

Bruxelles, 28 luglio 2017
(OR. en)

11550/17

DAPIX 278
COSI 175
FREMP 88
CT 78
FRONT 344
COPEN 249
JAIEX 54
ENFOPOL 378
CYBER 118
JAI 725

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine:	Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea
Data:	27 luglio 2017
Destinatario:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Segretario Generale del Consiglio dell'Unione europea

n. doc. Comm.:	COM(2017) 407 final
----------------	---------------------

Oggetto:	COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO EUROPEO E AL CONSIGLIO Nona relazione sui progressi compiuti verso un'autentica ed efficace Unione della sicurezza
----------	---

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento COM(2017) 407 final.

All.: COM(2017) 407 final



Bruxelles, 26.7.2017
COM(2017) 407 final

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSIGLIO EUROPEO E AL CONSIGLIO**

**Nona relazione sui progressi compiuti verso un'autentica ed efficace Unione della
sicurezza**

{SWD(2017) 278 final}

I. INTRODUZIONE

Il presente documento è la nona relazione mensile sui progressi compiuti verso la creazione di un'autentica ed efficace Unione della sicurezza e verte sugli sviluppi attinenti a due pilastri principali: affrontare il problema del terrorismo, della criminalità organizzata e dei relativi mezzi di sostegno, e rafforzare le nostre difese e la nostra resilienza contro tali minacce.

La presente relazione delinea le conclusioni che la Commissione ha tratto dalla **valutazione complessiva dell'azione dell'UE nel settore della sicurezza interna** pubblicata unitamente alla presente relazione¹. Avviata nel dicembre 2016, la valutazione ha esaminato la pertinenza e l'efficacia delle politiche e degli strumenti dell'UE per sostenere gli Stati membri nella lotta contro il terrorismo e nella prevenzione della radicalizzazione, nonché nello smantellamento della criminalità organizzata e nella lotta contro la criminalità informatica. Ripercorrendo le azioni intraprese a livello dell'UE nel settore della sicurezza interna, la valutazione si basa sull'analisi interna dei servizi della Commissione, su indagini svolte con le autorità degli Stati membri e le agenzie dell'UE e sul dialogo inclusivo con un ampio spettro di portatori di interessi, tra cui il Parlamento europeo, i parlamenti nazionali, la società civile, i gruppi di riflessione, il mondo accademico e i rappresentanti dell'industria.

Sebbene il **risultato generale della valutazione complessiva sia positivo** e confermi il riconoscimento del valore e la pertinenza dei principali strumenti della politica di sicurezza dell'UE, la valutazione ha anche evidenziato **sfide e lacune** che si ripercuotono sull'efficacia della cooperazione all'interno dell'Unione della sicurezza. La presente relazione illustra le modalità con cui la Commissione intende affrontare tali sfide e lacune al fine di migliorare ulteriormente l'efficacia della politica di sicurezza dell'UE, tra cui la necessità di sviluppare ulteriormente e adattare le politiche e gli strumenti a disposizione per rispondere alla minaccia in continua evoluzione che il terrorismo rappresenta, come si sottolinea anche nelle conclusioni del Consiglio europeo² del 22-23 giugno 2017, nel piano d'azione del G20 sulla lotta al terrorismo³ del 7 luglio 2017 e nella dichiarazione del vertice del G7 di Taormina⁴ sulla lotta contro il terrorismo e l'estremismo violento del 26 maggio 2017.

La presente relazione aggiorna inoltre sui progressi compiuti nell'attuazione dei fascicoli prioritari in materia di sicurezza, inclusi i successivi passi intrapresi per **prevenire il finanziamento del terrorismo** basato sul traffico illegale di beni culturali e migliorare lo **scambio di informazioni** attraverso l'interoperabilità dei sistemi d'informazione e la loro piena attuazione. Riguardo alle misure non legislative, la presente relazione fornisce un aggiornamento sui provvedimenti adottati per **impedire la radicalizzazione online**, rafforzare la **protezione degli obiettivi non strategici** e sostenere le iniziative nazionali attraverso i **finanziamenti dell'UE** destinati alle politiche di sicurezza interna. La presente relazione affronta infine i recenti sviluppi della dimensione esterna che hanno attinenza con i lavori finalizzati alla creazione di un'autentica ed efficace Unione della sicurezza.

II. VALUTAZIONE COMPLESSIVA DELLA POLITICA DI SICUREZZA DELL'UE

1. Valutazione generale: l'azione dell'UE apporta un valore aggiunto nel sostenere gli Stati membri

¹ SWD(2017) 278 final (26.7.2017).

² http://www.consilium.europa.eu/it/meetings/european-council/2017/06/22-23-euco-conclusions_pdf/.

³ http://www.consilium.europa.eu/press-releases-pdf/2017/7/47244662401_en.pdf.

⁴ <http://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2017/05/26-statement-fight-against-terrorism/>.

La valutazione complessiva mostra come i portatori di interessi considerino l'azione dell'UE nel settore della sicurezza interna e gli strumenti adoperati **adeguati, pertinenti ed efficaci** al fine di produrre risultati positivi. Le politiche di sicurezza interna dell'UE sono percepite come portatrici di valore aggiunto nel sostenere l'azione degli Stati membri, in linea con la responsabilità operativa degli Stati membri nel garantire la sicurezza e con il ruolo di sostegno attribuito alle istituzioni e alle agenzie dell'UE dai trattati. Non sono state individuate considerevoli ripercussioni negative, né duplicazioni o sovrapposizioni rilevanti.

