

COMMISSIONI RIUNITE

I (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni) e II (Giustizia)

S O M M A R I O

ATTI DELL'UNIONE EUROPEA:

Sulla pubblicità dei lavori	9
Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio Europeo e al Consiglio – Attuare l'Agenda europea sulla sicurezza per combattere il terrorismo e preparare il terreno per l'Unione della sicurezza. COM(2016) 230 final (<i>Esame e rinvio</i>)	9

ATTI DELL'UNIONE EUROPEA

Martedì 5 luglio 2016. — Presidenza del presidente della I Commissione Andrea MAZZIOTTI DI CELSO. — Interviene il sottosegretario di Stato per l'interno Domenico Manzione.

La seduta comincia alle 13.40.

Sulla pubblicità dei lavori.

Andrea MAZZIOTTI DI CELSO, *presidente*, comunica che è stata avanzata la richiesta che la pubblicità dei lavori sia assicurata anche mediante l'impianto audiovisivo a circuito chiuso. Non essendovi obiezioni, ne dispone l'attivazione.

Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio Europeo e al Consiglio – Attuare l'Agenda europea sulla sicurezza per combattere il terrorismo e preparare il terreno per l'Unione della sicurezza.

COM(2016) 230 final.

(Esame e rinvio).

Le Commissioni iniziano l'esame del provvedimento.

Roberta AGOSTINI (PD), *relatrice per la I Commissione*, rileva che le Commissioni riunite avviano nella seduta odierna l'esame della comunicazione della Commissione europea il cui titolo significativamente reca «l'Agenda europea sulla sicurezza per combattere il terrorismo e preparare il terreno sull'Unione della sicurezza». Ricorda infatti come, nella sua più recente esperienza, la Commissione europea ricorre al termine «Agenda europea» per individuare iniziative di particolare rilievo e di carattere strategico, che intendono affrontare temi complessi che presentano diversi aspetti e toccano vari profili. Così è stato con l'Agenda per la migrazione. Anche in questo caso, la Commissione europea propone un approccio trasversale, consapevole del fatto che il tema che si vuole affrontare richiede una combinazione di risposte e di strumenti e una stretta sinergia tra diversi Stati membri, vari attori istituzionali e non, a livello sia nazionale che europeo, nonché una stretta collaborazione con organismi e istituzioni extra europei.

Sottolinea come l'avvio dell'esame della comunicazione cade in un momento par-

ticolarmente doloroso per il nostro Paese perché coincide con i tragici eventi di Dacca che hanno registrato tra le vittime numerosi cittadini italiani. Se non sono stati ancora chiariti tutti gli aspetti relativi alle dinamiche e alle responsabilità del terribile attentato terroristico, quello che è evidente è che siamo in presenza di un fenomeno che non conosce confini e coinvolge ormai sistematicamente diverse aree geografiche.

I dati riportati nella comunicazione all'esame delle Commissioni segnalano una *escalation* costante nel numero degli attentati terroristici e delle vittime. Particolarmente preoccupante è il fatto che sempre più spesso il teatro in cui si consumano questi attentati è costituito dai Paesi europei. La sensazione generale è che l'Europa viva la condizione infelice di subire sempre di più le conseguenze di dinamiche conflittuali e di tensioni che traggono origine al di fuori del suo territorio ma che inevitabilmente si ripercuotono, spesso in termini amplificati, nei nostri paesi. Per la sua collocazione geografica, l'Europa è infatti esposta a attacchi di diversa origine e natura; particolarmente preoccupante è la situazione generale della sponda meridionale e orientale del Mediterraneo.

