TRADUZIONE ESTERNA

PARLAMENTO EUROPEO

2004 *2009*

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

PROVVISORIO
2004/0813(CNS)

13.4.2005

*

PROGETTO DI RELAZIONE

sull'iniziativa della Repubblica francese, dell'Irlanda, del Regno di Svezia e del Regno Unito finalizzata all'adozione, da parte del Consiglio, di una decisione quadro sulla conservazione dei dati trattati e memorizzati nel quadro della fornitura di servizi di comunicazioni elettroniche accessibili al pubblico o dei dati sulle reti pubbliche di comunicazione a fini di prevenzione, ricerca, accertamento e perseguimento della criminalità e dei reati, compreso il terrorismo.
(8958/2004 – C6-0198/2004 – 2004/0813(CNS))

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

Relatore: Alexander Nuno Alvaro

Significato dei simboli utilizzati

*	Procedura di consultazione *maggioranza dei voti espressi*
**I	Procedura di cooperazione (prima lettura) *maggioranza dei voti espressi*
**II	Procedura di cooperazione (seconda lettura) *maggioranza dei voti espressi per approvare la posizione comune* *maggioranza dei deputati che compongono il Parlamento per respingere o emendare la posizione comune*
***	Parere conforme *maggioranza dei deputati che compongono il Parlamento salvo nei casi contemplati dagli articoli 105, 107, 161 e 300 del trattato CE e dall'articolo 7 del trattato UE*
***I	Procedura di codecisione (prima lettura) *maggioranza dei voti espressi*
***II	Procedura di codecisione (seconda lettura) *maggioranza dei voti espressi per approvare la posizione comune* *maggioranza dei deputati che compongono il Parlamento per respingere o emendare la posizione comune*
***III	Procedura di codecisione (terza lettura) *maggioranza dei voti espressi per approvare il progetto comune*

(La procedura indicata è fondata sulla base giuridica proposta dalla Commissione.)

Emendamenti a un testo legislativo

Negli emendamenti del Parlamento l'evidenziazione è effettuata in corsivo grassetto. L'evidenziazione in corsivo chiaro è un'indicazione destinata ai servizi tecnici, che concerne elementi del testo legislativo per i quali viene proposta una correzione in vista dell'elaborazione del testo finale (ad esempio, elementi manifestamente errati o mancanti in una versione linguistica). Le correzioni proposte sono subordinate all'accordo dei servizi tecnici interessati.

INDICE

Pagina

PROGETTO DI RISOLUZIONE LEGISLATIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO.....5

MOTIVAZIONE.....6

PROGETTO DI RISOLUZIONE LEGISLATIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO

sull'iniziativa della Repubblica francese, dell'Irlanda, del Regno di Svezia e del Regno Unito finalizzata all'adozione, da parte del Consiglio, di una decisione quadro sulla conservazione dei dati trattati e memorizzati nel quadro della fornitura di servizi di comunicazioni elettroniche accessibili al pubblico o dei dati sulle reti pubbliche di comunicazione a fini di prevenzione, ricerca, accertamento e perseguimento della criminalità e dei reati, compreso il terrorismo
(8958/2004 – C6-0198/2004 – 2004/0813(CNS))

(Procedura di consultazione)

Il Parlamento europeo,

– vista l'iniziativa della Repubblica francese, dell'Irlanda, del Regno di Svezia e del Regno Unito (8958/2004)[1],

– visto l'articolo 34, paragrafo 2, lettera b del Trattato UE,

– visto l'articolo 39, paragrafo 1 del Trattato UE, sulla cui base è stato consultato dal Consiglio (C6-0198/2004),

- visto il parere della commissione giuridica sulla base giuridica proposta,

– visti gli articoli 93, 51 e 35 del proprio regolamento,

– vista la relazione della commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni e il parere della commissione per l'industria, la ricerca e l'energia (A6-0000/2005),

1. respinge l'iniziativa della Repubblica francese, dell'Irlanda, del Regno di Svezia e del Regno Unito,

2. invita la Repubblica francese, l'Irlanda, il Regno di Svezia e il Regno Unito a ritirare l'iniziativa;

3. incarica il proprio Presidente di trasmettere la posizione del Parlamento al Consiglio e alla Commissione, alla Repubblica francese, all'Irlanda, al Regno di Svezia e al Regno Unito.