La valutazione complessiva sottolinea in particolare il valore aggiunto dell'azione dell'UE nell'agevolare **lo scambio di informazioni e la cooperazione operativa**. Strumenti e mezzi quali il sistema d'informazione Schengen, le squadre investigative comuni, il mandato di arresto europeo e l'assistenza giudiziaria reciproca sostengono le autorità nazionali nella raccolta e nello scambio di informazioni e prove, consentendo loro di mettere in atto un'azione operativa coordinata e aiutandole ad assicurare i colpevoli alla giustizia. Secondo la valutazione generale le misure dell'UE hanno inoltre contribuito a migliorare le capacità nazionali nel combattere il terrorismo, la criminalità organizzata, le forme gravi di criminalità e la criminalità informatica, anche attraverso attività di formazione, scambio delle migliori prassi e cooperazione transfrontaliera. Quadri di cooperazione come il ciclo programmatico dell'UE per contrastare la criminalità organizzata e le forme gravi di criminalità internazionale contribuiscono a definire le priorità comuni dell'azione operativa delle autorità degli Stati membri a livello nazionale e transfrontaliero. Le agenzie dell'UE del settore della giustizia e degli affari interni hanno assunto un ruolo centrale nei rispettivi settori di competenza, come dimostrato dal sostegno fornito dall'Europol attraverso i suoi centri specializzati⁵ o dal ruolo di Eurojust nell'agevolare l'attuazione del mandato di arresto europeo e dell'ordine europeo di indagine.

Riguardo alla **normativa dell'UE**, dalla valutazione complessiva emerge che i portatori di interessi sono nel complesso soddisfatti del quadro dell'UE nel settore della sicurezza interna e della certezza del diritto che tale quadro garantisce. Il quadro giuridico dell'UE nel settore della politica di sicurezza interna è stato sviluppato nel tempo e si è dimostrato adattabile all'evoluzione delle minacce. Sebbene non siano state individuate lacune sostanziali nella normativa, la valutazione complessiva ha evidenziato la necessità di modifiche e integrazioni mirate al quadro dell'UE, al fine di far fronte all'evoluzione delle minacce e snellire le norme esistenti, riducendone la complessità per coloro che le applicano nel concreto (cfr. la sezione II.2, comprese le conclusioni della Commissione su tali risultati).

La valutazione complessiva ribadisce come il rispetto dei **diritti fondamentali** rappresenti una caratteristica chiave della politica di sicurezza dell'UE, in linea con gli obblighi giuridici previsti dai trattati. In aggiunta all'efficace controllo giurisdizionale esercitato dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, la Commissione ha sviluppato diversi meccanismi per integrare il rispetto dei diritti fondamentali nella formulazione delle proposte legislative e strategiche, tra cui l'inserimento all'interno delle valutazioni d'impatto, in conformità ai principi per legiferare meglio, di una valutazione dell'impatto che le misure di intervento previste hanno sui diritti fondamentali⁶, o il coinvolgimento del garante europeo della protezione dei dati e dell'Agenzia per i diritti fondamentali a uno stadio iniziale dei lavori sulle specifiche iniziative. Gli attuali lavori sull'interoperabilità dei sistemi d'informazione sono un caso

⁵ Il Centro europeo antiterrorismo (ECTC), il Centro europeo per la lotta alla criminalità informatica (EC3) e il Centro europeo contro il traffico di migranti (EMSC).

⁶ Cfr. il documento di lavoro della Commissione sugli orientamenti operativi in merito alla presa in considerazione dei diritti fondamentali nelle valutazioni di impatto della Commissione (SEC(2011) 567 final del 6.5.2011).

esemplare in cui il contributo e gli orientamenti forniti dal garante europeo della protezione dei dati e dall'Agenzia per i diritti fondamentali sono presi in considerazione a uno stadio iniziale dello sviluppo di un nuovo approccio strategico⁷. I diritti fondamentali sono inoltre presi in considerazione nella valutazione dell'impatto e dell'efficacia di strumenti e politiche dell'UE al fine di verificare se tali strumenti e politiche siano ancora necessari, proporzionati e adeguati allo scopo. La Commissione assiste inoltre le autorità nazionali a garantire il rispetto dei diritti fondamentali nell'attuazione della pertinente normativa dell'UE. La Commissione continuerà ad applicare e sviluppare ulteriormente tali meccanismi per garantire il pieno rispetto dei diritti fondamentali nella politica di sicurezza dell'UE, sulla base della convinzione che la tutela della sicurezza dei cittadini e il rispetto dei diritti fondamentali siano complementari.

2. Principali sfide per un'efficace politica di sicurezza dell'UE e modalità per affrontarle

Sebbene le conclusioni generali sulla valutazione complessiva siano positive, la valutazione individua anche alcune sfide e lacune che hanno ripercussioni negative sulla cooperazione all'interno dell'Unione della sicurezza. Tali sfide e lacune possono essere riassunte nella maniera seguente:

- **l'attuazione incompleta** di alcune politiche e strumenti dell'UE a livello nazionale ne riduce l'efficacia;
- la **complessità** di alcuni strumenti e mezzi dell'UE rende più difficile per le autorità nazionali sfruttarli appieno;
- le **capacità** limitate a livello nazionale richiedono una maggiore condivisione delle risorse e delle competenze a livello dell'UE, nonché la creazione di sinergie attraverso i diversi settori di intervento;
- **l'evoluzione delle minacce** impone all'UE di aggiornare i propri strumenti e mezzi.

Individuando tali sfide e lacune, la valutazione complessiva conferma una serie di iniziative strategiche avviate recentemente dalla Commissione e invita a intraprendere ulteriori azioni. La Commissione farà seguito a tali risultati in conformità ai principi per legiferare meglio.

Sostenere la piena attuazione delle misure dell'UE

La valutazione complessiva evidenzia per una serie di politiche e strumenti chiave dell'UE nel settore della sicurezza interna una **mancata piena attuazione** da parte degli Stati membri a livello nazionale. Ne sono esempi la normativa nel settore della criminalità organizzata⁸ oppure il quadro di Prüm⁹ per lo scambio di dati sul DNA, sulle impronte digitali e sull'immatricolazione dei veicoli. La mancata piena attuazione di tali strumenti ne ostacola l'efficacia e impedisce a tutti gli Stati membri di sfruttarne appieno il potenziale.

