



Rafforzamento della cooperazione di polizia e potenziamento del sostegno di Europol nella prevenzione e nell'accertamento del traffico di migranti e della tratta di esseri umani

Dossier n° 62 -
26 marzo 2024

Tipo e numero atto	<i>Proposta di regolamento COM(2023)754</i>
Data di adozione	<i>28 novembre 2023</i>
Base giuridica	<i>Articoli 85, 87 e 88 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE)</i>
Settori di intervento	<i>Lotta contro la criminalità; migrazione illegale; migrante; cooperazione di polizia; criminalità organizzata; Europol; funzionamento istituzionale; tratta di esseri umani; scambio d'informazioni</i>
Esame presso le istituzioni dell'UE	<i>La proposta è tuttora in attesa di assegnazione ad una Commissione parlamentare del Parlamento europeo</i>
Assegnazione	<i>18 gennaio 2024</i>
Termine per il controllo di sussidiarietà	<i>13 marzo 2024</i>
Segnalazione da parte del Governo	<i>Sì</i>
Relazione del Governo ex art. 6 della legge 234	<i>Sì</i>

Finalità e oggetto

La proposta di regolamento in esame, presentata dalla Commissione europea il 28 novembre 2023, modifica il quadro giuridico di EUROPOL cui al regolamento (UE) 2016/794 al fine di **rafforzare** il ruolo di tale agenzia nella lotta contro il traffico di migranti e la tratta di esseri umani, con particolare riguardo alla funzione del **Centro europeo contro il traffico di migranti**. Tale finalità viene a sua volta perseguita attraverso i seguenti **obiettivi specifici**:

1. rafforzare la **cooperazione** tra Agenzie dell'UE competenti in materia di traffico di migranti e tratta di esseri umani (**Europol**, **Eurojust** e **Frontex**);
2. rafforzare la **guida** e il **coordinamento** nel contrasto al traffico di migranti e alla tratta di esseri umani a livello dell'UE, definendo i **compiti strategici specifici** del Centro europeo contro il traffico di migranti già operante presso Europol;
3. migliorare la **condivisione** delle **informazioni**, anche biometriche, e dei dati personali in materia di traffico di migranti e tratta di esseri umani tra gli Stati membri **ed Europol**;

4. rafforzare le **risorse** degli **Stati membri** per prevenire e combattere il traffico di migranti e la tratta di esseri umani;
5. rafforzare il **sostegno di Europol** alla prevenzione e alla lotta contro il traffico di migranti e la tratta di esseri umani attraverso **task force operative** e **distaccamenti Europol** per supporto operativo.

L'iniziativa in esame è stata presentata congiuntamente alla [proposta di direttiva](#) volta ad aggiornare le disposizioni di **diritto penale** dell'UE stabilite con il pacchetto normativo sul **favoreggiamento**, che si articola nella [direttiva 2002/90/CE](#) recante una definizione comune del reato di favoreggiamento dell'ingresso, del transito e del soggiorno illegali, e nella [decisione quadro 2002/946/GAI](#), relativa al rafforzamento del quadro penale per la repressione del favoreggiamento dell'ingresso, del transito e del soggiorno illegali.

Entrambe le proposte danno seguito a quanto preannunciato dalla Presidente della Commissione europea von der Leyen nel discorso sullo [stato dell'Unione](#) del 13 settembre 2023, in relazione al rafforzamento degli strumenti dell'UE per contrastare efficacemente il **traffico di migranti**.

Sulla proposta in esame è stata trasmessa dal Governo la relazione ai sensi dell'art. 6 della legge n. 234/2012, che formula una valutazione positiva delle finalità dell'intervento, pur evidenziando alcuni profili che potrebbero richiedere modifiche nel corso del negoziato. La posizione del Governo sarà richiamata in dettaglio nelle specifiche sezioni del presente dossier.

Contesto, motivazione dell'intervento e impatto della proposta

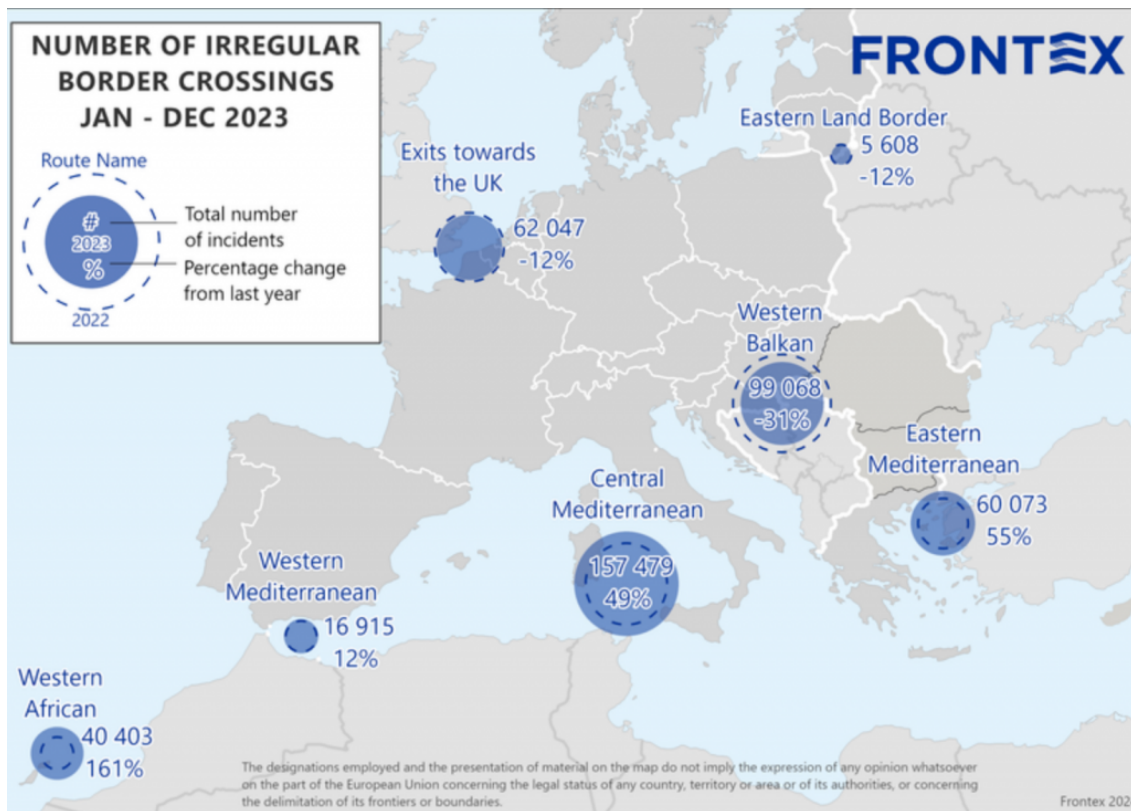
L'andamento dei flussi migratori e delle attività illegali connesse

