

dossier

XIX Legislatura

14 febbraio 2024

14a riunione del Gruppo di controllo parlamentare congiunto su Europol (JPSG)

Ghent, 18-19 febbraio 2024



XIX LEGISLATURA

Documentazione per le Commissioni RIUNIONI INTERPARLAMENTARI

14a riunione del Gruppo di controllo
parlamentare congiunto su Europol (JPSG)
Ghent, 18-19 febbraio 2024

SENATO DELLA REPUBBLICA

SERVIZIO STUDI

SERVIZIO DEGLI AFFARI INTERNAZIONALI

UFFICIO DEI RAPPORTI CON LE
ISTITUZIONI DELL'UNIONE EUROPEA

N. 69

CAMERA DEI DEPUTATI

UFFICIO RAPPORTI CON L'UNIONE
EUROPEA

N. 41



SERVIZIO STUDI

TEL. 06 6706-2451 - studil@senato.it - ✉ [@SR_Studi](https://twitter.com/SR_Studi)

SERVIZIO DEGLI AFFARI INTERNAZIONALI

Ufficio dei rapporti con le istituzioni dell'Unione Europea

TEL. 06-6706-5785 – affeuropei@senato.it

Dossier n. 69



UFFICIO RAPPORTI CON L'UNIONE EUROPEA

TEL. 06-6760-2145 - cdrue@camera.it - ✉ [@CD_europa](https://twitter.com/CD_europa) - europa.camera.it.

Dossier n. 41

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

INDICE

ORDINE DEL GIORNO

IL GRUPPO DI CONTROLLO PARLAMENTARE CONGIUNTO SULLE ATTIVITÀ DI EUROPOL	1
L’Agenzia Europol	1
La composizione del Gruppo congiunto di controllo parlamentare	3
Le attività di monitoraggio del Gruppo	3
IL GARANTE EUROPEO PER LA PROTEZIONE DEI DATI (GEPD)	7
Elementi generali	7
Il monitoraggio su Europol	8
LA FUNZIONE DI PROTEZIONE DEI DATI NELL’AMBITO DI EUROPOL	11
Il responsabile della protezione dei dati	11
Il responsabile per i diritti fondamentali.....	11
L’ISTITUZIONE DI UN FORUM CONSULTIVO SUI DIRITTI FONDAMENTALI	13
SESSIONE I: IL CONTRASTO AL TRAFFICO DI ARMI NELL’UE	17
La dimensione del fenomeno	17
Il quadro giuridico dell’UE in materia di contrasto al traffico di armi	18
SESSIONE II: LA LOTTA ALLA TRATTA DI ESSERI UMANI	27
Tratta di esseri umani.....	27
Traffico di migranti.....	33
Ultimi sviluppi nelle politiche di contrasto alla tratta di esseri umani e al traffico di migranti	36
Proposte normative volte al contrasto della tratta di esseri umani e del traffico di migranti	37
Europol - la lotta alla tratta di esseri umani e al traffico dei migranti.....	41



Parliamentary
Dimension



Draft agenda

14th meeting of the Joint Parliamentary Scrutiny Group (JPSG)
on Europol

Ghent, 18-19 February 2024

Version as of 14 February 2024

Sunday 18 February 2024

14.00 – 17.30 **Arrival and registration of delegations**

Venue: Oude Vismijn (Ghent)

14.30 – 16.30 **Optional guided tour of Ghent**

Departure: Oude Vismijn

17.00 – 18.00 **Troika meeting**

Venue: Oude Vismijn

19.00 – 22.00 **Dining reception**

Venue: Ghent City Hall

Monday 19 February 2024

Delegations are advised to arrive at the *Oude Vismijn* at the latest at 8.30.

9.00 – 9.05 **Welcoming speech by the Speaker of the Belgian Senate**

- Ms Stephanie D’HOSE, Speaker of the Belgian Senate

9.05 – 9.15 **Adoption of the agenda and opening remarks**

- Ms Celia GROOTHEDDE, Co-Chair of the JPSG and Head of the Delegation of the Belgian Senate to the JPSG
- Mr Koen METSU, Co-Chair of the JPSG and Head of the Delegation of the Belgian House of Representatives to the JPSG
- Mr Cyrus ENGERER, Co-Chair of the JPSG and Head of the European Parliament Delegation to the JPSG

Chairs’ announcements, reporting on the outcome of the Troika meeting.