La Commissione continuerà a **sostenere gli Stati membri nell'attuazione della normativa dell'UE** durante il periodo di recepimento. Ne è un esempio il sostegno fornito nell'attuazione della direttiva dell'UE sul codice di prenotazione (PNR)¹⁰, che deve essere attuata entro il 25

⁷ Cfr. la settima relazione sui progressi compiuti verso un'autentica ed efficace Unione della sicurezza (COM(2017) 261 final del 16.5.2017).

⁸ In particolare la decisione quadro relativa alla lotta contro la criminalità organizzata (decisione quadro del Consiglio 2008/841/GAI del 24.10.2008).

⁹ Decisioni del Consiglio 2008/615/GAI e 2008/616/GAI (23.6.2008).

¹⁰ Direttiva (UE) 2016/681 (27.4.2016).

maggio 2018. La Commissione ha presentato un piano di attuazione¹¹, ha predisposto finanziamenti supplementari e organizza regolarmente riunioni con gli esperti degli Stati membri per condividere conoscenze, competenze e migliori prassi in materia (cfr. la sezione III.1). Un altro esempio è rappresentato dall'attuazione in corso della direttiva sulla sicurezza delle reti e dei sistemi informativi (direttiva SRI), che deve essere recepita entro il 9 maggio 2018¹². In linea con i risultati della valutazione complessiva la Commissione presterà particolare attenzione all'attuazione della direttiva sulla lotta contro il terrorismo¹³ e alla recente normativa sul finanziamento del terrorismo¹⁴, poiché dalla valutazione complessiva è emerso che alcuni portatori di interessi hanno evidenziato il rischio di difficoltà nell'attuazione di tali strumenti.

La Commissione continuerà inoltre a esercitare il proprio ruolo di custode dei trattati e ad avviare procedure di infrazione ogniqualvolta sarà necessario per garantire la completa applicazione del diritto dell'UE nel settore della sicurezza interna. In linea con i risultati della valutazione complessiva, la Commissione continuerà a unire il ricorso a tali **poteri per il rispetto del diritto** a misure per la condivisione delle conoscenze e delle competenze tra gli Stati membri interessati. Ne è un esempio il sostegno tecnico fornito dalla Commissione a quei pochi Stati membri che non hanno ancora attuato il quadro di Prüm, parallelamente all'avvio di procedure di infrazione nei loro confronti (cfr. la sezione III.1).

Le autorità degli Stati membri hanno individuato nella carenza di conoscenze tecniche e di risorse finanziarie un'importante ragione alla base dei ritardi nel processo di attuazione, in particolare nei casi di informazioni nuove o aggiornate. La Commissione sottolinea che sono disponibili **finanziamenti dell'UE** nel quadro del Fondo sicurezza interna – Polizia, ma è opportuno migliorarne l'assorbimento da parte degli Stati membri, considerato che il tasso di assorbimento del fondo al 15 giugno 2017 era pari al 26% (cfr. anche la sezione III.2). La Commissione continuerà a sostenere gli Stati membri affinché adoperino al meglio i finanziamenti.

Ridurre la complessità di strumenti e mezzi dell'UE

Dalla valutazione complessiva è emerso che la **complessità della normativa dell'UE** che disciplina alcuni strumenti dell'UE ne impedisce l'uso efficace da parte delle autorità nazionali. Ne sono esempio le norme unionali divergenti sull'accesso ai sistemi d'informazione dell'UE da parte delle autorità di contrasto o gli attuali quadri normativi relativi all'ottenimento dell'accesso transfrontaliero alle prove elettroniche, che rispecchiano tradizionali concetti di territorialità e si scontrano con la natura transgiurisdizionale dei servizi elettronici e dei flussi di dati. Ciò è in parte dovuto al fatto che i diversi strumenti sono stati sviluppati in un lasso di tempo piuttosto lungo, dando luogo in alcuni casi a un'intricata rete di strumenti che ne rende difficile l'uso da parte delle autorità nazionali. La normativa dell'UE inoltre non sempre ha saputo apportare la necessaria chiarezza in termini di definizioni, producendo così negli Stati membri norme divergenti che ostacolano la cooperazione internazionale. Tale era la situazione in particolare nell'ambito della lotta contro il terrorismo prima dell'adozione della direttiva sulla lotta contro il terrorismo¹⁵ che qualifica come reati il finanziamento del terrorismo e la partecipazione ad addestramenti o viaggi a fini terroristici, nonché l'organizzazione o l'agevolazione di tali viaggi.

¹¹ SWD(2016) 426 final (28.11.2016).

¹² Direttiva (UE) 2016/1148 (6.7.2016).

¹³ Direttiva (UE) 2017/541 (15.3.2017).

¹⁴ Direttiva (UE) 2015/849 (20.5.2015).

¹⁵ Direttiva (UE) 2017/541 (15.3.2017).

La Commissione ha già intrapreso azioni per far fronte alla complessità della normativa dell'UE evidenziata dalla valutazione complessiva. In materia di scambio di informazioni la Commissione ha individuato nel complesso panorama di sistemi d'informazione governati in maniera diversa un ostacolo al lavoro delle autorità nazionali¹⁶, proponendo quale prospettiva futura per superare tale ostacolo il raggiungimento dell'interoperabilità tra i sistemi d'informazione¹⁷, comprese norme più snelle per l'accesso a fini di contrasto che rispettino i diritti fondamentali, in particolare la protezione dei dati. La Commissione ha inoltre rivisto i meccanismi di ottenimento dell'accesso transfrontaliero alle prove elettroniche. Su tale base la Commissione attua misure pratiche per migliorare tale accesso all'interno dell'attuale quadro normativo, lavorando al contempo su una valutazione d'impatto che fornisca orientamenti per eventuali interventi normativi futuri¹⁸.

La Commissione inoltre rivedrà **gli atti legislativi individuati nella valutazione complessiva** come potenzialmente obsoleti o superati. Nel novembre 2014 la Commissione ha proposto l'abrogazione di 24 atti legislativi nel settore della cooperazione di polizia e della cooperazione giudiziaria in materia penale¹⁹. Il 20 gennaio 2016 i colegislatori hanno adottato le proposte, abrogando in totale 26 atti²⁰.