L'instabilità che contraddistingue quasi tutti i paesi arabi che hanno vissuto negli scorsi anni l'esperienza delle cosiddette Primavera, aggravata dalla situazione drammatica della Libia e della Siria moltiplica le occasioni di conflitto e di tensione. Si alimenta in tal modo l'esplosione dei flussi migratori verso l'Europa di tanti, uomini, donne e bambini, che cercano di sfuggire ai violenti scontri provocati dalle vere e proprie guerre civili in corso; vengono favorite le organizzazioni criminali transfrontaliere che lucrano sulla tratta degli esseri umani, il traffico di armi e finanziano i gruppi radicali e terroristici anche mediante il riciclaggio di proventi di attività illecite.

Si è in presenza di una situazione che per molti aspetti non trova precedenti: lo stravolgimento degli equilibri che per tanti decenni, dopo la seconda guerra mondiale,

avevano dominato gli scenari internazionali ha provocato la moltiplicazione dei focolai di tensione e instabilità e moltiplicato gli attori in gioco, sempre più non identificabili con i confini territoriali dei singoli Stati.

Il carattere transnazionale costituisce un dato strutturale del terrorismo odierno, e in particolare, del terrorismo di matrice radicale islamica. Le istituzioni europee, e, in particolare Europol, segnalano che la quasi totalità di vittime di attentati terroristici registratisi in Europa nel 2015 sono riconducibili alla violenza jihadista. Oltre 210 sarebbero stati gli attacchi terroristici sventati o falliti e 1057 le persone arrestate per reati collegati al terrorismo, di cui oltre il 60 per cento islamici. Siamo, dunque, in presenza di una situazione di vera e propria emergenza che non sembra potersi assorbire rapidamente. Se il terrorismo costituisce una tragica realtà con cui l'Europa dovrà fare i conti anche nei prossimi anni, occorre dunque pensare a risposte strutturali che utilizzino tutti gli strumenti a disposizione e individuarne di nuove per prevenire nuovi attacchi e combattere efficacemente i responsabili.

In questo scenario, il dato più allarmante per le opinioni pubbliche europee è costituito dal cosiddetto fenomeno dei *foreign fighters*; soltanto in Siria e in Iraq si registrerebbero circa 30 mila combattenti stranieri, di cui circa 5 mila provenienti dal territorio dell'Unione europea. La maggior parte dei *foreign fighters* di origine europea, circa 3700, proviene da quattro Stati membri: Francia, Regno Unito, Germania e Belgio. Si tratta di persone che molto spesso negli ultimi anni hanno effettuato viaggi nei teatri di guerra civile per esercitazioni e che avrebbero ricevuto l'incarico di rientrare in Europa per effettuare attentati, diffondere la propaganda pro Isis e reclutare altre persone.

La violenza efferata che contraddistingue le forme di terrorismo di matrice radicale islamica suscita diffusi timori nell'opinione pubblica europea e giustifica una crescita di domanda di più sicurezza indirizzata alle istituzioni, sia nazionali che europee. La competenza dell'Unione

europea in questo ambito è riconducibile non soltanto alle previsioni esplicite che in materia sono contenute nei Trattati, ma anche al carattere sovranazionale delle organizzazioni criminali e terroristiche che richiedono, dunque, risposte coordinate. I singoli Stati non dispongono infatti di forze e risorse adeguate per fronteggiare da soli una minaccia di questo tipo.

In particolare, per quanto riguarda i Trattati, va ricordato che l'articolo 75 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) prevede che, ai fini della prevenzione della lotta al terrorismo e alle attività connesse, l'Unione europea possa adottare regolamenti secondo la procedura legislativa ordinaria (e, quindi, con il pieno coinvolgimento del Parlamento europeo e del Consiglio) anche per quanto concerne i movimenti di capitali e i pagamenti, con particolare riferimento alle risorse finanziarie e ai proventi utilizzati per il finanziamento di attività terroristiche. L'articolo 222 dello stesso Trattato prevede che l'Unione europea e gli Stati membri agiscano congiuntamente, in uno spirito di solidarietà, quando uno Stato membro è soggetto a un attacco terroristico, mettendo a disposizione mezzi militari necessari per prestare assistenza allo Stato membro colpito.