Report by the JPSG Representatives to the Europol Management Board meeting.

9.15 – 9.30 **Presentation and possible adoption of the Joint amendment to the JPSG Rules of Procedure to include an Addendum regarding the establishment of the Consultative Forum on fundamental rights**

9.30 – 11.30 **Europol activities October 2023 – February 2024 and reply to written contributions by delegations**

- Presentation by Ms Catherine DE BOLLE, Europol Executive Director
- Presentation by Mr Peter DE BUYSSCHER, Chairperson of the Europol Management Board

Exchange of views

11.30 – 12.15 **Report from the European Data Protection Supervisor**

- Presentation by Mr Wojciech WIEWIÓROWSKI, European Data Protection Supervisor
- Presentation by Mr Jürgen EBNER, Deputy Executive Director of Europol, Governance Directorate

Exchange of views

12.15 – 12.30 Family photo

12.30 – 14.00 Lunch

Venue: Oude Vismijn

14.00 – 15.45 Scrutiny session I: Illegal weapons trafficking

14.00 – 14.15 Keynote speech by Ms Annelies VERLINDEN, Belgian Minister of the Interior, Institutional Reform and Democratic Renewal

- 14.15 – 15.45
- Presentation by Mr Olivier ONIDI, Deputy Director-General, Directorate-General for Migration and Home Affairs, European Commission
 - Presentation by Mr Jean-Philippe LECOUFFE, Deputy Executive Director of Europol, Operations Directorate
 - Presentation by Mr Nils DUQUET, Director of the Flemish Peace Institute

Exchange of views

15.45 – 16.00 Keynote speech by Commissioner Johansson

- Ms Ylva JOHANSSON, European Commissioner for Home Affairs

16.00 – 17.15 Scrutiny session II: Combating trafficking in human beings

- Presentation by Ms Diane SCHMITT, EU Anti-Trafficking Coordinator, Directorate-General for Migration and Home Affairs, European Commission
- Presentation by Mr Jean-Philippe LECOUFFE, Deputy Executive Director of Europol, Operations Directorate

Exchange of views

17.15 – 17.30 Closing remarks by JPSG Co-Chairs

Departure of delegations

IL GRUPPO DI CONTROLLO PARLAMENTARE CONGIUNTO SULLE ATTIVITÀ DI EUROPOL

Il **Gruppo congiunto di controllo parlamentare su Europol** (*Joint Parliamentary Scrutiny Group - JPSG*), che ha avviato i suoi lavori nel 2017, è stato istituito in coerenza con quanto disposto dall'articolo 88, paragrafo 2, del [Trattato sul funzionamento dell'Unione europea](#).

Tale disposizione demanda ai regolamenti che disciplinano la struttura, il funzionamento, la sfera d'azione e i compiti di Europol la definizione delle **modalità di controllo delle attività** della medesima agenzia “**da parte del Parlamento europeo, controllo cui sono associati i parlamenti nazionali**”.

È stato conseguentemente introdotto, con il [regolamento \(UE\) 2016/794](#), un meccanismo di **controllo** parlamentare che include il **Gruppo congiunto**. Esso esercita, in particolare, un **monitoraggio politico** delle attività di Europol nell'adempimento della sua missione, anche per quanto riguarda l'impatto di tali attività sui **diritti** e sulle **libertà fondamentali** delle persone fisiche.

L'Agenzia Europol

Entrata in funzione nel 1998 sulla base della Convenzione Europol del 1995, e più volte giuridicamente riformata - da ultimo, con il richiamato [regolamento n. 2016/794](#) (successivamente modificato con il [regolamento \(UE\) 2022/991](#)) - l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione nell'attività di contrasto (**Europol**) assiste le autorità degli Stati membri coinvolte nel contrasto al crimine, fornendo una piattaforma per lo **scambio** e l'**analisi** di informazioni su una serie di attività criminali gravi e a carattere transnazionale.

Con sede a L'Aia (Paesi Bassi), l'agenzia funge da centro di **sostegno** per le operazioni di contrasto, centro di **informazioni** sulle attività criminali, centro di **competenze** in tema di **applicazione della legge**.

Il raggio di azione di Europol, previsto dall'articolo 88, paragrafo, 1, del Trattato sul funzionamento dell'Ue, ricomprende la prevenzione e la lotta contro la criminalità grave che **interessa due o più Stati membri**, il **terrorismo** e le **forme di criminalità** che ledono un **interesse comune** oggetto di una **politica dell'Unione**.