La valutazione complessiva ha inoltre dimostrato l'importanza della **formazione** per ampliare le conoscenze degli utenti finali sugli attuali strumenti dell'UE, nonché la loro capacità di impiegarli efficacemente. I portatori di interessi hanno inoltre sottolineato il valore aggiunto dei programmi di scambio e di distacco per funzionari nazionali quali modalità di condivisione di migliori prassi nell'uso degli strumenti dell'UE. La Commissione lavora a stretto contatto con l'Agenzia dell'Unione europea per la formazione delle autorità di contrasto (CEPOL) al fine di garantire che il programma di formazione di quest'ultima sia in linea con le priorità dell'UE nel settore della sicurezza e che l'Agenzia contribuisca a fornire ai funzionari nazionali le conoscenze e le competenze a loro necessarie per collaborare efficacemente con i funzionari degli altri Stati membri, sfruttando appieno il nuovo mandato dell'Agenzia con decorrenza dal 1 luglio 2016²¹. La Commissione sostiene una serie di programmi formativi sviluppati dalla rete europea di formazione giudiziaria (REFG) e destinati a procuratori e giudici incaricati di applicare la normativa dell'Unione sulla cooperazione giudiziaria in materia penale.

Sviluppare capacità a livello dell'UE grazie alla condivisione delle risorse e delle competenze e allo sfruttamento delle sinergie

Dalla valutazione complessiva è emerso che esiste un margine per migliorare la condivisione delle risorse a livello dell'UE. Laddove i singoli Stati membri non dispongono di competenze specifiche o di risorse, lo sviluppo di **capacità condivise a livello dell'UE** potrebbe apportare benefici. I portatori di interessi hanno fatto riferimento in particolare a settori caratterizzati da un impiego intensivo della tecnologia, quali la cibersicurezza, i materiali chimici, biologici,

¹⁶ Cfr. la comunicazione relativa a sistemi d'informazione più solidi e intelligenti per le frontiere e la sicurezza (COM(2016) 205 final del 6.4.2016).

¹⁷ Cfr. la settima relazione sui progressi compiuti verso un'autentica ed efficace Unione della sicurezza (COM(2017) 261 final del 16.5.2017).

¹⁸ Cfr. l'ottava relazione sui progressi compiuti verso un'autentica ed efficace Unione della sicurezza (COM(2017) 354 final del 29.6.2017).

¹⁹ COM(2014) 713 final, COM(2014) 714 final e COM(2014) 715 final (28.11.2014). Tali proposte si basavano su una valutazione degli atti normativi legati allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia effettuata in vista del termine delle disposizioni transitorie definite dal protocollo 36 del trattato di Lisbona.

²⁰ Regolamento (UE) 2016/93, regolamento (UE) 2016/94 e regolamento (UE) 2016/95 (20.1.2016).

²¹ Regolamento (UE) 2015/2219 (25.11.2015).

radiologici o nucleari (CBRN), oppure l'analisi dei big data o delle fonti aperte. Le **agenzie dell'UE** rivestono un ruolo fondamentale nella fornitura di risorse condivise ai singoli Stati membri. Il Centro europeo per la lotta alla criminalità informatica (EC3) dell'Europol ad esempio sostiene la lotta delle autorità nazionali contro la criminalità informatica e la risposta delle autorità di contrasto agli attacchi informatici su larga scala attraverso la fornitura di perizie forensi o di informazioni relative alla criminalità informatica provenienti da fonti pubbliche, private e aperte. Il Centro europeo antiterrorismo e il Centro europeo contro il traffico di migranti svolgono analoghe funzioni di supporto nei rispettivi settori. Un altro esempio è rappresentato dall'Agenzia dell'UE per la sicurezza delle reti e dell'informazione (ENISA), che svolge un ruolo di sostegno alla cooperazione tra gli Stati membri nel quadro della direttiva sulla sicurezza delle reti e dei sistemi informativi (direttiva SRI). La valutazione complessiva mostra come il sostegno fornito dalle agenzie dell'UE sia considerato di grande valore da parte dei portatori di interessi. La Commissione si adopera per garantire che le agenzie dell'UE dispongano dei mezzi necessari per svolgere tale funzione di supporto.

Le **reti** a livello dell'UE rappresentano un'ulteriore modalità di condivisione delle risorse negli specifici settori della sicurezza interna. La valutazione complessiva sottolinea il valore aggiunto delle reti europee o delle strutture di cooperazione che integrano il lavoro delle agenzie dell'UE e promuovono la cooperazione operativa. Tra queste figurano reti specializzate per la criminalità ambientale (EnviCrimeNet), il traffico di droga (Centro di analisi e operazioni contro il narcotraffico marittimo), la prevenzione della criminalità (rete europea di prevenzione della criminalità), le unità speciali d'intervento (rete ATLAS), i materiali chimici, biologici, radiologici o nucleari (CBRN) (gruppo consultivo CBRN) e la sicurezza dei trasporti (Airpol e Railpol). La Commissione continuerà ad applicare tale approccio di rete laddove necessario, come con la recente istituzione del gruppo di intervento dell'UE sulla protezione degli obiettivi non strategici, che consente una maggiore strutturazione dello scambio di informazioni e della condivisione di migliori prassi in materia di azione operativa finalizzata a proteggere gli obiettivi non strategici.

Dalla valutazione complessiva è emerso che, data la natura trasversale delle sfide legate al terrorismo, alle forme gravi di criminalità e alla criminalità informatica, esiste un margine per migliorare lo sfruttamento di **sinergie a livello dell'UE tra le politiche di sicurezza e i settori di intervento correlati**. Tra gli esempi rientrano l'esigenza di una più stretta cooperazione tra le autorità di polizia, le guardie di frontiera e le autorità doganali, e i collegamenti tra la politica di sicurezza e la politica dei trasporti in settori quali la sicurezza aerea o marittima. La Commissione ha risposto a tale esigenza di azione transettoriale mediante la creazione di uno specifico portafoglio per l'Unione della sicurezza, coadiuvato da una task force trasversale che si basa sulle competenze dell'intera Commissione.