[1] Non ancora pubblicata nella Gazzetta ufficiale.

MOTIVAZIONE

I. Scopo della proposta

In occasione della riunione del Consiglio Giustizia e Affari interni del 29-30 aprile 2004, Francia, Regno Unito, Irlanda e Svezia hanno presentato una proposta comune per una decisione quadro sulla Conservazione dei dati relativi alle comunicazioni[1]. L'iniziativa si fonda su una dichiarazione emessa dal Consiglio europeo in data 25 marzo 2004 sulla lotta al terrorismo[2], in cui si dà mandato al Consiglio di esaminare misure per l'istituzione di norme sulla conservazione dei dati relativi al traffico delle comunicazioni da parte dei prestatori di servizi.

La proposta mira ad agevolare la collaborazione di giustizia in materia penale, mediante l'adeguamento delle norme giuridiche degli Stati membri circa la conservazione preventiva dei dati elaborati e conservati dai provider per fornire servizi di comunicazione elettronica accessibili al pubblico, a fini di prevenzione, indagini, accertamento e perseguimento di reati, compresi atti di natura terroristica.

I dati da conservare sono quelli relativi al traffico e all'ubicazione compresi i dati relativi agli abbonati e agli utenti generati nell'ambito della telefonia, dei messaggi brevi (SMS) e dei protocolli Internet incluse le e-mail, escludendo i contenuti della comunicazione. In linea di principio la portata della proposta prevede una durata di conservazione di minimo 12, massimo 36 mesi. Per il secondo ed il terzo gruppo, gli Stati membri hanno la facoltà di decidere deroghe alla durata di conservazione stabilita. Gli Stati membri dovrebbero essere in grado, previa richiesta di assistenza giuridica, di far ricorso ai dati archiviati presso altri Stati membri. La proposta non contiene disposizioni relative al compenso dei relativi costi.

II. Valutazione della proposta

Il relatore nutre serie perplessità sia sulla scelta della base giuridica (1) che sulla proporzionalità della misura (2). Il relatore segnala inoltre il rischio di violazione dell'articolo 8 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo (3).

1. Base giuridica

A parere del relatore, la base giuridica prescelta dal Consiglio è incompatibile con la legislazione europea. La proposta consta infatti di vari provvedimenti che ricadono nell'ambito sia del terzo che del primo pilastro dell'Unione.

Il Consiglio si basa sul Titolo VI del Trattato sull'Unione europea (TUE), che gli assegna competenze legislative esclusive, e individua la base giuridica nell'articolo 31, paragrafo 1, lettera c) in combinato disposto con l'articolo 34, paragrafo 2, lettera b) del TUE.

Il relatore ritiene tuttavia che le misure proposte riguardino due ambiti distinti. Da un lato, la proposta del Consiglio in esame mira tra l'altro a prescrivere l'obbligo di conservazione dei

[1] Documento del Consiglio 8958/04 del 28 aprile 2004.
[2] Documento del Consiglio 7764/04 del 28 marzo 2004.

dati a cura del *Service Provider* e ad indicare una definizione dei dati e la durata della loro conservazione, ciò che ricade nell'ambito comunitario. Dall'altro, si tratta *inter alia* dell'accesso e dello scambio dei dati immagazzinati dagli Stati membri e dunque di un'Azione comune nel campo della cooperazione giudiziaria in materia penale, che appartiene conseguentemente al terzo pilastro.

Già oggi esistono normative comunitarie che disciplinano gli obblighi dei *Service Provider*. Per la proposta in esame, si tratta dei dati ai sensi dell'art. 1 in combinato disposto con l'art. 2, lettera a) della direttiva 95/46/CE del 24 ottobre 1995, che tratta gli obblighi generali degli Stati membri in relazione alla protezione della sfera privata delle persone fisiche nel trattamento di dati a carattere personale. Inoltre la direttiva 2002/58/CE del 12 luglio 2002 disciplina specificamente il trattamento dei dati personali e la tutela della sfera privata nelle comunicazioni elettroniche. Il principio sotteso alle due normative vuole che i dati memorizzati siano cancellati quando la loro conservazione non sia più giustificata. La possibilità di conservare i dati viene concessa in via di deroga agli Stati membri dall'art. 15 della direttiva 2002/58/CE, se e in quanto tale misura risulti necessaria per la lotta contro la criminalità e sia appropriata e proporzionata allo scopo. In sede di negoziati sulla direttiva relativa alla protezione dei dati, gli Stati membri non sono riusciti a trovare un accordo sul periodo obbligatorio di conservazione e si è pertanto rinunciato a fissarlo.