In particolare, il quadro giuridico citato specifica le tipologie di reato di competenza dell'Agenzia: **terrorismo**, **criminalità organizzata**, traffico di **stupefacenti**, attività di **riciclaggio** del denaro, criminalità nel settore delle materie nucleari e radioattive, organizzazione del **traffico di migranti**, **tratta di esseri**

umani, criminalità connessa al traffico di **veicoli rubati**, **omicidio** volontario e lesioni personali gravi, **traffico illecito di organi** e tessuti umani, **rapimento**, **sequestro** e presa di ostaggi, **razzismo** e **xenofobia**, **rapina** e **furto** aggravato, traffico illecito di beni culturali, compresi gli oggetti d'antiquariato e le opere d'arte, **truffe** e **frodi**, **reati** contro gli **interessi finanziari dell'Unione**, abuso di informazioni privilegiate e **manipolazione** del **mercato finanziario**, *racket* ed estorsioni, contraffazione e pirateria in materia di prodotti, **falsificazione** di atti amministrativi e traffico di documenti falsi, **falsificazione** di **monete** e di altri mezzi di **pagamento**, criminalità informatica, corruzione, **traffico illecito di armi**, munizioni ed esplosivi, traffico illecito di **specie animali protette**, traffico illecito di specie e di essenze vegetali protette, criminalità ambientale, compreso l'inquinamento provocato dalle navi, traffico illecito di sostanze ormonali e altri fattori di crescita, **abuso** e **sfruttamento sessuale**, compresi materiale **pedopornografico** e adescamento di minori per scopi sessuali, genocidio, crimini contro l'umanità e crimini di guerra.

In relazione a queste fattispecie, l'Agenzia funge da:

- centro di **sostegno** per le operazioni di contrasto;
- centro di **informazioni** sulle attività criminali;
- centro di **competenze** in tema di **applicazione della legge**.

Oltre alla raccolta, conservazione, trattamento, analisi e scambio di informazioni, l'Agenzia può sostenere e rafforzare le azioni delle autorità competenti degli Stati membri svolgendo attività di **coordinamento**, **organizzazione** e svolgimento di **indagini** e **azioni** operative comuni.

Tuttavia, **Europol non applica misure coercitive** nello svolgimento dei suoi compiti, trattandosi di **competenza esclusiva** delle pertinenti **autorità nazionali**.

Organizzazione

La struttura di gestione di Europol consta del **direttore esecutivo** (rappresentante legale dell'Agenzia) e di **vice direttori**, nominati dal Consiglio dell'Ue (nella composizione Giustizia e affari interni) e di un **consiglio di amministrazione**, composto da un **rappresentante di ciascuno Stato membro** e da un rappresentante della Commissione. Ciascun rappresentante ha diritto di voto. Il consiglio di amministrazione può servirsi di organi consultivi.

Dal maggio 2018 [Catherine De Bolle](#) è la direttrice esecutiva di Europol. È assistita da tre vicedirettori esecutivi:

- [Jean-Philippe Lecouffe](#), dipartimento Operativo;
- [Jürgen Ebner](#), dipartimento *Governance*;

- [Andrei Linta](#), dipartimento Capacità.

Europol **referisce** al Consiglio dell'Ue Giustizia e affari interni, che è competente per il **controllo in via principale** degli **orientamenti** dell'Agenzia, oltre che, come già detto, per la nomina del **direttore esecutivo** e dei **vice direttori**. Il Consiglio inoltre approva il bilancio dell'Agenzia (parte del bilancio generale dell'Ue) congiuntamente al Parlamento europeo. Può anche adottare, di concerto con il Parlamento europeo, regolamenti relativi alle attività di Europol.

Ogni anno il Consiglio trasmette una relazione speciale al Parlamento europeo sull'attività di Europol.

La composizione del Gruppo congiunto di controllo parlamentare

Ciascun **Parlamento nazionale** (limitatamente agli Stati membri che abbiano aderito al regolamento Europol) deve essere rappresentato da un numero di **membri fino a 4**. Nel caso di Parlamenti bicamerali, ciascuna Camera può nominare fino a **due membri**. Il **Parlamento europeo** deve essere rappresentato con un numero massimo di **16 membri**.