La Commissione sottolinea che l'**aumento** del traffico dei migranti è alimentato dalla domanda crescente dei **flussi migratori** a seguito di crisi emergenti nei paesi terzi, connesse in particolare a recessioni economiche, emergenze ambientali causate dai **cambiamenti climatici**, **conflitti** e **pressione demografica**.

In base alle [rilevazioni](#) di Frontex gli **attraversamenti irregolari** alle **frontiere esterne** dell'UE nel **2023** sono stati approssimativamente **380 mila**, di cui **157.479** lungo la rotta del Mediterraneo centrale verso l'Italia. Tale ultimo dato corrisponde in linea di massima agli [sbarchi calcolati](#) nel 2023 dall'**UNHCR** in Italia.

In sostanza, la rotta del **Mediterraneo centrale** è risultata nel **2023** la più attiva, registrando due attraversamenti irregolari su cinque, con un aumento di circa il 50 per cento rispetto all'anno precedente, seguita dai **Balcani occidentali (26 per cento)** e dal **Mediterraneo orientale (16 per cento)**.

Di seguito una mappa e una tabella degli attraversamenti irregolari delle frontiere esterne dell'UE nel 2023 (Fonte Frontex).



Frontex ha rilevato in tale anno un **notevole aumento** dei **migranti provenienti dall'Africa**, in particolare dal suo **settore occidentale**, che hanno rappresentato quasi la metà (**47 per cento**) di tutti gli attraversamenti registrati (cfr tabella recante *top nationalities*).

Route	December 2023	2023	2023/2022	Top Nationalities (2023)
Central Mediterranean	4742	157 479	+49%	Guinea, Tunisia, Cote d'Ivoire
Western Balkans	1091	99 068	-31%	Syria, Türkiye, Afghanistan
Eastern Mediterranean	6290	60 073	+55%	Syria, Afghanistan, Palestine**
Western Africa	4973	40 403	+161%	Senegal, Morocco, Mali
Western Mediterranean	1818	16 915	+12%	Morocco, Algeria, Syria
Eastern Land Border	94	5608	-12%	Ukraine, Afghanistan, Syria
Exits towards the UK	3308	62 047	-12%	Afghanistan, Iraq, Syria

I dati statistici concernenti il **2024** sono quelli forniti dall'UNHCR (aggiornati al **24 marzo 2024**) che dall'inizio dell'anno ha stimato che il numero complessivo di rifugiati e migranti giunti via mare su tutte le coste meridionali dell'UE ammonta a oltre **37.200**, di cui: circa **15.600** in **Spagna**, oltre **9.500** in **Grecia**, e oltre **10.800** in **Italia** (**Cipro** e **Malta** hanno registrato il restante numero di migranti).

Con riferimento alla rotta verso **l'Italia** si tratta di **7.282** persone giunte dalla **Libia**, **3.513** dalla **Tunisia** e **34** dall'**Algeria**. Si registra quindi una diminuzione degli sbarchi in **Italia** del **54 per**

cento rispetto allo stesso lasso di tempo nell'anno precedente (1° gennaio -24 marzo 2023). UNHCR ha altresì rilevato nel 2024 (sino al **25 marzo**) **383 morti o dispersi** lungo tutte le rotte del Mediterraneo, di cui 335 per quella del Mediterraneo centrale. Secondo il medesimo organismo, nel **2023** le persone complessivamente **morte o disperse** lungo **tutte le rotte del Mediterraneo** sono state **3.160**; con riferimento alla sola rotta del **Mediterraneo centrale** sono stati registrati nel **2023 1.908 morti o dispersi**. La Commissione europea stima infine che i profitti derivanti dalle attività criminali delle reti dei trafficanti si attestano tra i **4,7 e i 6 miliardi** di euro all'anno a livello **mondiale**. I prezzi dei servizi dei trafficanti di migranti, pur variando a seconda delle **rotte** e dei tipi di **facilitazione** forniti, possono secondo quanto emerge dalle indagini raggiungere i **20 mila euro a persona**. Ogni anno circa **7 mila** persone sono **vittime** della **tratta** degli **esseri umani**, stima fortemente ribassata rispetto al numero reale poiché molte vittime di reato **non sono rilevate**. Il volume di affari legato alla tratta di esseri umani è stimato in circa **2,7 miliardi di euro**, e deriva da differenti forme di sfruttamento, con un aumento registrato della dimensione *online* del fenomeno.

Contesto giuridico

La proposta integra e modifica il quadro giuridico di Europol, il cui ultimo aggiornamento è entrato in vigore a giugno 2022, consentendo all'agenzia di rafforzare le **competenze e capacità operative** per sostenere meglio gli Stati membri nella lotta contro la criminalità organizzata e le forme gravi di criminalità e il terrorismo. Il nuovo mandato ha inoltre rafforzato il quadro per la **protezione dei dati** di Europol e la **supervisione** del Garante europeo della protezione dei dati.

La Commissione europea sottolinea che la proposta è altresì coerente con:

- il pacchetto sul favoreggiamento, composto dalla direttiva 2002/90/CE recante una definizione comune del reato di favoreggiamento dell'ingresso, del transito e del soggiorno illegali, dalla decisione quadro 2002/946/GAI, relativa al rafforzamento del **quadro penale** per la repressione del **favoreggiamento** dell'ingresso, del transito e del soggiorno illegali, discipline oggetto di intervento mediante la **parallela proposta di direttiva** (COM(2023)755);

- il piano d'azione rinnovato dell'UE contro il traffico di migranti (2021-2025), che prevede il rafforzamento della **cooperazione operativa** tra le autorità di contrasto degli Stati membri, le agenzie competenti dell'UE, in particolare Europol, e i **paesi partner**, nello smantellamento delle reti criminali che operano il traffico di migranti, e il pacchetto per contrastare l'utilizzo di **mezzi di trasporto commerciali** al fine di favorire la migrazione irregolare verso l'UE.