Ciò è in contrasto con la base giuridica individuata dal Consiglio nell'articolo 47 TUE, secondo cui il TUE lascia impregiudicate le disposizioni del Trattato che istituisce la Comunità europea (TCE). Di conseguenza nessuna disposizione del TUE può avere ripercussioni su quelle del TCE. Gli effetti sul diritto comunitario derivano in questo caso dalla mancata osservanza delle disposizioni comunitarie già in vigore. Pertanto, aspetti quali l'obbligo dei provider di conservare i dati, la definizione dei dati da memorizzare e il periodo della conservazione degli stessi ricadono nell'ambito di applicazione del TCE.

Le misure proposte devono logicamente avere la stessa base giuridica delle disposizioni già in vigore. Si dovrebbe pertanto anche in questo caso far riferimento all'art. 95 TCE, che prevede la procedura di codecisione.

Tale posizione è supportata dalla commissione giuridica del Parlamento europeo. Al relatore è stato inoltre comunicato che sia il servizio giuridico della Commissione europea che quello del Consiglio concordano con questa interpretazione giuridica.

2. Proporzionalità della misura

Il relatore mette in questione la proporzionalità stessa dei provvedimenti in esame. Il rapporto tra mezzi e scopi appare infatti poco equilibrato: le misure in esame non sono né idonee né indispensabili e i loro effetti sugli interessati appaiono inaccettabilmente duri.

Considerando il volume dei dati da conservare, in particolare nell'ambito di Internet, è controverso se sia possibile nella pratica una valutazione dei dati che sia di ausilio al raggiungimento dell'obiettivo.

Gli utenti provenienti dalla sfera della criminalità organizzata e del terrorismo sapranno facilmente come eludere la tracciabilità dei loro dati. Tra le possibilità atte allo scopo

potrebbero figurare l'acquisto di carte telefoniche da parte di soggetti prestanome oppure l'impiego alternato di telefoni cellulari di operatori stranieri, l'utilizzo di cabine telefoniche pubbliche, la modifica dell'indirizzo IP o dell'indirizzo e-mail per l'uso di un servizio di posta elettronica oppure direttamente l'uso di provider di servizi Internet che hanno la loro sede al di fuori dell'Europa e non sono soggetti ad obblighi in merito alla conservazione preventiva di dati.

Nel caso in cui dovessero essere effettivamente conservati tutti i dati di traffico interessati dalla decisione, inclusi i dati Internet, la rete di un grande provider di servizi Internet già con il volume di traffico odierno raccoglierebbe una quantità di dati pari a 20-40.000 terabyte. Si tratta di un volume di dati corrispondente a quello di un raccoglitore cartaceo dello spessore di circa 4 mln. di km, il che corrisponde a sua volta a dieci montagne di atti ognuna delle quali coprirebbe la distanza dalla terra alla luna. Con tale gigantesca mole di dati, per una sola ricerca che utilizzi le tecnologie disponibili senza investimenti aggiuntivi occorrerebbero 50-100 anni, il che fa nutrire dubbi sulla rapida disponibilità dei dati richiesti.

Invece dell'attuale proposta di conservazione generalizzata dei dati, una soluzione migliore e molto meno radicale potrebbe consistere nella memorizzazione dei dati di persone determinate, secondo quanto indicato anche dalla *Cybercrime-Convention* del Consiglio d'Europa[1].

Se si guarda alla motivazione data dal Consiglio al rifiuto di questa alternativa[2], c'è da chiedersi in che misura la prevista conservazione dei dati sia compatibile con la presunzione di innocenza.

La presente proposta tralascia di considerare i possibili oneri a carico dei soggetti coinvolti. Oltre ad una profonda intrusione nella tutela dei dati personali del singolo, si prevede l'insorgere di enormi oneri a carico dell'industria delle telecomunicazioni europea, nonché delle società di telecomunicazioni di piccole e medie dimensioni.

In questo contesto i costi derivano innanzitutto dalle seguenti operazioni:

- adeguamento della tecnologia di sistema per la generazione e la conservazione dei dati,
- adeguamento dei processi produttivi per l'archiviazione sicura dei dati,
- elaborazione e valutazione di richieste da parte degli organismi preposti alla sicurezza.