Il regolamento interno del Gruppo, all'articolo 2, stabilisce che i rappresentanti dei Parlamenti nazionali siano **nominati ove possibile per l'intera durata del mandato parlamentare**, alla luce dell'esigenza di assicurare la continuità e la maturazione di una competenza specifica.

Il Gruppo è **presieduto congiuntamente** dal Parlamento del Paese che detiene la **Presidenza di turno** del Consiglio dell'Unione europea e dal Parlamento europeo (di norma questa ultima Co-Presidenza è esercitata dal Presidente della Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni - LIBE del Parlamento europeo).

Il Gruppo si riunisce normalmente **due volte** l'anno, **alternativamente** nel Parlamento del Paese che detiene la Presidenza di turno del Consiglio dell'UE e nel Parlamento europeo (a determinate condizioni, sono possibili riunioni straordinarie).

Alla precedente riunione del Gruppo, svoltasi a Stoccolma il 26-27 marzo 2023, hanno partecipato il Presidente della Commissione affari costituzionali, Nazario Pagano e le senatrici Domenica Spinelli e Nicoletta Spelgatti.

Lo scorso 17 luglio si è svolta una visita istituzionale presso la sede di Europol a L'Aja cui hanno partecipato, il Presidente Pagano, l'On. Pasqualino Penza e la senatrice Nicoletta Spelgatti.

Le attività di monitoraggio del Gruppo

Il regolamento Europol disciplina una serie di attività nell'ambito del **monitoraggio** del Gruppo. In particolare:

- a) il **presidente** del consiglio di amministrazione dell’Agenzia, il **direttore esecutivo** o i loro supplenti **compaiono dinanzi al Gruppo**, su richiesta di quest’ultimo, per discutere questioni riguardanti le attività dell’Agenzia, compresi gli aspetti di **bilancio** di tali attività, l’**organizzazione strutturale** e l’eventuale istituzione di **nuove unità e centri specializzati**, tenendo conto degli obblighi di segreto e riservatezza. Il Gruppo può decidere di invitare alle sue riunioni altre persone interessate, ove del caso;
- b) il **Garante europeo per la protezione dei dati personali compare dinanzi al Gruppo**, su richiesta di quest’ultimo, a cadenza **almeno** annuale per discutere le questioni generali relative alla **protezione dei diritti e delle libertà fondamentali delle persone fisiche**, in particolare la protezione dei dati personali, nelle attività di Europol, tenendo conto degli obblighi di segreto e riservatezza;
- c) il Gruppo è **consultato** per quanto riguarda la **programmazione pluriennale** di Europol.

Inoltre Europol trasmette al Gruppo, a titolo informativo, tra l’altro, i seguenti documenti, tenendo conto degli obblighi di segreto e riservatezza:

- le **valutazioni** delle minacce, le **analisi strategiche** e i **rapporti** di situazione in relazione all’obiettivo di Europol, nonché i risultati degli studi e delle valutazioni commissionate da Europol;
- le **intese amministrative** concluse ai sensi del regolamento di Europol;
- il documento contenente la **programmazione pluriennale** e il **programma** di lavoro **annuale** di Europol;
- la relazione annuale di attività consolidata sulle attività di Europol;
- la relazione di valutazione redatta dalla Commissione.

Il Gruppo può redigere **conclusioni sintetiche** sul monitoraggio politico delle attività di Europol e presentarle al Parlamento europeo e ai Parlamenti nazionali. Il Parlamento europeo le trasmette, a titolo informativo, al Consiglio, alla Commissione e alla stessa Agenzia.

Si ricorda infine che, ai sensi dell’articolo 14, paragrafo 3 del regolamento di Europol, il Consiglio di amministrazione dell’Agenzia può invitare a **partecipare** alle sue riunioni, in veste di **osservatore senza diritto di voto**, ogni persona il cui parere possa essere rilevante per le discussioni, compreso, se del caso, un **rappresentante del gruppo di controllo parlamentare congiunto**.

A tale disposizione è stata data attuazione con la riforma delle regole di procedura di Europol. In particolare:

- **due rappresentanti** del Gruppo partecipano come **osservatori non votanti**, per il tempo stabilito dal Gruppo stesso, alle riunioni del Consiglio di amministrazione di Europol;
- **uno dei rappresentanti** deve essere delegato dal **Parlamento europeo** e l'altro dalla delegazione al JPSG del **Parlamento dello Stato che detiene la Presidenza di turno** del Consiglio dell'UE. **Soltanto uno** di essi prende la parola al Consiglio di amministrazione a nome del JPSG. Prima di ciascuna riunione cui sono invitati, i due rappresentanti si accordano pertanto su chi sia **designato** allo scopo. I rappresentanti riferiscono per iscritto al JPSG dopo ogni riunione del Consiglio di amministrazione sui loro principali risultati.