Consultazione degli Stati membri

La Commissione sottolinea le difficoltà che il traffico di migranti pone all'attività di contrasto nazionale, dovute **all'agilità e alla complessità delle reti criminali coinvolte** e alla loro capacità di adattarsi ai cambiamenti delle dinamiche migratorie. Tale tematica è stata affrontata sia nelle riunioni del Consiglio "Giustizia e affari interni" sia in sede di Consiglio europeo.

La Commissione ha raccolto i **contributi** e i **pareri** in merito alla pertinenza, all'efficacia, all'efficienza, alla coerenza e al valore aggiunto dell'UE della sua iniziativa legislativa attraverso un **questionario** distribuito **agli Stati membri** per individuare esigenze e carenze operative per quanto riguarda il sostegno di Europol in materia di traffico di migranti, nonché altre esigenze e opportunità per quanto riguarda il rafforzamento del mandato di Europol. I servizi della Commissione hanno infine consultato gli Stati membri a livello di **esperti** attraverso un apposito **workshop virtuale** il 14 novembre 2023.

Da tali consultazioni è emerso il **favore generale** degli Stati membri per il rafforzamento del mandato giuridico di Europol nella prevenzione e nella lotta contro il traffico di migranti e la tratta di esseri umani. Nel processo di consultazione dei portatori di interessi sono state pertanto rilevate cinque aree in cui è necessario un intervento a livello dell'UE: a) la **cooperazione** tra Agenzie in materia di traffico di migranti, b) la guida e il coordinamento **strategici** del contrasto al

traffico di migranti, c) la **condivisione** delle **informazioni**, d) la previsione di **strutture nazionali specializzate** nella lotta al traffico di migranti ed e) il **sostegno operativo** di Europol sul **campo**.

Relazione della Corte dei Conti UE sul sostegno di Europol nella lotta al traffico di migranti

La Commissione dichiara di **non aver basato** la proposta su una **valutazione d'impatto**, ritenendo che le altre opzioni regolative a sua disposizione fossero limitate o inesistenti, a causa dell'urgenza delle esigenze operative di rafforzare il sostegno di Europol agli Stati membri nella lotta contro il traffico di migranti. Richiama alla base dell'iniziativa elementi tratti dalla **relazione speciale** della **Corte dei conti europea** del 2021 relativa al **sostegno di Europol** nella lotta al **traffico di migranti**.

In particolare, nella relazione si rilevano problemi che inficiano la completezza delle informazioni ottenute da Europol, la maggior parte dei quali non sono specifici all'area del traffico di migranti e sono al di fuori del controllo di Europol. I principali problemi rilevati sono: i) **diversi gradi di attività** degli **Stati membri** nell'alimentare le **banche dati** di Europol; ii) problemi riscontrati nell'avviare **negoziati bilaterali** per concludere **accordi internazionali** a livello dell'Unione con **paesi non-UE prioritari**; iii) l'impossibilità di Europol di **raccogliere e analizzare informazioni** fornite direttamente da **parti private**.

La relazione della Corte dei Conti formula al riguardo quattro ordini di **raccomandazioni**:

Raccomandazione 1 – Fare uso di tutte le fonti di informazione pertinenti

Per rendere più completi i dati all'interno del proprio polo d'informazione, **Europol dovrebbe**:

- avvalersi dell'ufficio **SIRENE** e delle banche dati **PNR/API** ed Eurodac, al fine di ottenere informazioni pertinenti in base a condizioni specifiche stabilite nei rispettivi quadri giuridici;

SIRENE è l'acronimo di *Supplementary Information Request at National Entries* (informazioni supplementari richieste all'ingresso nazionale). Ciascun paese che utilizza il Sistema di informazione Schengen ha istituito un ufficio **SIRENE** nazionale, responsabile dello scambio di informazioni e del coordinamento delle attività connesse alle segnalazioni SIS.

I dati del **codice di prenotazione (PNR)** sono informazioni personali fornite dai **passaggeri** che vengono raccolte e conservate dai vettori aerei. Comprendono informazioni quali il nome del passeggero, la data di viaggio, l'itinerario, il posto assegnato, il bagaglio, i dati di contatto e le modalità di pagamento. I **dati API** (*Advanced Passenger Information – Informazioni Anticipate sui Passeggeri*) sono costituiti da tutte le informazioni raccolte in fase di **accettazione (check-in)** o di **imbarco** da parte dei vettori aerei o da altre realtà di trasporto; tali dati sono generalmente orientati all'identificazione certa del passeggero e provengono da documenti validi ed autentici.

La **banca dati Eurodac** è volta ad aiutare gli Stati membri a garantire un miglior seguito ai progressi dei richiedenti asilo e delle persone in situazione irregolare all'interno dell'UE. Essa contiene le **impronte digitali** dei **migranti irregolari** e dei **richiedenti asilo** che sono stati registrati negli Stati membri dell'UE e nei paesi associati;

- stabilire un accesso alla banca dati del **sistema europeo dei visti** a fini di analisi;
- sostenere la Commissione nella preparazione di proposte legislative che forniscano all'Agenzia accesso ad altre fonti pertinenti di dati, come il **sistema Prüm**, e altre categorie di informazioni disponibili nel quadro di SIS.

Il **quadro di Prüm I**, consente alle autorità di contrasto di consultare le banche dati nazionali di altri Stati membri per dati quali: **DNA**; **impronte digitali**; **immatricolazioni** di veicoli. Il **sistema d'informazione Schengen (SIS)** è adoperato per inserire o consultare **segnalazioni** relative a **persone** e **oggetti ricercati** o **scomparsi**.

Raccomandazione 2 – Incrementare lo scambio di dati tra Europol e i partner

Insieme alle autorità nazionali di contrasto e alle altre Agenzie dell'UE pertinenti, Europol dovrebbe migliorare lo scambio di dati:

- accrescendo l'**interoperabilità** tra le **banche dati nazionali** sulla **criminalità** e le **proprie**;

- rafforzando la **cooperazione** con **Frontex**, attraverso uno scambio reciproco di dati, e con **Eurojust**, attraverso l'**accesso indiretto alle banche dati**;
- usando risorse informatiche innovative per il trattamento e lo scambio dei dati tra i partner.

