prüm è un trattato di diritto internazionale, adottato fuori dall'ambito dell'Unione europea, ma strettamente correlato all'UE dal punto di vista del contenuto. La sua adozione e l'iniziativa volta a integrarlo nell'ambito dell'UE presentano alcune similitudini con quanto accaduto nel caso del cosiddetto "acquis di Schengen". La presidenza tedesca ha avviato il dibattito sull'integrazione del trattato di Prüm nel quadro giuridico dell'UE durante la riunione informale dei ministri svoltasi a Dresda il 15-16 gennaio 2007. In tale riunione la proposta è sembrata riscuotere un vasto consenso.<sup>1</sup> Nel corso del Consiglio dei Ministri della giustizia e degli affari interni del 15 febbraio 2007 è stato concordato di integrare nell'ordinamento giuridico dell'UE parti del trattato di Prüm mediante una decisione del terzo pilastro, che riguarda tutte le questioni relative alla cooperazione di polizia o giudiziaria in materia penale, a eccezione delle disposizioni concernenti le operazioni di polizia transfrontaliere in caso di pericolo imminente (art. 25 del trattato) e la cooperazione su richiesta (art. 27 del trattato).

La decisione relativa al trattato di Prüm ha lo scopo di intensificare e accelerare lo scambio di informazioni fra le autorità attraverso la possibilità di confrontare un singolo profilo DNA con i profili registrati nelle banche dati automatizzate dei vari Stati membri. Punti di contatto nazionali (da definire) consentiranno di stabilire relazioni tra i dati personali in questione. Allo stesso modo si potranno scambiare i dati dattiloscopici, nonché i dati sull'immatricolazione dei veicoli. I punti di contatto nazionali saranno utilizzati anche nella lotta contro il terrorismo.

Il programma dell'Aia<sup>2</sup> fissa al 1° gennaio 2008 il termine entro il quale lo scambio di informazioni dovrebbe essere basato sul principio di disponibilità. Ciò significa che un agente di pubblica sicurezza di uno Stato membro che necessita di informazioni nell'esercizio delle sue funzioni può ottenere tali informazioni da un altro Stato membro (le informazioni saranno messe a "disposizione").

Nell'ottobre 2005 la Commissione ha presentato un progetto di decisione quadro del

---

<sup>1</sup> Anche se sono stati espressi alcuni dubbi sui costi di attuazione e riserve sull'articolo 25 ("Misure in caso di pericolo imminente"), v. documento del Consiglio 6003/07 del 5 febbraio 2007.

<sup>2</sup> Il programma dell'Aia per rafforzare la libertà, la sicurezza e la giustizia nell'Unione europea, approvato dal Consiglio europeo il 5 Novembre 2004.

Consiglio sul principio di disponibilità, per il quale è stato designato relatore l'on. Alvaro. Al riguardo non è stato finora compiuto alcun progresso.

Parallelamente, il Parlamento europeo è stato ora invitato<sup>3</sup> a esprimere il proprio parere sulla decisione sul rafforzamento della cooperazione transfrontaliera, soprattutto nella lotta al terrorismo ed alla criminalità transfrontaliera (decisione relativa al trattato di Prüm) entro il 7 giugno. Il relatore deplora il fatto che sia stato concesso così poco tempo per elaborare un parere su un atto così importante e complicato.

### **Alcuni primi orientamenti del relatore**

Il relatore è pienamente consapevole dell'importanza del documento in esame quale strumento chiave nella cooperazione transfrontaliera tra forze di polizia e nella lotta al terrorismo ed alla criminalità organizzata. Tuttavia, desidera sottolineare alcune questioni che, a suo avviso, richiedono maggiore attenzione:

#### *1) Le modalità con cui il trattato di Prüm è stato negoziato e adottato*

Il trattato di Prüm è stato negoziato e adottato in modo molto poco trasparente e senza un serio controllo democratico (i parlamenti nazionali sono coinvolti limitatamente alla fase della ratifica, mentre il Parlamento europeo è stato consultato solo adesso sul progetto di decisione del Consiglio). Nonostante l'articolo 1, paragrafo 4, del trattato di Prüm reciti che *“entro e non oltre tre anni dall'entrata in vigore del presente trattato, sarà presentata una iniziativa in previsione della trascrizione delle disposizioni del presente trattato nell'ambito giuridico dell'Unione europea sulla base di una valutazione dell'esperienza acquisita nell'ambito dell'attuazione del presente trattato, di concerto con la Commissione europea o su proposta della Commissione europea, tenendo conto delle disposizioni del trattato sull'Unione europea e del trattato che istituisce la Comunità europea”*, è già stato ormai presentato un progetto di decisione del Consiglio.