Alla luce di queste disposizioni si è proceduto, dal 2004, ad istituire la figura del coordinatore anti terrorismo e, più recentemente, nell'aprile 2015, ad adottare l'Agenda europea per la sicurezza volta a definire la strategia dell'Unione europea per affrontare le minacce alla sicurezza interna. L'Agenda individua nel terrorismo, nella radicalizzazione e nella criminalità organizzata, oltre che in quella informatica, le principali minacce cui l'Europa deve far fronte nell'attuale fase storica. Vengono quindi individuate fra le priorità strategiche lo scambio di informazioni fra i diversi organismi competenti alla lotta al terrorismo e le agenzie dell'Unione europea; il rafforzamento della cooperazione operativa di polizia e della formazione del personale specializzato a livello europeo.

La comunicazione all'esame delle Commissioni riunite dettaglia più puntualmente gli obiettivi prioritari da perseguire e le strategie da porre in essere allo scopo.

Nel rimettere al relatore per la Commissione giustizia l'illustrazione dei profili che attengono più specificamente alle misure di carattere sanzionatorio e in particolare penale, desidera richiamare alcuni degli aspetti prioritari della comunicazione.

In particolare, allo scopo di monitorare i movimenti sospetti di terroristi combattenti, sia in uscita che in entrata dal territorio dell'Unione europea, si preannuncia la presentazione entro la fine dell'anno in corso di una revisione del sistema di informazione Schengen che prevederebbe il rafforzamento del monitoraggio e dello scambio di informazioni sui rimpatri; l'uso dell'immagine facciale ai fini dell'identificazione biometrica e il rafforzamento dei controlli alle frontiere esterne dell'Unione europea, con particolare riguardo alla istituzione della Guardia di frontiera europea che la Commissione affari costituzionali della Camera ha già esaminato pervenendo alla redazione di un documento conclusivo che è stato anche trasmesso alle Istituzioni europee. Tra le misure di carattere preventivo merita, in particolare, segnalare l'attuazione in tempi rapidi della direttiva sui dati del codice di prenotazione PNR, adottata dal Consiglio il 21 aprile scorso. In base alla direttiva, le compagnie aeree dovranno fornire i dati personali relativi ai passeggeri per i voli in arrivo e in partenza dall'Unione europea.

Un secondo profilo di particolare interesse nell'ambito delle competenze della Commissione affari costituzionali è costituito dalla necessità di migliorare lo scambio di informazioni. Al riguardo la Commissione europea raccomanda agli Stati membri di dare rapida attuazione alla direttiva sul trattamento dei dati personali e auspica la conclusione in tempi brevi dell'accordo quadro con gli Stati Uniti (il cosiddetto *umbrella agreement*) volto a garantire la parità di trattamento rispetto ai cittadini dei medesimi Stati Uniti

quando si tratta di ricorsi giurisdizionali davanti ai tribunali degli Stati uniti d'America.

Un altro profilo di primario interesse per la Commissione affari costituzionali è costituito dalla necessità, richiamata con forza dalla Commissione, di una migliore preparazione in modo da fronteggiare i rischi per la sicurezza collegati alla vulnerabilità delle infrastrutture critiche. Si tratta dei beni e dei sistemi essenziali per il mantenimento delle funzioni sociali vitali, quali ad esempio le reti e le infrastrutture di trasporto. Al riguardo, la Commissione richiama alcune iniziative già adottate quale l'elaborazione di un manuale europeo sulla protezioni di obiettivi aeroportuali; l'elaborazione di materiale sulla protezione di ferrovie, metropolitane ed altre aree in cui si registrano grandi concentrazioni di pubblico (stadi sportivi, centri commerciali); lo stanziamento di risorse adeguate per migliorare e aggiornare gli apparati tecnologici a disposizione a valere sul programma Horizon 2020.