Raccomandazione 3 – Migliorare il monitoraggio e la rendicontazione della performance per le attività del Centro europeo sul traffico di migranti

Per migliorare il monitoraggio e la rendicontazione della performance per le attività dell'EMSC, Europol dovrebbe:

- chiedere agli Stati membri e ai partner non appartenenti all'UE di **comunicare** all'Agenzia i **risultati** conseguiti con il suo sostegno nei **casi prioritari** nell'area del **traffico di migranti**;
- stabilire **indicatori** dedicati alle attività di lotta alla falsificazione di documenti o al riciclaggio di denaro;
- divulgare, nelle relazioni annuali pubblicate, i **dati annuali consolidati** sui risultati del sostegno fornito agli Stati membri e ai partner non appartenenti all'UE nell'area del traffico di migranti;
- reintrodurre nei propri documenti programmatici **indicatori di performance** selezionati e valori obiettivo annuali per l'EMSC.

Raccomandazione 4 – Rendere più trasparente il processo di definizione delle priorità

Per dimostrare di **selezionare** i **casi più pertinenti**, Europol dovrebbe:

- conservare la **documentazione** da cui risulti che Europol applica in modo sistematico e coerente i criteri per la definizione delle priorità per categorizzare tutti i casi in entrata;
- mantenere un **registro** con i punteggi per tutti i casi esaminati durante il processo di definizione delle priorità.

Contenuti

Disposizioni generali

L'articolo 1 reca l'**oggetto** e l'**ambito di applicazione** della nuova disciplina, volta a rafforzare la cooperazione di polizia e il sostegno di Europol nella prevenzione e nel contrasto del traffico di migranti e della tratta di esseri umani mediante:

- a. l'istituzione del (*già operante*) **Centro europeo contro il traffico di migranti** nell'ambito di Europol e di un quadro di *governance* per regolamentarne e sostenerne le attività;
- b. il rafforzamento della **cooperazione** e del **coordinamento** tra gli **Stati membri**, Europol e **altre agenzie** dell'Unione;
- c. l'intensificazione dello **scambio di informazioni** tra gli Stati membri e con Europol;
- d. la fornitura a Europol degli strumenti necessari per **sostenere** e **rafforzare** le **azioni** delle **autorità competenti** degli **Stati membri** e la loro cooperazione nella prevenzione e nella lotta contro i reati che rientrano nell'ambito degli obiettivi di Europol;
- e. il rafforzamento della **cooperazione** tra Europol e i **paesi terzi**.

Per quanto riguarda le **definizioni** di riferimento contenute nell'articolo 2, oltre alla nozione di **traffico di migranti**, per la quale si rinvia a quella impiegata nella proposta direttiva che riforma il quadro penale in materia, a quella di **tratta di esseri umani** già codificata nel diritto dell'Unione, e a quella relativa alle **autorità competenti** secondo il regolamento di Europol, si definisce la figura del "**funzionario di collegamento incaricato dell'immigrazione**", vale a dire il **funzionario inviato in un paese terzo** dalle autorità competenti di uno Stato membro, conformemente al diritto nazionale, per occuparsi di questioni connesse all'immigrazione, anche quando esse costituiscono solo una parte delle sue funzioni.

Quadro di governance del Centro europeo contro il traffico di migranti

Il capo 2 istituisce e regola le funzioni del **Centro europeo contro il traffico di migranti**.

La proposta, come già detto, **codifica** e rafforza i compiti di un **organismo interno** di Europol già istituito nel 2016 dal Consiglio di amministrazione dell'Agenzia.

In base all'articolo 3 il Centro è qualificato quale **centro specializzato** dell'Unione con il compito di sostenere gli Stati membri nella prevenzione e nel contrasto del traffico di migranti e della tratta di esseri umani e di svolgere le funzioni specificate nel prosieguo della nuova normativa (in particolare, i **compiti strategici** e **operativi** definiti rispettivamente agli articoli 5 e 6).

Ai sensi dell'articolo 4, l'organismo è composto da **personale Europol** e coinvolge nello svolgimento dei **compiti strategici**:

- a. un rappresentante di **ciascuno Stato membro** appartenente a un servizio nazionale specializzato;
- b. un rappresentante di **Eurojust (l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione giudiziaria penale con sede a l'Aia)**;
- c. un rappresentante dell'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera (**Frontex**).

Frontex, con sede a **Varsavia**, sostiene gli Stati membri dell'UE e i paesi associati a Schengen nella gestione delle frontiere esterne dell'UE e nella lotta alla criminalità transfrontaliera;

- d. a discrezione di Europol e previa consultazione degli Stati membri, uno o più rappresentanti che partecipano all'attuazione operativa delle priorità strategiche e operative dell'Unione per la lotta contro il traffico di migranti e la tratta di esseri umani, in particolare alla **piattaforma multidisciplinare** europea di lotta alle **minacce** della **criminalità (EMPACT)**.

EMPACT (*European Multidisciplinary Platform Against Criminal Threats*) è la **piattaforma multidisciplinare europea** di lotta alle minacce della **criminalità**, utilizzata per identificare, definire ed affrontare le principali minacce poste all'Unione dalla criminalità organizzata e dalle forme gravi di criminalità internazionale. Nel 2021, il Consiglio ha reso permanente **l'EU Policy Cycle**, cambiandone denominazione in **EMPACT 2022** (lasciando invariata la periodicità quadriennale delle sue fasi) e ha stabilito le **priorità** dell'UE nella lotta contro le **forme gravi di criminalità organizzata** per il periodo EMPACT 2022-2025.

Il Centro tiene almeno **due volte l'anno** una **riunione** con i soggetti citati cui partecipa anche la Commissione e cui possono essere invitati altri organismi o Agenzie pertinenti dell'Unione, per lo svolgimento dei compiti strategici.