La valutazione complessiva sottolinea inoltre come l'azione a livello dell'UE apporti un valore aggiunto alle autorità nazionali, poiché **riunisce diversi attori** non appartenenti al settore pubblico. I portatori di interessi hanno evidenziato il valore della cooperazione tra autorità pubbliche e settore dell'industria nella lotta alla criminalità informatica e alla radicalizzazione online, così come l'importanza del coinvolgimento di operatori, studiosi e ricercatori locali negli sforzi per impedire la radicalizzazione violenta all'interno delle comunità. La Commissione continuerà a sostenere questo lavoro attraverso realtà quali il Forum dell'UE su internet o il centro di eccellenza della rete per la sensibilizzazione alla radicalizzazione. La Commissione valuterà inoltre la possibilità di organizzare dialoghi strategici regolari in materia di politica di sicurezza che coinvolgano un ampio spettro di portatori di interessi.

Affrontare le minacce in continua evoluzione

Una delle sfide generali della politica di sicurezza dell'UE è rappresentata dalla necessità di garantire strumenti e mezzi aggiornati che siano in grado di far fronte alle minacce in continua evoluzione. La valutazione complessiva indica che le minacce nuove e emergenti hanno ripetutamente richiesto una revisione mirata degli strumenti e della normativa dell'UE esistenti in materia di sicurezza interna. Nel settore della lotta contro il terrorismo, il quadro concettuale globale per l'azione dell'UE in materia di sicurezza interna è tuttora valido e ha permesso di adattare i singoli strumenti e mezzi a un contesto di sicurezza in rapido cambiamento.

La Commissione continuerà a valutare la necessità di modifiche mirate agli strumenti e ai mezzi a disposizione in materia di sicurezza interna. Tra gli esempi recenti rientrano la creazione di un gruppo di esperti ad alto livello sulla radicalizzazione²² al fine di agevolare l'ulteriore sviluppo delle politiche dell'UE per far fronte a una radicalizzazione di proporzioni inaudite, nonché l'imminente revisione della strategia per la cibersicurezza del 2013 al fine di fornire una risposta aggiornata ed efficace alla crescente minaccia della criminalità informatica.

L'imminente istituzione di una **commissione speciale del Parlamento europeo sul terrorismo**²³ rappresenta un'ulteriore opportunità per valutare se le attuali misure antiterrorismo dell'UE sono idonee a rispondere all'evoluzione della minaccia del terrorismo in Europa, nonché per individuare gli ostacoli pratici e giuridici da affrontare. La Commissione contribuirà attivamente ai lavori della commissione speciale, mirando al raggiungimento di un obiettivo che fungerà da base per un'ulteriore azione congiunta con la commissione del Parlamento europeo per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni (LIBE) e il Consiglio.

III. ATTUAZIONE DEI FASCICOLI PRIORITARI IN MATERIA DI SICUREZZA

1. Iniziative legislative

Il 13 luglio 2017 la Commissione ha adottato una proposta²⁴ di regolamento per **impedire l'importazione e il deposito nell'UE di beni culturali esportati illecitamente da un paese terzo**, che riduce il traffico di beni culturali, contrasta il finanziamento del terrorismo e protegge il patrimonio culturale. Tale proposta rappresenta un ulteriore passo verso l'attuazione del piano d'azione per rafforzare la lotta contro il finanziamento del terrorismo del febbraio 2016²⁵ e fa seguito all'invito del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite²⁶ a intraprendere azioni per contrastare il commercio e il traffico illecito di beni culturali, in particolare quando hanno origine in un contesto di conflitto armato e sono opera di gruppi terroristici oppure li agevolano. Una volta adottata dai colegislatori, la proposta della Commissione formulerà una definizione comune di beni culturali all'importazione, garantirà l'esercizio di diligenza da parte degli importatori al momento dell'acquisto di beni culturali da

²² Cfr. l'ottava relazione sui progressi compiuti verso un'autentica ed efficace Unione della sicurezza (COM(2017) 354 final del, 29.6.2017).

²³ <http://www.europarl.europa.eu/news/it/press-room/20170629IPR78658/istituata-la-commissione-speciale-sulla-lotta-al-terrorismo>.

²⁴ COM(2017) 375 final (13.7.2017).

²⁵ COM(2016) 50 final (2.2.2016). Per un quadro generale dello stato di attuazione del piano d'azione cfr. l'ottava relazione sui progressi compiuti verso un'autentica ed efficace Unione della sicurezza (COM(2017) 354 final del 29.6.2017).

²⁶ Risoluzione 2347 del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite (24.3.2017).

paesi terzi, stabilirà informazioni standardizzate che attestino la legalità dei beni e introdurrà deterrenti efficaci al traffico. La Commissione invita i colegislatori a lavorare sulla proposta in via prioritaria.

Ulteriori progressi sono riscontrabili anche nel lavoro relativo a sistemi d'informazione più solidi e intelligenti per le frontiere e la sicurezza. Il 12 luglio 2017 la commissione del Parlamento europeo per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni (LIBE) e il comitato dei rappresentanti permanenti del Consiglio (COREPER) hanno confermato il raggiungimento di un accordo sul **sistema di ingressi/uscite** (EES). Proposto dalla Commissione nell'aprile 2016²⁷, il sistema registrerà i dati di ingresso e di uscita dei cittadini di paesi terzi che attraversano le frontiere esterne dell'UE, contribuendo così a migliorare la gestione delle frontiere esterne e la sicurezza interna. L'accordo politico sul sistema di ingressi/uscite rappresenta un'importante passo avanti verso il raggiungimento di una piena interoperabilità dei sistemi d'informazione dell'Unione europea entro il 2020, in linea con il nuovo approccio della Commissione alla gestione dei dati per le frontiere e la sicurezza²⁸. In occasione della riunione informale del Consiglio "Giustizia e affari interni" tenutasi a Tallinn il 6 e il 7 luglio 2017 gli Stati membri hanno ribadito il proprio impegno a lavorare in via prioritaria sull'interoperabilità dei sistemi d'informazione. La Commissione invita i colegislatori ad accelerare i lavori sulle relative proposte legislative sui sistemi d'informazione che sono attualmente oggetto di discussione²⁹.