Il relatore approva l'integrazione del trattato nell'ordinamento giuridico dell'UE, poiché contribuisce alla trasparenza e alla sicurezza giuridica; tuttavia, si rammarica che la proposta di integrazione sia attualmente limitata a parti del suo contenuto (vale a dire alle questioni relative al terzo pilastro). Le materie nelle quali esiste una competenza comunitaria (ovvero le disposizioni relative agli agenti di sicurezza a bordo degli aerei, contenute negli articoli 17-19 del trattato, e le misure volte a combattere l'immigrazione clandestina di cui agli articoli 20-23 del trattato) non saranno integrate nell'ordinamento dell'UE, ma rimarranno comprese nel trattato internazionale di Prüm. Vi saranno, pertanto, due diversi gruppi di norme, a scapito della chiarezza giuridica. Per quanto concerne le parti del trattato di Prüm che rientrano chiaramente nelle competenze della Comunità, è lecito domandarsi se mantenere tali disposizioni in un trattato internazionale non si configuri come una violazione del trattato CE. Inoltre, il rapporto della decisione con altri trattati multilaterali e bilaterali (ovvero il trattato di Prüm in quanto tale) è una questione che richiede maggiore attenzione (art. 36 del progetto di decisione).

In generale, il relatore ritiene che questa confusa situazione giuridica sia dovuta

---

<sup>3</sup> Con lettera del 1° marzo 2007

principalmente alla natura artificiosa della struttura a pilastri e alla linea grigia che separa le competenze stabilite nel primo pilastro da quelle definite nel terzo pilastro. L'adozione del trattato costituzionale avrebbe esteso il metodo comunitario all'intero settore della giustizia e degli affari interni (GAI), abolendo così il requisito dell'unanimità in seno al Consiglio per un gran numero di materie. A questo proposito il relatore si compiace dell'adozione della Dichiarazione di Berlino e reputa essenziale che le future riforme istituzionali consolidino i progressi contenuti nel trattato costituzionale per l'intero settore GAI. Al contempo, occorre ricordare che l'art. 42 del trattato UE (la cosiddetta clausola passerella) prevede già la possibilità di trasferire alcune materie dal terzo pilastro al pilastro comunitario (come è stato anche proposto dalla presidenza finlandese). Questa alternativa deve essere prontamente presa in considerazione al fine di colmare il vuoto democratico tuttora presente in un'area così delicata per i diritti fondamentali dei cittadini.

## *2) Alcune misure specifiche contenute nel progetto di decisione*

Le preoccupazioni del relatore sono rivolte innanzitutto alla necessità di raggiungere un compromesso tra le esigenze di una cooperazione di polizia operativa ed efficiente nella lotta contro le principali minacce ai fondamenti dell'Unione europea e la tutela e la promozione dei diritti fondamentali.

Pertanto, le misure proposte dovrebbero essere necessarie e proporzionali. Si dovrebbero inoltre prevedere meccanismi di controllo delle valutazioni e di riparazione per poter correggere le situazioni problematiche.

Secondo la definizione di dati personali contenuta nella proposta di decisione quadro sulla protezione dei dati nell'ambito del terzo pilastro (articolo 2, paragrafo a), i profili DNA provenienti dalla parte non codificante del DNA cui sia stato attribuito un numero di riferimento sono dati personali poiché consentono (seppure indirettamente) l'identificazione di una persona privata. Sono riconosciuti come tali anche dall'articolo 24, paragrafo 1, lettera a, della presente iniziativa. Per questo motivo, nel caso di specie si dovrebbero applicare le stesse garanzie proposte nella decisione quadro, vale a dire un controllo armonizzato a priori delle richieste di accesso ai dati. Di conseguenza, le norme sancite dagli articoli 3, paragrafo 1, e 5 sono insufficienti, poiché si riferiscono esclusivamente ai criteri stabiliti nelle legislazioni nazionali. La possibilità per uno Stato membro di richiedere il prelievo di campioni di DNA potrebbe dare origine a problemi giuridici circa le garanzie a causa delle differenze esistenti tra i sistemi giudiziari nazionali. È, pertanto, opportuno procedere a un migliore chiarimento delle condizioni e delle misure di controllo. Nonostante il sistema "hit/no hit" (che consente di accedere soltanto alle informazioni relative al caso) possa sembrare un meccanismo equilibrato, oltre alle procedure tecniche del sistema stesso (articolo 6, paragrafo 2) si devono definire anche i requisiti sostanziali per l'accesso ai dati personali. Le stesse garanzie sono applicabili ai dati dattiloscopici e sull'immatricolazione dei veicoli.

È richiesta una particolare cautela in caso di trasmissione dei dati personali in concomitanza con eventi di rilievo o allo scopo di prevenire reati terroristici, essendo tale trasmissione basata sulla presunzione del rischio. Si devono, pertanto, stabilire criteri di stretta necessità e chiara giustificazione per la trasmissione delle informazioni.