Anche nello svolgimento dei **compiti operativi** il Centro europeo coinvolge:

- per ciascuno **Stato membro**, un **ufficiale di collegamento** previsto dal quadro giuridico di Europol, specificamente **competente** per il traffico di migranti;
- un ufficiale di collegamento di **Eurojust** in qualità di **rappresentante permanente** presso Europol;
- un funzionario di collegamento di **Frontex**, in qualità di rappresentante permanente presso Europol;
- **altre entità**, compresi altri organismi o agenzie pertinenti dell'UE, invitate da EUROPOL.

Eurojust e Frontex **inviano** dunque presso il **Centro europeo contro il traffico di migranti** un **ufficiale di collegamento** ciascuno, che agiscono a norma dei rispettivi quadri giuridici di riferimento.

Merita ricordare che a seguito di due **pareri**, emessi il 7 giugno 2022, dal **Garante europeo per la protezione dei dati personali** nei confronti di due decisioni del consiglio di amministrazione di Frontex del dicembre 2021 (68/2021 e 69/2021), la medesima agenzia ha sospeso l'efficacia dei richiamati atti, di fatto **interrompendo la condivisione di dati personali** con **Europol** in merito a persone sospette di aver commesso reati transfrontalieri.

I due pareri avanzavano numerosi **rilevi critici** sul rispetto da parte di **Frontex** delle norme per il **trattamento dei dati personali**. In particolare, il primo parere riguardava le norme interne di Frontex applicabili a tutte le sue attività di trattamento dei dati personali. Il secondo concerneva le attività di trattamento dei dati personali di Frontex relative all'identificazione di sospettati coinvolti in **crimini transfrontalieri**.

Successivamente, tra settembre e novembre 2022, facendo anche seguito a numerose sollecitazioni, il Garante per la protezione dei dati personali ha avviato una indagine su Frontex, anche attraverso ispezioni nella sede dell'agenzia.

Su queste e ulteriori questioni relative al ruolo di Frontex, la **Commissione libertà del Parlamento europeo** (LIBE) ha svolto l'8 novembre 2022 uno **scambio di opinioni** con rappresentanti di Commissione europea, Frontex, Europol e Garante europeo della protezione dei dati. La plenaria del Parlamento europeo, il 14 dicembre 2023 ha adottato una **risoluzione** sulla base dell'indagine conoscitiva condotta dal **gruppo di lavoro** della Commissione LIBE per il controllo di Frontex. A seguito del ricevimento dei pareri del Garante europeo della protezione dei dati (GEPD) sulle decisioni del consiglio di amministrazione dell'Agenzia, il **responsabile della protezione dei dati** di FRONTEX ha elaborato un **piano d'azione** per l'attuazione delle raccomandazioni del GEPD. Nello scorso gennaio, secondo quanto risulta da fonti informali, FRONTEX ed EUROPOL hanno sottoscritto un accordo per riprendere lo scambio di dati personali che al momento non risulta ancora riavviato.

Da ultimo, il nuovo regime prevede che l'organismo riceva il **sostegno necessario** da tutte le altre parti pertinenti delle strutture interne di Europol.

L'articolo 5 definisce i **compiti strategici** del Centro europeo contro il traffico di migranti:

- fornire analisi strategiche e valutazioni della minaccia per aiutare il **Consiglio e la Commissione** a definire le priorità strategiche e operative dell'UE per la prevenzione e il contrasto del traffico di migranti e della tratta di esseri umani;
- fornire un quadro per sostenere **l'attuazione operativa delle priorità strategiche e operative** dell'Unione per la prevenzione e il contrasto del traffico di migranti e della tratta di esseri umani, in particolare nell'ambito dell'EMPACT;
- sostenere il **coordinamento, la cooperazione e lo scambio di informazioni** sul traffico di migranti e sulla tratta di esseri umani tra le agenzie dell'Unione, in particolare con FRONTEX, Eurojust e, se del caso, altri organismi o agenzie competenti dell'Unione, in linea con i **rispettivi quadri giuridici**, anche attraverso **accordi di lavoro** tra di loro;
- **monitorare il traffico di migranti e la tratta di esseri umani** che hanno luogo nell'UE e nei paesi terzi, in cooperazione con gli Stati membri, gli organismi o le agenzie competenti dell'UE e, se del caso, i paesi terzi, nonché fornire periodicamente **informazioni** agli Stati membri e alla Commissione, compresi dati statistici aggregati e aggiornamenti della situazione derivanti dalle informazioni trasmesse dagli Stati membri;
- fornire **analisi strategiche e valutazioni** della minaccia per sostenere, ai sensi delle apposite previsioni del Regolamento istitutivo di Europol, l'attuazione delle task force operative e l'impiego di Europol a fini di sostegno operativo;
- fornire **analisi strategiche e valutazioni** della **minaccia**, per favorire l'attuazione delle disposizioni del regolamento istitutivo di EUROPOL, relative alla **richiesta di avvio di un'indagine penale** sul **traffico di migranti** e sulla **tratta di esseri umani**;
- fornire analisi strategiche e valutazioni della minaccia agli Stati membri, alla Commissione e alle agenzie o agli organismi competenti dell'Unione, se del caso, sulle rotte e sui modi operanti del traffico di migranti e della tratta di esseri umani, **indicando** anche che **parti private** potrebbero **essere utilizzate** per il **traffico di migranti** e la **tratta di esseri umani**;
- fornire analisi strategiche e valutazioni della minaccia agli Stati membri, alla Commissione e alle agenzie o agli organismi competenti dell'Unione, se del caso, sulla **prevenzione e il contrasto del traffico di migranti e della tratta di esseri umani**;
- elaborare una **relazione annuale** sul traffico di migranti e sulla tratta di esseri umani, che individui le principali priorità operative e le eventuali azioni correlate a livello di Unione.

L'articolo 6 definisce i **compiti operativi** del Centro, che comprendono:

- il coordinamento, l'organizzazione e lo **svolgimento di indagini e azioni operative** al fine di sostenere e rafforzare le azioni delle autorità competenti degli Stati membri;

- il sostegno alle attività di **scambio di informazioni**, alle operazioni e alle **indagini transfrontaliere** degli Stati membri, nonché alle **squadre investigative comuni** e *alle task force operative*;
- l'individuazione dei casi di traffico di migranti e di tratta di esseri umani che potrebbero richiedere la costituzione della *task force* o di un **sostegno operativo avanzato**.