I costi di investimento a tal fine necessari nel settore della telefonia classica a commutazione di circuito si situano secondo stime di diverse grandi imprese degli Stati membri a 180 milioni di euro l'anno per impresa con costi di esercizio fino a 50 milioni. La vita delle piccole e medie imprese sarebbe in tal caso sicuramente in pericolo. Secondo alcune stime, sempre per la telefonia classica a commutazione di circuito, gli oneri relativi a Internet farebbero aumentare in modo incontrollato gli investimenti necessari. Il comitato articolo 36 propone

[1] ETS n. 185, 8 novembre 2001. La Convenzione non è stata recepita ancora in tutti gli Stati membri.
[2] Documento del Consiglio 8958/04 ADD 1. Nel documento esplicativo che accompagna la decisione quadro sulla conservazione dei dati ci si limita a constatare che la memorizzazione occasionale di dati "non è di nessun aiuto nelle indagini su persone che non siano già sospettate di coinvolgimento in organizzazioni criminali o terroristiche" (…) [e] non basta a soddisfare le esigenze delle autorità incaricate della sicurezza, dell'intelligence e dell'applicazione della legge nella lotta contro i criminali odierni, ivi compresi i terroristi."

pertanto di limitarsi in futuro a conservare i dati che continuano comunque ad essere prodotti[1].

La proposta del Consiglio è priva di un regolamento armonizzato a livello europeo per la condivisione dei costi che ne deriveranno. Pertanto si creano distorsioni della competitività, che a lungo termine minacciano le strutture portanti della competitività, ostacolando quindi il completamento di un mercato unico interno europeo.

3. Compatibilità con l'articolo 8 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo

Il relatore ipotizza inoltre una violazione dell'articolo 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

Il trattamento e la conservazione dei dati sono da respingere se non soddisfano a tre requisiti fondamentali, quali risultano dall'interpretazione dell'articolo 8, paragrafo 2 della suddetta Convenzione da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo: essere previsti dalla legge, essere necessari in una società democratica e servire ad uno degli scopi legittimi indicati nella Convenzione[2]. Come sopra esposto, il soddisfacimento di tutti i criteri necessari appare nella proposta in esame a dir poco dubbio[3].

III. Conclusioni

Per i motivi sopra esposti il relatore respinge il progetto di decisione quadro ed invita i quattro Stati membri a ritirare la loro proposta.

Il relatore si attende che gli Stati membri presentino uno studio che provi in modo inconfutabile la necessità della progettata conservazione dei dati. Il relatore propone poi che l'obbligo di memorizzazione dei dati, la definizione dei dati da conservare e la durata della conservazione siano trattati in una direttiva distinta ed invita la Commissione ad elaborare una proposta in tal senso. Il relatore fa presente che con il recepimento della Convenzione sulla criminalità informatica *(Cybercrime-Convention)* del Consiglio d'Europa e con il miglioramento della cooperazione transfrontaliera nell'ambito territoriale in questione, sarebbe già possibile conseguire gli obiettivi della proposta di direttiva. In conclusione, prima di emanare nuovi provvedimenti, occorre assolutamente esaminare i risultati dello studio sollecitato. Nel caso in cui, contro ogni attesa, la proposta del Consiglio dovesse ottenere la maggioranza, il relatore insiste affinché il testo contenga una disposizione che preveda un riesame dei provvedimenti dopo tre anni sulla base di una valutazione che ne accerti l'effettiva validità e giustifichi eventualmente la necessità della conservazione dei dati.

[1] 15098/04 del 23 novembre 2004

[2] Articolo 29 del gruppo sulla protezione dei dati, 11885/04, del 9 novembre 2004.

[3] La Corte europea dei diritti dell'uomo ha rimarcato che gli Stati contraenti non hanno nel loro territorio una discrezionalità illimitata quanto all'esercizio di attività di vigilanza segrete sulle persone. Se si considera che determinate prerogative motivate dall'esigenza di difendere la democrazia rischiano invece di minare o di distruggere questa stessa democrazia, come sottolinea la Corte, gli Stati contraenti non possono, ai fini della lotta contro lo spionaggio o il terrorismo, deliberare ogni provvedimento che ritengano idoneo.