IL GARANTE EUROPEO PER LA PROTEZIONE DEI DATI (GEPD)

Elementi generali

Istituito nel 2004, il **Garante europeo** della protezione dei dati (GEPD):

- **controlla il trattamento** dei dati personali da parte dell'amministrazione dell'Ue allo scopo di assicurare il rispetto delle norme sulla *privacy*;
- è **consulente** per le Istituzioni e gli organi dell'Ue su tutti gli aspetti del trattamento dei dati personali e delle relative **politiche e legislazione**;
- gestisce le **denunce** e conduce **indagini**;
- collabora con le **amministrazioni nazionali** dei Paesi dell'Ue per assicurare la coerenza nell'ambito della protezione dei dati;
- controlla le **nuove tecnologie** che possono influire sulla protezione dei dati.

La carica di Garante, esercitata attualmente da **Wojciech Wiewiórowski** (Polonia), ha una durata rinnovabile di **5 anni**. Per svolgere le funzioni correnti il GEPD conta su due sezioni principali: controllo e rispetto delle norme; politica e consultazione.

In linea di massima gli organi e le Istituzioni dell'Ue non devono trattare i dati personali riguardanti:

- la **razza o l'origine etnica**;
- le opinioni **politiche**;
- le concezioni **filosofiche o religiose**;
- l'appartenenza **sindacale**.

Esse non possono inoltre trattare dati concernenti la **salute** o l'orientamento sessuale, se non per **scopi sanitari**.

Ove si ritenga che il proprio diritto alla *privacy* sia stato violato da un'Istituzione o da un organo dell'Ue, è possibile rivolgersi in prima istanza al personale dell'Ue responsabile del trattamento dei propri dati nel servizio in cui si ritiene sia stata commessa la violazione. Se i risultati non sono soddisfacenti, è possibile in secondo luogo contattare il responsabile della protezione dati dell'istituzione o dell'organo dell'Ue che si ritiene abbia commesso la violazione. Se ciò non ha effetto, si può presentare un reclamo al GEPD il quale ha il compito di indagare e comunicare agli interessati se concorda con il reclamo presentato e, in caso affermativo, come si sta procedendo a correggere la situazione.

Se si è in disaccordo con la decisione del GEPD è possibile deferire la questione alla **Corte di giustizia dell'Ue**.

Il monitoraggio su Europol

L'articolo 51 del regolamento di Europol stabilisce che il gruppo di controllo parlamentare congiunto eserciti un monitoraggio politico delle attività di Europol anche per quanto riguarda **l'impatto di tali attività sui diritti e sulle libertà fondamentali delle persone fisiche**.

A tal fine il medesimo articolo prevede, tra l'altro, che **il GEPD compaia dinanzi al Gruppo di controllo parlamentare congiunto**, su richiesta di quest'ultimo, a **cadenza almeno annuale** per discutere le questioni generali relative alla protezione dei diritti e delle libertà fondamentali delle persone fisiche, in particolare la protezione dei dati personali, nelle attività di Europol, tenendo conto degli obblighi di segreto e riservatezza.

In base al suo regolamento istitutivo, i poteri di Europol sono accompagnati da **meccanismi di protezione dei dati**, controllo democratico e responsabilità per garantire che le attività e i compiti dell'agenzia siano eseguiti nel pieno rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali.

In particolare, il GEPD ha il compito di **sorvegliare** e assicurare l'applicazione delle norme relative alla tutela dei diritti e delle libertà fondamentali delle persone fisiche con riguardo al **trattamento di dati personali** da parte di Europol, e di fornire alla medesima e agli interessati **pareri** su tutte le questioni relative al trattamento dei dati personali. Nello specifico il GEPD:

- tratta i **reclami** e compie i relativi accertamenti, e ne comunica l'esito agli interessati entro un termine ragionevole;
- svolge **indagini** di propria iniziativa o in seguito a un reclamo e ne comunica l'esito agli interessati entro un termine ragionevole;
- **sorveglia e garantisce l'applicazione** da parte di Europol di tutte le norme dell'Unione relative alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali;
- **consiglia Europol**, di propria iniziativa o su richiesta, in ordine a qualsiasi argomento relativo al trattamento di dati personali, in particolare **prima che adottati regolamentazioni interne** relative alla tutela dei diritti e delle libertà fondamentali riguardo al trattamento di dati personali;
- tiene un **registro dei nuovi tipi di trattamento** che gli vengono notificati;
- procede ad una **consultazione preventiva** sui trattamenti notificatigli.