La proposta conferma in varie parti del testo il principio in base al quale **Europol non applica misure coercitive nello svolgimento dei suoi compiti**.

In particolare, l'articolo 9, recante modifiche al paragrafo 5 dell'articolo 4 del citato [regolamento di Europol](#), stabilisce che il **personale Europol** ha il **potere di eseguire misure investigative non coercitive**, a condizione che uno Stato membro abbia chiesto di procedere in questo senso conformemente al diritto nazionale e che il direttore esecutivo abbia autorizzato il personale Europol ad eseguire le **misure investigative non coercitive** richieste. Il personale Europol esegue tali misure investigative non coercitive in collegamento e d'intesa con le autorità competenti dello Stato membro interessato e conformemente al quadro giuridico di Europol e al diritto nazionale di tale Stato membro.

Si ricorda che, nella relazione ai sensi dell'art. 6 della legge n. 234/2012, il Governo ritiene tale disposizione **incompatibile** con le **norme vigenti del Codice di procedura penale**, e ricorda in proposito che il Codice (Libro IV, titolo I) definisce come **misure coercitive** quelle di cui al Capo II (tra cui il divieto di espatrio, l'obbligo di presentazione alla p.g., gli arresti domiciliari e la custodia cautelare in carcere) e come misure interdittive quelle di cui al Capo III (come la sospensione dall'esercizio della potestà genitoriale, quella dall'esercizio di un pubblico ufficio e il divieto di contrattare con la pubblica amministrazione) e che la loro adozione è riservata all'Autorità giudiziaria.

Cooperazione tra gli Stati membri ed Europol per prevenire e combattere il traffico di migranti e la tratta di esseri umani

Il capo 3 riguarda la **cooperazione** tra gli Stati membri ed Europol per prevenire e combattere il traffico di migranti e la tratta di esseri umani.

In particolare, l'articolo 7 prevede che ogni Stato membro sia tenuto a designare uno o più **servizi specializzati** per prevenire e combattere il traffico di migranti e la tratta di esseri umani, anche attraverso **indagini penali**, provvedendo affinché tali servizi raccolgano e condividano il più rapidamente possibile tutte le informazioni pertinenti attraverso il SIENA con Europol e gli altri Stati membri.

La **rete** protetta per lo scambio di informazioni (**SIENA**) è la **piattaforma di comunicazione di informazioni** e di *intelligence* operative e strategiche che mette in contatto ufficiali di collegamento, analisti ed esperti di Europol, di Stati membri e di terze parti con le quali Europol ha accordi di cooperazione/accordi di lavoro. Nel 2021, tramite SIENA sono stati aperti 123 mila nuovi casi (aumento del 38% rispetto al 2020); sono stati scambiati 1,54 milioni di messaggi operativi (aumento del 22% rispetto al 2020); si sono collegate 2.400 autorità nazionali competenti di 51 paesi e 14 organizzazioni/agenzie internazionali.

I servizi specializzati devono essere dotati di **risorse adeguate** affinché possano prevenire e combattere efficacemente il traffico di migranti e la tratta di esseri umani e raccogliere e condividere in modo efficace ed efficiente le informazioni.

L'articolo 8 regola la **trasmissione di informazioni** ad Europol e agli Stati membri sui reati relativi al traffico di migranti e alla tratta di esseri umani detenute dalle proprie autorità competenti.

Oltre che ad Europol, uno Stato membro deve trasmettere tali informazioni agli Stati membri qualora vi siano **motivi obiettivi** per ritenere che tali informazioni possano essere **utili** agli **altri Stati membri** ai fini della prevenzione e dell'individuazione di detti reati o delle relative indagini in tali Stati membri.

In base alla disposizione ciascuno Stato deve provvedere affinché i propri **funzionari di collegamento** incaricati dell'immigrazione **siano connessi** a **SIENA**. Se un **funzionario di collegamento** incaricato dell'immigrazione non può connettersi a SIENA per imprescindibili motivi tecnici relativi alla situazione nel paese terzo in cui è inviato, trasmette le informazioni a un'autorità nazionale competente attraverso altri canali sicuri, la quale a sua volta comunica le informazioni a Europol, direttamente o tramite l'unità nazionale Europol, avvalendosi di SIENA.

Nella richiamata relazione ai sensi dell'art. 6 della legge n. 234/2012, il Governo sottolinea il fatto che da un punto di vista prettamente tecnico, ad oggi, gli **esperti di immigrazione**, coordinati dalla Direzione centrale per l'immigrazione e la polizia delle frontiere del Ministero dell'interno, **non dispongono** di una **connessione criptata** idonea a garantire l'accesso sicuro alle banche dati e agli applicativi in uso alle forze di polizia. Il Governo aggiunge, da un punto di vista più generale, che il **processo di periferizzazione** del collegamento alla **piattaforma SIENA** fino al livello degli esperti materia di immigrazione potrebbe scaturire, da parte di uffici di Polizia europei connessi a SIENA, **l'attivazione diretta** degli **esperti** di immigrazione con richieste di cooperazione in materia di contrasto al traffico di migranti e alla tratta di esseri umani, circostanza che potrebbe **incidere negativamente** sulla circolarità informativa (con il rischio di un mancato coinvolgimento dei competenti Uffici/referenti nazionali) e, conseguentemente, sul **processo decisionale**.

Rafforzamento del sostegno di Europol alla lotta contro il traffico di migranti e la tratta di esseri umani

L'articolo 9 mira ad adeguare le pertinenti disposizioni del quadro giuridico di Europol per renderlo compatibile con il nuovo regime in materia di cooperazione.

La medesima disposizione, in forma di novella, prevede, tra l'altro, l'inserimento dei nuovi **articoli 5 bis e 5 ter** nel regolamento di Europol volti rispettivamente a codificare e di sviluppare ulteriormente il concetto di **task force operative** e a istituire un nuovo strumento nella forma di **distaccamenti Europol** a fini di **supporto operativo**.