La Commissione elenca poi, nella logica propria di un'Agenda in cui vengono scanditi gli impegni futuri, le ulteriori iniziative che intende adottare tra cui: la presentazione di una proposta sulla certificazione delle apparecchiature di controllo aeroportuale; lo svolgimento di esercitazioni di rilevazione e protezione e lo stanziamento di ulteriori risorse per potenziare la tecnologia e le capacità.

Infine, la Commissione intende avanzare la proposta di consentire agli Stati membri di avvalersi della flessibilità per quanto concerne le regole del Patto di stabilità e crescita con riferimento alle misure che potranno essere adottate in presenza di situazioni straordinarie che richiedano interventi aggiuntivi in relazione alle minacce terroristiche.

Da ultimo, la Commissione attribuisce notevole importanza allo sforzo di garantire maggiore coerenza tra azioni interne e azioni esterne nel campo della sicurezza. Ricorda che alcune iniziative sono già state avviate attraverso il raccordo con paesi prossimi alle frontiere dell'Unione

europea e che sono più esposti a situazioni critiche, anche con riferimento all'afflusso di migranti dalla Siria. Si tratta di: Giordania, Libano, Marocco, Tunisia e Turchia. Sono inoltre attivi presso le delegazioni dell'Unione europea in Algeria, Iraq, Giordania, Marocco, Nigeria, Arabia Saudita, Tunisia e Turchia esperti europei di lotta al terrorismo. La prospettiva cui la Commissione europea sta lavorando è quella di attivare veri e propri partenariati antiterrorismo, in primo luogo con i paesi del bacino del Mediterraneo; di realizzare una stretta cooperazione con i paesi limitrofi per quanto concerne il controllo del traffico di armi, la tratta di esseri umani, il traffico di sostanze stupefacenti, e il monitoraggio dei flussi finanziari per recidere complicità e connivenze.

In conclusione, il documento oggi all'esame delle Commissioni offre l'occasione per affrontare in una prospettiva compiuta un tema che purtroppo è sempre più al centro dell'attenzione dell'opinione pubblica; l'approccio proposto dalla Commissione europea può assicurare l'opportunità di aggiornare le strategie nazionali in una chiave che privilegi la prospettiva della cooperazione a livello europeo e la valorizzazione del ruolo decisivo che possono svolgere le strutture specializzate nell'ambito dell'Unione europea.

Stefano DAMBRUOSO (SCpI), *relatore per la II Commissione*, rileva che la relatrice per la I Commissione ha già richiamato le caratteristiche fondamentali del documento all'esame delle Commissioni e la sua importanza che consiste in primo luogo nella decisione di affrontare una tematica complessa e difficile come il contrasto al terrorismo e il rafforzamento della sicurezza nell'ambito dell'Unione europea sulla base di una logica complessiva e coerente che tocchi contestualmente diversi profili.

L'importanza della comunicazione discende anche dalla gravità della situazione che l'Unione europea sta affrontando all'interno e all'esterno dei suoi confini. I cittadini europei sono esposti a minacce sempre più gravi e il rischio di attacchi

terroristici di dimensioni catastrofiche produce inevitabilmente ansia e preoccupazione. Le istituzioni europee si stanno facendo carico della necessità di individuare una strategia comune per superare i limiti ormai evidenti di un approccio al problema, quale è quello che fino ad ora è prevalso, che confida prevalentemente nella capacità di azione dei singoli Stati membri. Il terrorismo è sempre di più un fenomeno transnazionale; le ramificazioni delle organizzazioni terroristiche, analogamente a quelle criminali, sono sempre più diffuse. La disponibilità delle reti informatiche e la presenza, all'interno dell'Unione europea, di un numero consistente di potenziali terroristi favorisce la diffusione della propaganda e il reclutamento di nuovi adepti.