Proseguono inoltre i lavori per attuare i sistemi esistenti e massimizzarne i benefici, un altro settore cruciale di intervento per rendere più solidi e intelligenti i sistemi d'informazione per le frontiere e la sicurezza. Come parte del sostegno all'attuazione della **direttiva UE sul codice di prenotazione (PNR)**, i servizi della Commissione hanno organizzato il 22 giugno 2017 una quinta riunione con gli esperti degli Stati membri per condividere le relative conoscenze, competenze e migliori prassi. Poiché manca meno di un anno alla scadenza del termine di recepimento (25 maggio 2018), la Commissione incoraggia ancora una volta gli Stati membri a incrementare gli sforzi per garantire la tempestiva istituzione di un sistema PNR operativo, che rappresenta un importante strumento di contrasto alla minaccia del terrorismo. La Commissione ha inviato lettere agli Stati membri che paiono più indietro nel processo di attuazione, al fine di affrontare gli eventuali ostacoli che questi potrebbero incontrare e valutare la possibilità di un sostegno ulteriore, incluso un sostegno bilaterale ad opera di alcuni degli Stati membri che si trovano a uno stadio più avanzato del processo di attuazione della direttiva PNR.

Mentre taluni Stati membri hanno fatto progressi nell'attuazione delle **decisioni di Prüm**³⁰, la Commissione è stata costretta a ricorrere ai propri poteri sulle procedure di infrazione per

²⁷ COM(2016) 194 final (6.4.2016).

²⁸ Cfr. la settima relazione sui progressi compiuti verso un'autentica ed efficace Unione della sicurezza (COM(2017) 261 final del 16.5.2017).

²⁹ Il riferimento è alla proposta di istituzione di un sistema europeo di informazione e autorizzazione ai viaggi (ETIAS) (COM(2016) 731 final del 16.11.2016), alle proposte per rafforzare il sistema d'informazione Schengen (COM(2016) 881 final, 882 final e 883 final del 21.12.2016), alla proposta sull'Eurodac (COM(2016) 272 final del 4.5.2016) e alla proposta supplementare per agevolare lo scambio dei casellari giudiziari di cittadini di paesi terzi all'interno dell'UE attraverso un sistema europeo di informazione sui casellari giudiziari (ECRIS) (COM(2017) 344 final del 29.6.2017).

³⁰ Tali decisioni del Consiglio (decisioni del Consiglio 2008/615/GAI e 2008/616/GAI del 23.6.2008) si concentrano in particolare sulla lotta al terrorismo e sulla criminalità transfrontaliera, introducendo norme e procedure per consentire agli Stati membri di effettuare rapidamente ricerche nei rispettivi schedari di analisi del DNA, nei sistemi di identificazione dattiloscopica e nelle banche dati di immatricolazione dei

assicurarne la piena attuazione. A tal fine il 18 maggio 2017 la Commissione ha inviato pareri motivati alla Croazia, all'Irlanda e all'Italia. Oltre a fare uso dei poteri a essa conferiti dai trattati, la Commissione continua a sostenere gli Stati membri mettendo a disposizione finanziamenti nel quadro del Fondo sicurezza interna – Polizia, destinati all'attuazione in conformità con i programmi nazionali. La Commissione destinerà ulteriori 22 milioni di EUR a tali programmi nazionali per il 2017, un finanziamento che potrà essere usato ai fini dell'attuazione delle decisioni di Prüm.

Il 7 luglio 2017, durante la riunione informale del Consiglio "Giustizia e affari interni" tenutasi a Tallinn, i ministri della Giustizia hanno discusso la proposta della Commissione **relativa al riconoscimento reciproco dei provvedimenti di congelamento e di confisca**³¹. La Commissione invita i colegislatori a procedere rapidamente in merito a questa proposta in modo da incrementare il recupero dei beni di origine criminosa nei casi transfrontalieri.

2. Attuazione di misure non legislative

La lotta contro la radicalizzazione online rimane una priorità nel quadro della lotta contro il terrorismo e la Commissione sta accelerando il proprio lavoro per sostenere gli Stati membri nell'affrontare tale sfida. Il 27 giugno 2017 si è tenuta una riunione degli alti funzionari del Forum dell'UE su internet³², a seguito della quale il 17 luglio 2017 i membri di tale Forum hanno presentato un **piano d'azione per contrastare i contenuti di stampo terroristico online**. Tale piano comprende misure volte a incrementare la rilevazione automatica dei contenuti illeciti di stampo terroristico online, condividere tecnologie e strumenti a ciò destinati con società di minori dimensioni, raggiungere una piena attuazione e un pieno sfruttamento della "banca dati di hash" e conferire alla società civile gli strumenti per diffondere argomentazioni alternative. In considerazione dell'urgenza del problema, i servizi della Commissione organizzeranno a settembre un'ulteriore riunione degli alti funzionari del Forum dell'UE su internet e riferiranno sui progressi compiuti nell'attuazione del piano d'azione nella successiva relazione sui progressi dell'Unione della sicurezza.