In particolare, il nuovo articolo 5 bis del regolamento Europol prevede l'istituzione di **task force operative** costituite dagli Stati membri con il sostegno di Europol quali meccanismi di **coordinamento** per lo svolgimento di attività di **intelligence criminale** e **indagini penali congiunte**, coordinate e prioritarie, in particolare sulle reti e i gruppi criminali e i singoli autori di reato. L'articolo stabilisce le **prescrizioni minime** riguardanti la **partecipazione** degli **Stati membri**, come l'obbligo di fornire tutte le informazioni pertinenti a Europol, e prevede che l'Agenzia debba mettere a disposizione degli Stati membri il proprio supporto avanzato in campo analitico, operativo, tecnico, forense e finanziario, precisando che alle task force operative possono partecipare anche **paesi terzi**.

Il nuovo articolo 5 ter (**Impiego di Europol a fini di sostegno operativo**) consente a Europol di **inviare funzionari** nel territorio di uno Stato membro, **su richiesta** di quest'ultimo, per fornire **supporto analitico, operativo, tecnico e forense**, in collegamento o d'intesa con le autorità competenti dello Stato membro. In base alla disposizione, lo Stato membro ospitante deve soddisfare una serie minima di condizioni, come la fornitura a Europol di tutte le informazioni pertinenti.

Il **direttore esecutivo** di Europol **valuta** la **richiesta** presentata da uno Stato membro e può approvare l'impiego di Europol a fini di sostegno operativo per un periodo di tempo limitato che può essere rinnovato, tenendo conto delle esigenze operative e delle risorse disponibili. A seguito dell'approvazione della richiesta, lo Stato membro ed Europol **concordano** congiuntamente le **modalità** dell'impiego di Europol a fini di sostegno operativo. Il personale Europol e gli esperti nazionali distaccati inviati nello Stato membro

operano in conformità del regolamento di Europol e del **diritto nazionale** dello Stato membro nel cui territorio sono inviati.

Infine, Europol deve costituire una **riserva di esperti** degli Stati membri a cui ricorrere per l'impiego dell'Agenzia a fini di sostegno operativo. La riserva è costituita da un gruppo di esperti che lavorano nei rispettivi Stati membri e possono essere messi **immediatamente a disposizione** di Europol a tale scopo. Gli Stati membri **devono garantire** che i loro esperti siano **disposti a partecipare**, in qualità di esperti nazionali distaccati, all'impiego di Europol a fini di sostegno operativo su richiesta di Europol.

Da ultimo, la normativa in materia di sostegno operativo di Europol si applica *mutatis mutandis* anche nei casi in cui l'impiego sia previsto in uno **Stato terzo**.

L'articolo 9 modifica infine l'allegato I del regolamento Europol ampliando l'**elenco dei reati** che rientrano nell'ambito di competenza dell'Agenzia, includendo la **violazione delle misure restrittive dell'UE**.

Le misure restrittive sono una componente degli strumenti della politica estera e di sicurezza dell'UE. Possono consistere, ad esempio, nel **congelamento dei beni**, nel **divieto di viaggio** e in **restrizioni all'importazione/esportazione**. La Commissione precisa che la misura corrisponde all'esigenza degli Stati membri di consentire a Europol di sostenerli nella lotta contro le violazioni delle misure restrittive dell'Unione. In base al quadro vigente, tale sostegno è possibile soltanto se la violazione costituisce un'altra forma di reato elencata nell'allegato I del regolamento Europol, ad esempio il **riciclaggio di denaro**.

Base giuridica, sussidiarietà e proporzionalità

Base giuridica

La Commissione europea individua la base giuridica della proposta negli articoli 85, 87 e 88 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

In particolare, l'articolo 85, paragrafo 1, TFUE assegna ad **Eurojust** il compito di **sostenere e potenziare** il **coordinamento** e la **cooperazione** tra le autorità nazionali responsabili delle **indagini** e dell'**azione penale** contro la **criminalità grave** che interessa **due o più Stati membri** o che richiede un'azione penale su basi comuni, sulla scorta delle operazioni effettuate e delle informazioni fornite dalle autorità degli Stati membri e da Europol.

L'articolo 87, paragrafo 1, TFUE stabilisce invece che l'**Unione sviluppa** una **cooperazione di polizia** che associa **tutte le autorità competenti** degli Stati membri, compresi i servizi di **polizia**, i servizi delle **dogane** e altri servizi di contrasto specializzati nel settore della prevenzione o dell'accertamento dei reati e delle relative indagini.

L'articolo 88, paragrafo 2, TFUE sancisce infine che il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando mediante regolamenti secondo la **procedura legislativa ordinaria**, determinano la **struttura**, il **funzionamento**, la **sfera d'azione** e i **compiti** di **Europol**. Tali compiti possono comprendere:

- la raccolta, l'archiviazione, il trattamento, l'analisi e lo scambio delle **informazioni** trasmesse, in particolare dalle autorità degli Stati membri o di paesi o organismi terzi;
- il coordinamento, l'organizzazione e lo svolgimento di **indagini** e di **azioni operative**, condotte congiuntamente con le autorità competenti degli Stati membri o nel quadro di squadre investigative comuni, eventualmente in collegamento con Eurojust.

Sussidiarietà

Nella relazione introduttiva alla proposta si ribadisce preliminarmente la **responsabilità** degli **Stati membri** nel mantenimento dell'**ordine pubblico** e della salvaguardia della **sicurezza interna**, evidenziando l'obbligo dell'UE di **rispettare tali competenze nazionali**. Tuttavia poiché la criminalità grave e il terrorismo sono spesso di **natura transnazionale**, la Commissione rileva che un'**azione condotta esclusivamente a livello nazionale** non potrebbe contrastarli efficacemente, anche alla luce del fatto che le reti criminali coinvolte nel traffico di migranti sono caratterizzate da una **dimensione mondiale** e da una natura agile e collaborativa. In tale contesto, la Commissione sottolinea l'intento degli Stati membri di **coordinare le rispettive azioni di contrasto** e di cooperare nell'affrontare sfide condivise in materia di sicurezza, mettendo insieme le risorse a livello dell'UE e condividendo le competenze, e, in definitiva, il ruolo di Europol quale espressione di tale sforzo di cooperazione.