Le vicende recenti che hanno così duramente colpito la Francia e il Belgio dimostrano ormai chiaramente che le minacce terroristiche non vengono soltanto dall'esterno ma anche dall'interno dell'Unione europea. È quindi assolutamente apprezzabile lo sforzo della Commissione europea di delineare un quadro organico delle misure che devono essere adottate per prevenire e sconfiggere la minaccia terroristica in tutte le sue forme, in vista della realizzazione di un'Unione della sicurezza che può rappresentare la nuova frontiera del processo di integrazione a livello europeo.

Sottolinea come la ripresa del percorso di integrazione sarà tanto più efficace e apprezzata dai cittadini, anche in risposta al diffuso euroscetticismo, quanto più saprà rispondere su un terreno concreto ai problemi che si pongono. I numeri a disposizione per quanto concerne gli attentati già compiuti, oltre a quelli sventati, e le vittime provocate dal terrorismo dimostrano che il rafforzamento della capacità di prevenzione e risposta costituisce una assoluta priorità per consentire all'Unione europea di recuperare la fiducia dei cittadini.

In questo quadro particolare rilievo assumono le iniziative già poste in essere e quelle che vengono preannunciate nella

comunicazione per assicurare un sistema più efficace di monitoraggio e di contrasto al terrorismo.

Un ruolo fondamentale può svolgere a questo riguardo l'ufficio Europol che ha il compito di sostenere e potenziare l'azione delle autorità di polizia e degli altri servizi incaricati dell'applicazione della legge degli Stati membri attraverso la reciproca collaborazione nella prevenzione e nella lotta contro le forme di criminalità grave e il terrorismo transfrontaliero. L'ufficio Europol, sulla base della riforma recentemente intervenuta, si sta trasformando in una vera e propria Agenzia dell'Unione europea: dall'inizio dell'anno in corso opera al suo interno il Centro europeo antiterrorismo in cui sono distaccati esperti antiterrorismo degli Stati membri. Il Centro è diretto ad assicurare la condivisione delle informazioni e il coordinamento operativo, con particolare riguardo al fenomeno dei combattenti stranieri, al traffico di armi e al finanziamento del terrorismo. Il rafforzamento del Centro europeo antiterrorismo è individuato dalla Commissione europea come uno degli obiettivi fondamentali della sua prossima azione, accanto alla prevenzione e alla lotta alla radicalizzazione, al blocco del traffico di armi da fuoco e di esplosivi e all'interruzione di flussi di finanziamento al terrorismo. Per tutte queste finalità la risposta decisiva può venire soltanto dalla sempre più intensa collaborazione tra diverse autorità, nazionali ed europee, e dallo scambio di informazioni.

La prevenzione passa anche per il puntuale monitoraggio delle attività di reclutamento e di propaganda terroristica per il quale l'Unione europea già si è mossa attraverso: la creazione del centro di eccellenza della rete europea di sensibilizzazione del problema della radicalizzazione; l'istituzione, presso Europol, di una specifica unità incaricata di segnalare le attività di propaganda terroristica online; l'attivazione di un *forum* europeo su Internet in collaborazione con le imprese che operano nel comparto per limitare l'accesso ai materiali terroristici *on line* e

l'attivazione di programmi di prevenzione della radicalizzazione attraverso l'istruzione e la scuola.

La Commissione europea auspica che gli Stati membri distacchino quanto prima propri esperti presso l'unità addetta alle segnalazioni su *Internet*; si attivino per garantire lo scambio di informazioni riferito a soggetti che abbiano già precedenti penali o a individui sospetti in modo da attivare misure di sorveglianza, e preannuncia l'adozione di una comunicazione sulla prevenzione della radicalizzazione e la tempestiva attuazione degli obiettivi emersi nell'ambito del *forum* europeo su *Internet*.

Sul piano più specificamente penale, occorre ricordare la proposta di direttiva sulla lotta al terrorismo che introduce nuove tipologie di reati, in particolare il cosiddetto addestramento passivo. Ricorda che la II Commissione giustizia ha già esaminato la proposta pervenendo, il 21 giugno scorso, all'adozione di un documento conclusivo già trasmesso alle istituzioni europee.