I recenti attacchi terroristici hanno ancora una volta richiamato l'attenzione sulla necessità di rafforzare la **protezione degli obiettivi non strategici** e di individuare innovative modalità per la protezione dei luoghi affollati. Il 30 e il 31 maggio 2017 i servizi della Commissione hanno organizzato un seminario con esperti degli Stati membri e dei paesi terzi finalizzato allo scambio di buone prassi e lezioni apprese in materia di protezione degli obiettivi non strategici. Tale seminario, organizzato nel contesto del Forum globale antiterrorismo, ha integrato gli sforzi intrapresi nel febbraio 2017 per sviluppare una piattaforma UE di politici e operatori al fine di rafforzare la resilienza dell'UE contro gli attacchi agli obiettivi non strategici. Il 29 giugno 2017 le forze speciali di intervento della polizia del Belgio e dei Paesi Bassi hanno inoltre effettuato, quale misura pratica sostenuta dalla Commissione, un'esercitazione transfrontaliera sul tema degli obiettivi non strategici, in cui è stato simulato un attacco terroristico sincronizzato su scuole pubbliche. Tale esercitazione, che ha visto il coinvolgimento delle forze di polizia, del personale di primo intervento e delle squadre statali di risposta alle emergenze, mirava a fornire una valutazione del livello di preparazione e delle

veicoli. Le decisioni del Consiglio avrebbero dovuto essere pienamente attuate dagli Stati membri entro l'agosto del 2011.

³¹ COM(2016) 819 final (21.12.2016).

³² Negli ultimi due anni la Commissione ha collaborato con fondamentali piattaforme internet, gli Stati membri e altri portatori di interessi nel quadro del Forum dell'UE su internet al fine di garantire la rimozione volontaria dei contenuti di stampo terroristico online e di sostenere la società civile nella diffusione di argomentazioni alternative.

attività di gestione delle crisi nel caso di attacchi simultanei in paesi vicini. I servizi della Commissione provvederanno a fornire uno speciale resoconto a tutti gli Stati membri al fine di diffondere le migliori prassi individuate a seguito di tale esercitazione.

I **finanziamenti dell'UE** rappresentano un importante mezzo per sostenere gli Stati membri nell'attuazione delle iniziative necessarie per costruire un'autentica ed efficace Unione della sicurezza. In considerazione dell'evoluzione delle minacce rappresentate dal terrorismo, dalla criminalità organizzata e dalla criminalità informatica, la Commissione destinerà **nel 2017 90 milioni di EUR a sostegno delle azioni dell'Unione** nel quadro del Fondo sicurezza interna – Polizia³³, raddoppiando così le risorse stanziare nel 2016. Il programma di lavoro annuale in materia³⁴, che definisce le priorità di finanziamento per azioni transfrontaliere mirate nel settore della sicurezza interna, si propone di sostenere gli sforzi degli Stati membri nella lotta contro il terrorismo mediante progetti finalizzati a prevenire il finanziamento del terrorismo, contrastare la radicalizzazione, assistere la società civile nella diffusione di argomentazioni alternative e rafforzare la protezione delle infrastrutture critiche. La Commissione intende inoltre destinare finanziamenti a programmi transfrontalieri volti ad affrontare le minacce della criminalità prioritarie, quali la tratta di esseri umani, il traffico di droga, il traffico di armi da fuoco e la criminalità ambientale³⁵.

Per la prima volta nel quadro del Fondo sicurezza interna – Polizia il programma annuale di lavoro per il 2017 prevede finanziamenti per progetti finalizzati alla lotta contro la criminalità informatica. Ciò rispecchia l'evoluzione della minaccia informatica evidenziata dai recenti attacchi informatici, nonché il fatto che in quasi tutti i tipi di criminalità organizzata i criminali usino le tecnologie con competenza ed efficacia sempre maggiori. Al fine di rafforzare lo scambio di informazioni la Commissione intende destinare finanziamenti a progetti che mirano a massimizzare i benefici degli attuali sistemi d'informazione dell'UE. Ciò rappresenta una priorità del lavoro sui sistemi d'informazione più solidi e intelligenti per le frontiere e la sicurezza³⁶ e sosterrà gli sforzi per il raggiungimento dell'interoperabilità dei sistemi d'informazione dell'UE³⁷. La Commissione infine intende stanziare finanziamenti per potenziare la cooperazione transfrontaliera di polizia, in linea con la propria raccomandazione del maggio 2017 relativa a controlli di polizia proporzionati e alla cooperazione di polizia nello spazio Schengen³⁸.

Tale finanziamento si aggiunge al sostegno fornito ai programmi nazionali degli Stati membri nel quadro del Fondo di sicurezza interna – Polizia. Per il periodo **2014-2020 la Commissione mette a disposizione di 26 Stati membri un totale di 754 milioni di EUR**, da destinare a misure per la lotta contro il terrorismo e la gestione del rischio e delle crisi³⁹. Tale finanziamento può essere impiegato per un ampio spettro di iniziative volte ad assicurare un alto livello di sicurezza nell'UE, ad esempio per istituire sistemi d'informazione, acquisire attrezzature operative, promuovere programmi di formazione e garantire la cooperazione

³³ Regolamento (UE) n. 513/2014 (16.4.2014).

³⁴ La Commissione intende adottare il programma di lavoro annuale per il 2017 relativo alle azioni dell'UE nel quadro del Fondo sicurezza interna – Polizia nel settembre 2017.

³⁵ Cfr. le minacce della criminalità definite come prioritarie nella sesta relazione sui progressi compiuti verso un'autentica ed efficace Unione della sicurezza (COM(2017) 213 final del 12.4.2017).

³⁶ COM(2016) 205 final (6.4.2016).

³⁷ Cfr. il nuovo approccio della Commissione alla gestione dei dati per le frontiere e la sicurezza delineato nella settima relazione sui progressi compiuti verso un'autentica ed efficace Unione della sicurezza (COM(2017) 261 final del 16.5.2017).

³⁸ COM(2017) 3349 final (12.5.2017).

³⁹ Partecipano alla costituzione del Fondo sicurezza interna – Polizia tutti gli Stati membri ad eccezione della Danimarca e del Regno Unito.

operativa. Sussistono tuttavia ampi margini di miglioramento per quanto riguarda il modo in cui gli Stati membri assorbono tali finanziamenti. La Commissione invita pertanto gli Stati membri a sfruttare appieno tali finanziamenti per attuare le priorità dell'Unione della sicurezza.