Inoltre il GEPD può:

- offrire **consulenza** agli interessati sull'esercizio dei loro diritti;
- rivolgersi a Europol in caso di **presunta violazione** delle disposizioni sul trattamento dei dati personali e, all'occorrenza, presentare proposte volte a porre **rimedio** a tale violazione e a migliorare la protezione degli interessati;
- **ordinare** che siano soddisfatte le richieste di esercizio di determinati **diritti** in relazione ai dati allorché dette richieste siano state respinte violando le disposizioni pertinenti del quadro giuridico di Europol;
- rivolgere **avvertimenti** o **moniti** a Europol;
- ordinare a Europol di effettuare la **rettifica**, la **limitazione dell'accesso**, la **cancellazione** o la **distruzione** dei dati personali che sono stati trattati in violazione delle disposizioni sul trattamento dei dati personali e la notificazione di misure ai terzi ai quali tali dati sono stati comunicati;
- **vietare** a titolo provvisorio o definitivo i **trattamenti** da parte di Europol che violano le disposizioni sul trattamento dei dati personali;
- rivolgersi a Europol e, se necessario, al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Commissione;
- **adire la Corte di giustizia** europea alle condizioni previste dal Tfu;
- **intervenire nelle cause** dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea.

Infine il GEPD ha il potere di:

a) ottenere da Europol **l'accesso a tutti i dati personali** e a tutte le informazioni necessarie alle sue indagini; b) **accedere a tutti i locali** in cui Europol svolge le sue attività se si può ragionevolmente supporre che in essi sia svolta un'attività in applicazione del regolamento che disciplina tale Agenzia

LA FUNZIONE DI PROTEZIONE DEI DATI NELL'AMBITO DI EUROPOL

Il responsabile della protezione dei dati

Europol si è dotata di una **Funzione di protezione dei dati** (*Data Protection Function* - DPF) per rispettare pienamente il quadro giuridico in materia. In particolare, il DPF è il punto di contatto iniziale per tutte le questioni relative alla protezione dei dati. L'unità è diretta dal *Data Protection Officer* (DPO) **responsabile della protezione dei dati**, nominato dal **consiglio di amministrazione** di Europol.

Il DPF, che agisce in modo indipendente dal punto di vista funzionale, lavora a stretto contatto con il personale Europol, offrendo consulenza e orientamenti in linea con le migliori pratiche in materia di trattamento dei dati personali.

Il **responsabile della protezione dei dati garantisce** l'applicazione del quadro giuridico in materia di protezione dei dati, anche con riferimento al trattamento allo scambio dei dati tra **Europol e gli Stati membri** dell'Ue. In tale ambito il DPF ha accesso a tutti i dati trattati da Europol e a tutti i locali di Europol.

Nel contesto delle sue attività, il DPF di Europol ha istituito una **piattaforma di collaborazione online**: la rete di esperti in protezione dei dati di Europol (EDEN), con l'obiettivo principale di scambiare competenze e migliori pratiche tra le varie parti interessate, dagli esperti delle forze dell'ordine a rappresentanti di soggetti privati, del mondo accademico, e delle ONG.

Il responsabile per i diritti fondamentali

Con le modifiche al quadro giuridico di Europol entrate in vigore nel giugno 2022, l'Agenzia si è dotata inoltre di un *Fundamental Rights Officer* (FRO), **responsabile per i diritti fondamentali**.

Il FRO ha il compito di sostenere Europol per quanto riguarda il rispetto dei diritti fondamentali in tutte le attività relative al mandato dell'Agenzia, con particolare riferimento alle **attività operative**, tra l'altro fornendo **consulenza al direttore esecutivo**. L'organismo emette inoltre **pareri non vincolanti** sugli **accordi** di lavoro con **Paesi terzi** o con altri organismi esterni, producendo altresì valutazioni in materia di diritti fondamentali con particolare riguardo allo **sviluppo** e all'**uso** di **nuove tecnologie**, come ad esempio **l'intelligenza artificiale**. Infine il FRO offre **formazione** in materia di diritti fondamentali a tutto il personale operativo di Europol.