La Commissione europea preannuncia, inoltre, la presentazione entro la metà del prossimo anno di ulteriori proposte aventi ad oggetto l'acquisizione di prove digitali connesse ad indagini penali. Attualmente, infatti, buona parte delle informazioni rilevanti sono detenute da motori di ricerca situati al di fuori del territorio dell'Unione europea. Nello stesso solco si collocano anche le conclusioni adottate recentemente dal Consiglio giustizia e affari interni per il miglioramento della giustizia penale nel cyberspazio che sottolineano la necessità di una migliore cooperazione con i fornitori di servizi.

Un ulteriore fronte su cui la Commissione europea intende soffermarsi è il contrasto al traffico di armi e, in particolare, al contrabbando da paesi limitrofi al territorio dell'Unione europea. La Commissione sollecita la rapida conclusione di un accordo tra Consiglio e Parlamento europeo sulla proposta di modifica della vigente direttiva in materia di controllo, acquisizione e detenzione di armi da fuoco, volta a limitarne la disponibilità.

Infine, sempre in tema di scambio di informazioni, secondo la Commissione è necessario procedere per assicurare l'adozione delle proposte avanzate in materia di interoperabilità delle banche dati e dei sistemi di informazioni estendendo il sistema europeo di informazione sui casellari giudiziari (ECRIS) ai paesi terzi.

La Commissione sollecita, inoltre, gli Stati membri a distaccare propri esperti nel centro terrorismo Europol e a usare sistematicamente la banca dati di Interpol oltre a dare piena attuazione al cosiddetto Piano Prüm, anch'esso volto a rafforzare lo scambio di informazioni, con particolare riguardo all'accesso automatizzato ai profili DNA.

Sul terreno dei finanziamenti, la Commissione raccomanda l'attuazione del Piano di azione per la lotta al finanziamento del terrorismo presentato all'inizio del 2016 che mira a prevenire i trasferimenti di denaro e a contrastare l'accesso delle organizzazioni terroristiche alle fonti di reddito e alla raccolta di risorse.

La Commissione sollecita, inoltre, gli Stati membri ad anticipare il recepimento della IV direttiva antiriciclaggio diretta a facilitare la tracciabilità del denaro e delle transazioni sospette, allineando in tal modo l'ordinamento europeo alle raccomandazioni del GAFI.

Infine, la Commissione delinea una vera e propria roadmap che prevede l'adozione di una serie di misure. Si prospetta in particolare la presentazione di: entro giugno 2016, una proposta legislativa di modifica della quarta direttiva Antiriciclaggio; entro giugno 2016, un atto delegato per individuare i paesi terzi ad alto rischio con carenze strategiche nelle normative in materia di lotta contro il riciclaggio di denaro e contrasto al finanziamento del terrorismo (lista nera UE); entro dicembre 2016, una proposta legislativa volta ad armonizzare i reati e le sanzioni in materia di riciclaggio di denaro; entro dicembre 2016, una proposta legislativa contro i movimenti illeciti di denaro contante; entro dicembre 2016, una proposta legislativa sul riconoscimento reciproco dei provvedimenti di con-

gelamento e di confisca dei proventi di reato; entro dicembre 2016, una proposta legislativa per una direttiva sulla lotta contro le frodi e le falsificazioni di mezzi di pagamento diversi dai contanti; entro il primo trimestre del 2017, una proposta legislativa per rafforzare le prerogative e la cooperazione delle dogane e affrontare il finanziamento del terrorismo connesso agli scambi di merci; a partire dal secondo trimestre del 2017, una relazione su una valutazione sovranazionale dei rischi di

riciclaggio di denaro e di finanziamento del terrorismo e raccomandazioni agli Stati membri su misure adeguate per affrontarli.

Andrea MAZZIOTTI DI CELSO, *presidente*, nessuno chiedendo di intervenire, rinvia quindi il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 13.55.