3. Dimensione esterna

Durante il vertice di Amburgo del 7-8 luglio 2017 i leader del G20 hanno adottato il **piano d'azione sulla lotta al terrorismo**. Il piano d'azione conferma le attuali priorità dell'azione dell'UE nel quadro dell'Unione della sicurezza, invitando a intraprendere azioni per fare fronte all'evoluzione della minaccia dei combattenti terroristi stranieri di ritorno in patria, agevolare lo scambio di informazioni e contrastare il finanziamento del terrorismo, la radicalizzazione e l'uso di internet a fini terroristici. La Commissione e il Servizio europeo per l'azione esterna continueranno a lavorare a stretto contatto con i partner esterni dell'UE al fine di attuare tali politiche.

Il 26 luglio 2017 la Corte di giustizia dell'Unione europea ha reso il proprio parere circa la compatibilità con i trattati dell'**accordo tra l'UE e il Canada sul trasferimento e sul trattamento dei dati del codice di prenotazione (accordo PNR)**⁴⁰. L'accordo è stato firmato nel 2014 e il Consiglio ha chiesto al Parlamento europeo di approvarlo. Il Parlamento europeo ha deciso di adire la Corte di giustizia per sapere se l'accordo previsto fosse conforme al diritto dell'Unione relativo al rispetto della vita privata e familiare nonché alla protezione dei dati di carattere personale. La Commissione tornerà su questo tema nella prossima relazione sui progressi dell'Unione della sicurezza prevista per settembre 2017.

La **riunione informale dei ministri della Giustizia e degli Affari interni dell'UE e del partenariato orientale**, tenutasi a Tallinn il 7 luglio, si è concentrata sulla lotta contro la criminalità informatica, sulla lotta contro la corruzione e sulle fondamentali riforme giudiziarie. I ministri hanno ribadito il loro comune impegno a intraprendere ulteriori azioni per contrastare la criminalità informatica e rafforzare la cibersicurezza. In materia di lotta contro la criminalità informatica sono state discusse sfide sul piano normativo e operativo, nella prospettiva di potenziare la cooperazione a livello sia regionale sia internazionale e intraprendere ulteriori azioni nel quadro del panel sullo stato di diritto del partenariato orientale.

Il 19 giugno 2017 il Consiglio "Affari esteri" ha adottato le proprie conclusioni sugli **aspetti esterni della sicurezza marittima**, che sottolineano il ruolo dell'UE in quanto garante della sicurezza marittima globale e invitano a una migliore condivisione delle informazioni e allo scambio di buone prassi, nonché a un aumento della coordinazione tra le iniziative dell'UE e la cooperazione internazionale in mare, al fine di affrontare le sfide e le minacce marittime emergenti.

Il 17 luglio 2017 il Consiglio "Affari esteri" ha discusso le priorità per l'attuazione della **strategia globale per la politica estera e di sicurezza dell'UE** nel periodo 2017-2018. I ministri hanno sottolineato l'esigenza di rafforzare ulteriormente il collegamento tra la dimensione interna ed esterna in tema di sicurezza, la lotta contro il terrorismo e la lotta contro le minacce ibride. I ministri hanno inoltre concordato due filoni di lavoro aggiuntivi riguardanti la governance globale e la cooperazione regionale, compreso un rafforzamento della sicurezza marittima e un potenziamento della cibersicurezza dell'Unione.

⁴⁰ <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2017-07/cp170084it.pdf>

Il 19 luglio 2017 la Commissione e l'Alta rappresentante dell'UE hanno presentato una relazione⁴¹ che traccia un bilancio dei progressi compiuti nell'attuazione del **quadro congiunto per contrastare le minacce ibride**⁴² dell'aprile 2016. Tale relazione illustra i progressi nell'ambito di 22 azioni finalizzate alla sensibilizzazione sulle minacce ibride, al rafforzamento della resilienza contro tali minacce e al potenziamento della cooperazione tra l'UE e la NATO.

Nel contesto del partenariato strategico e della cooperazione **UE-NATO**, il 19 giugno 2017 il Consiglio "Affari esteri" ha adottato le proprie conclusioni sui progressi compiuti nell'attuazione dell'insieme comune di proposte (42 azioni) approvato dai ministri dell'UE e della NATO il 6 dicembre 2016. La relazione sui progressi sottolinea l'esigenza di una cooperazione tra le due organizzazioni nell'attuale ambiente strategico, dove tanto l'UE quanto la NATO sono confrontate a sfide senza precedenti e nessuna delle due organizzazioni dispone di tutta la gamma di strumenti necessari per affrontare da sola tali sfide in materia di sicurezza. La relazione dimostra che le attività delle due organizzazioni sono complementari e contribuiscono al raggiungimento di un obiettivo comune. Il centro europeo di eccellenza per la lotta contro le minacce ibride, recentemente istituito a Helsinki, l'istituzione della cellula dell'UE per l'analisi delle minacce ibride e la sua interazione con la nuova sezione della NATO per l'analisi delle minacce ibride rafforzano ulteriormente la cooperazione tra l'UE e la NATO.

IV. CONCLUSIONI

La presente relazione si concentra sulle conclusioni che la Commissione ha tratto dalla valutazione complessiva dell'azione dell'UE nel settore della sicurezza interna pubblicata unitamente alla presente relazione. Sebbene il risultato generale della valutazione complessiva sia positivo e confermi la pertinenza e l'efficacia dell'azione dell'UE nel settore della sicurezza interna, la Commissione continuerà a lavorare per affrontare gli ostacoli e le lacune individuate: 1) sostenendo la piena attuazione delle misure dell'UE, 2) riducendo la complessità degli strumenti e mezzi dell'UE, 3) sviluppando ulteriormente le capacità a livello dell'UE grazie alla condivisione delle risorse e 4) affrontando le minacce in continua evoluzione. La Commissione presenterà la valutazione complessiva al Parlamento europeo e al Consiglio, invitando le due istituzioni ad avviare un dialogo per esaminarne i risultati.

La prossima relazione sui progressi dell'Unione della sicurezza sarà presentata a settembre 2017.

⁴¹ JOIN (2017) 30 final (19.7.2017).

⁴² JOIN (2016) 18 final (6.4.2016).