L'Agenzia di fatto è ritenuta dalla Commissione europea il **punto nodale** dell'UE per lo **scambio di informazioni** sulla **criminalità**, nonché lo strumento di supporto che spazia dall'analisi operativa al coordinamento operativo e riunisce i partner pertinenti ai fini di un'azione comune. In tale contesto, la Commissione ricorda che gli Stati membri si avvalgono dei propri **ufficiali di collegamento** presso Europol e del canale per lo scambio di informazioni fornito dall'Agenzia per scambiarsi informazioni e cooperare nelle indagini penali, e mettono insieme le risorse incaricando Europol di trattare le informazioni fornite nella sua banca dati e di fornire un'analisi comune.

Per tenere il passo con la costante **evoluzione** delle **minacce** alla sicurezza, in particolare del traffico di migranti, la Commissione ritiene necessario **un intervento a livello dell'UE** per rafforzare il sostegno agli Stati membri nella lotta contro la criminalità grave e il terrorismo. Ribadisce che gli **Stati membri, da soli, non sarebbero in grado** di affrontare efficacemente tutte le sfide contemplate dall'iniziativa normativa in esame.

Proporzionalità

La Commissione sottolinea il fatto che non tutti gli Stati membri sono dotati delle strutture necessarie a livello nazionale per combattere il traffico di migranti e per cooperare in modo efficace con Europol. Per porre rimedio a tale situazione la Commissione ritiene sia opportuno e proporzionato **imporre** agli **Stati membri** di designare **servizi specializzati** per combattere il traffico di migranti e collegarli al SIENA, incaricando il Centro europeo contro il traffico di migranti di fungere da **rete di servizi specializzati**.

Similmente, la Commissione ritiene che il rafforzamento del **supporto operativo** sul campo di Europol agli Stati membri sia perseguibile in modo efficace con un intervento a livello UE (mediante l'istituzione di *task force* operative e il distaccamento Europol per supporto operativo) piuttosto che a livello nazionale.

Secondo la relazione introduttiva, per gli Stati membri vi sono evidenti **sinergie** ed **economie di scala**, derivanti, ad esempio, dall'impiego del gruppo di riserva e del sostegno specializzato forniti da Europol, o dalle competenze offerte dal Centro europeo contro il traffico di migranti; d'altra parte, precisa la Commissione, i diversi ordinamenti giuridici e le diverse tradizioni giuridiche degli Stati membri, riconosciuti dai trattati, **non sono pregiudicati** da tale **sostegno** a livello dell'UE.

Scelta dell'atto giuridico

Per quanto riguarda la scelta della forma giuridica del regolamento dell'UE, ricorda che si tratta di **opzione obbligata**, atteso che nella proposta sono presenti disposizioni volte a rafforzare il **mandato di Europol**, che in base all'articolo 88 del **Trattato sul funzionamento dell'UE** è stato stabilito con il regolamento (UE) 2016/794.

Valutazione generale del Governo

Con la citata **relazione** ai sensi dell'art. 6 della [legge n. 234/2012](#), il Governo ritiene la proposta in linea con i principi di **attribuzione**, **sussidiarietà** e **proporzionalità** e, pur con i **rilievi critici** sopra descritti in sede di analisi dell'articolato, condivide le **finalità generali** del progetto normativo, ritenuto conforme agli interessi nazionali. In particolare, nel corso dei negoziati in seno al Consiglio l'Italia avrebbe espresso apprezzamento per i seguenti punti:

- Rafforzamento della cooperazione tra le agenzie Europee maggiormente impegnate alla tematica (Europol, Eurojust e Frontex);
- riconoscimento di EMPACT come strumento per sviluppare sinergie;
- attribuzione al nuovo Centro del compito di sviluppare un'analisi strategica e di facilitare la cooperazione con i paesi terzi;
- potenziamento del ruolo di Europol nella lotta ai crimini connessi;
- definizione della natura del supporto operativo che potrà essere fornito dal personale dell'agenzia agli Stati membri in corso di operazioni e indagini

- coinvolgimento degli esperti immigrazione distaccati dagli Stati membri.

Esame presso altri parlamenti nazionali

Sulla base dei dati forniti dal sito [IPEX](#), l'esame dell'atto risulta concluso dai seguenti parlamenti nazionali: il **Consiglio nazionale austriaco**, il **Senato** e la **Camera** dei deputati della **Repubblica ceca**, le **Houses of Oireachtas** dell'Irlanda, il **Seimas** della **Lituania** e le **Cortes Generales spagnole**. Merita ricordare che il **Riksdag svedese** ha adottato un [parere motivato](#), con il quale ritiene che alcune parti della proposta siano **incompatibili** con il **principio di sussidiarietà**.

In particolare, il Parlamento svedese solleva dubbi sul livello di **regolamentazione** proposto dalla Commissione, con particolare riguardo all'estensione del **mandato** di Europol in materia di *task force operative*, di *pool* di esperti di **riserva**, e di impiego di Europol a fini di **sostegno operativo**. Il Riksdag esprime i dubbi anche sull'obbligo per gli Stati membri di istituire **servizi specializzati** al loro interno nella prevenzione, lotta e indagine sul traffico e sulla tratta di esseri umani, trattandosi di misura di **portata troppo ampia** e in un settore di **competenza** degli **Stati membri**, anche in considerazione della possibilità che ciò determini un **aumento dei costi** per i paesi dell'UE. Il Riksdag conclude per la necessità di **un'ulteriore analisi** del **valore aggiunto** della regolamentazione in questo settore e **deplora** che la proposta **non sia accompagnata** da una **valutazione d'impatto**.

L'esame dell'atto risulta tuttora in corso presso i seguenti parlamenti degli Stati membri: il **Parlamento croato**, il **Parlamento danese**, il **Bundestag** e il **Bundesrat** della **Germania**, la **Saeima lettone**, la **Camera** dei Rappresentanti di **Malta**, il **Senato** e la **Sejm** della **Polonia**, il **Consiglio nazionale della Repubblica slovacca**, e la **Camera dei deputati** della **Romania**.

Il [Senato](#) della Repubblica ha concluso l'esame della proposta nella seduta del 6 marzo scorso, adottando un **orientamento favorevole** circa il rispetto dei principi di **sussidiarietà** e di **proporzionalità**, pur ribadendo che l'UE dovrebbe adottare un **approccio** realmente **solidale** tra gli Stati membri e al contempo puntare di più sulle **cause profonde** della **migrazione** nei paesi di origine.