Per quanto concerne le operazioni congiunte di cui al capo 5 della proposta, è fondamentale definire regole più precise circa il loro coordinamento con le attività di Europol e la ripartizione dei costi tra gli Stati membri che partecipano a tali operazioni.

In quanto alle dichiarazioni di cui all'articolo 33, oltre ad essere presentate al Segretario generale del Consiglio e trasmesse agli Stati membri e alla Commissione, esse dovrebbero essere pubblicate regolarmente sulla Gazzetta ufficiale.

Come osservazione di carattere generale, il relatore ritiene essenziale che il Consiglio fornisca al Parlamento una valutazione dei costi derivanti dall'attuazione della decisione in esame, precisando se si suppone che venga finanziata dal bilancio comunitario<sup>4</sup> o dagli Stati membri.

### *3) Il difficile rapporto tra la decisione del Consiglio e l'accordo di attuazione amministrativa e tecnica della convenzione di Prüm<sup>5</sup>*

L'articolo 34 della decisione del Consiglio recita: *“Il Consiglio adotta le misure necessarie per l'attuazione della presente decisione a livello dell'Unione secondo la procedura di cui all'articolo 34, paragrafo 2, lettera c, seconda frase del trattato UE”*. Assieme al trattato di Prüm è stato stipulato un accordo relativo alle disposizioni amministrative e tecniche che disciplinano l'attuazione dell'accordo di Prüm. A proposito di dette norme di attuazione il Consiglio ha dichiarato che *“le soluzioni già esistenti in relazione all'attuazione del trattato di Prüm devono restare immutate”*<sup>6</sup>. Il relatore è particolarmente preoccupato per questa situazione, poiché le misure di attuazione sembrano molto dettagliate (con particolare riferimento alle operazioni – di polizia – congiunte), ma rischiano di essere applicate senza un serio controllo democratico.

### *4) Il rapporto con altre proposte*

La presidenza tedesca non prevede l'integrazione dell'articolo 27 del trattato di Prüm (“Cooperazione su richiesta”) nel quadro giuridico dell'UE in quanto si ritiene che il suo contenuto sia contemplato dalla *decisione quadro 2006/960/GAI, del 18 dicembre 2006, relativa alla semplificazione dello scambio di informazioni e intelligence tra le autorità degli Stati membri dell'Unione europea incaricate dell'applicazione della legge* (relazione Duquesne).

Si dovrebbero, tuttavia, controllare i rapporti esistenti con altri strumenti giuridici al fine di stabilire se le disposizioni contenute nel presente progetto di decisione sono coerenti e non in contraddizione. Secondo il relatore, le verifiche dovrebbero riguardare almeno le seguenti misure:

- la proposta di decisione quadro del Consiglio sullo scambio di informazioni in virtù del principio di disponibilità (relatore: on. Alvaro),
- la proposta di decisione quadro sulla protezione dei dati nell'ambito del terzo pilastro (relatrice: on. Roure). Un quadro normativo generale in materia di protezione dei dati nell'ambito del terzo pilastro è essenziale e deve essere preferito a un approccio caso per caso<sup>7</sup>; pertanto, la decisione quadro sulla protezione dei dati si applicherà (dopo la sua entrata

<sup>4</sup> Cfr. documento del Consiglio n. 6003/07 del 5 febbraio 2007, punto 4

<sup>5</sup> Accordo di attuazione concluso il 5 dicembre 2006, v. documento del Consiglio n. 5437/07 del 22 gennaio 2007.

<sup>6</sup> Documento del Consiglio n. 6003/07 del 5 febbraio 2007.

<sup>7</sup> Si veda al riguardo anche il parere del GEPD sull'iniziativa relativa al trattato di Prüm del 4 aprile 2007.

in vigore) alla presente decisione, come nel caso del Sistema d'informazione Schengen (SIS II, relatore: on. Coelho) e del Sistema d'informazione visti (relatrice: on. Ludford). In entrambi i casi, il riferimento alla convenzione del Consiglio d'Europa del 1981 e ad altri strumenti contenuto nell'articolo 25, paragrafo 1, deve essere sostituito o integrato dal riferimento alla decisione quadro sulla protezione dei dati.

- l'iniziativa della Repubblica d'Austria in vista dell'adozione di una decisione del Consiglio relativa al miglioramento della cooperazione tra le unità speciali d'intervento degli Stati membri dell'Unione europea in situazioni di crisi (iniziativa "Atlas", relatore: on. Correia).

- la questione dell'accesso ai dati da parte di Europol dovrebbe essere chiarita (relazione Europol, relatore: on. Díaz de Mera).

- l'azione comune 97/339/GAI relativa alla cooperazione nel settore dell'ordine pubblico e della pubblica sicurezza, nonché la decisione quadro sulle squadre comuni d'indagine del 13 giugno 2002.