L'ISTITUZIONE DI UN FORUM CONSULTIVO SUI DIRITTI FONDAMENTALI

In base all'articolo 52-*bis* del [regolamento Europol](#) (come modificato dal [regolamento \(UE\) 2022/991](#)) il Gruppo di controllo parlamentare congiunto deve istituire un **Forum consultivo** che lo assista, su richiesta, nelle questioni legate ai **diritti fondamentali** fornendogli una **consulenza indipendente**. Il Gruppo decide in merito alla **composizione** del Forum consultivo, ai suoi **metodi di lavoro** e alle modalità di **trasmissione delle informazioni** al Forum consultivo. Per dare seguito alla disposizione si è pertanto reso necessario l'avvio dell'*iter* di adeguamento del **regolamento interno** del Gruppo.

Più specificamente, in base all'articolo 6.2 del [regolamento interno](#) del JPSG le **delegazioni** al JPSG possono presentare proposte per la revisione delle Regole di procedura. Tali proposte e le rispettive **motivazioni** sono sottoposte per **iscritto** alla copresidenza del JPSG e alla Troika, e inoltrate a tutte le delegazioni del JPSG, almeno **quattro mesi** prima di una riunione del JPSG. La Troika decide se inserire le proposte di revisione delle Regole di procedura **nell'agenda** della prima o della seconda riunione del JPSG a seguito della presentazione. Ogni **emendamento** è sottoposto a una decisione per **consensus** del JPSG.

Durante la riunione del **24 ottobre 2022**, la Troika presidenziale del JPSG ha stabilito un processo di revisione articolato nelle seguenti tre fasi:

- le delegazioni del JPSG sono state invitate a presentare **proposte** e suggerimenti per iscritto su come rivedere il regolamento interno del JPSG al fine di istituire il Forum consultivo (il termine inizialmente stabilito al 16 dicembre 2022 è stato prorogato al 30 gennaio 2023);
- il Segretariato JPSG ha successivamente valutato e inserito in un testo consolidato i **contributi** ricevuti;
- i Copresidenti hanno istituito un **gruppo di lavoro** della Troika, incaricato di **redigere** le modifiche necessarie al regolamento interno del JPSG, da **sottoporre** successivamente **all'approvazione** dell'intero JPSG.

Il 7 marzo 2023 la Co-Presidenza del JPSG ha trasmesso alle delegazioni i contributi di sette Parlamenti nazionali (Lussemburgo, Romania, Paesi Bassi, Cipro, Germania, Ungheria, Repubblica Ceca) e del **Parlamento europeo** che, pur eterogenee, hanno riguardato le modalità per la composizione del Forum, il relativo supporto amministrativo (segretariato) e il funzionamento (o metodo di lavoro) del Forum stesso.

La prima riunione del gruppo di lavoro si è svolta (da remoto) l'8 giugno 2023, copresieduta dal Presidente della Commissione LIBE (Libertà civili, giustizia e affari

interni) Juan López Aguilar e dal capo della delegazione del *Riksdag* svedese, Adam Marttinen.

*In rappresentanza del Parlamento italiano ha partecipato ai lavori per l'istituzione del Forum consultivo la **Senatrice Domenica Spinelli**.*

I lavori sono continuati con un incontro tecnico del 23 giugno 2023, concentrandosi in particolare sull'**ambito di azione** e la **composizione** del Forum, e sul **rendimento** atteso.

In esito alla riunione del gruppo di lavoro del 5 settembre 2023 è stata predisposta una prima bozza di lavoro, in base alla quale si è previsto che il *consultative forum* sia disciplinato per i profili relativi a: i **principi generali**; la **composizione**; la procedura di **nomina**; i **metodi** di lavoro e la **frequenza** degli incontri; le **risorse**; l'**accesso** alle informazioni; l'**output** e le **principali attività**.

Da ultimo, il **12 ottobre 2023** si è giunti alla formulazione di un testo consolidato, che verrà presentato alla plenaria del gruppo di controllo parlamentare del **18 e 19 febbraio 2024**. Il testo prevede dunque un “Addendum relativo all'istituzione del Forum consultivo sui diritti fondamentali”, da allegare al regolamento interno del Gruppo di controllo parlamentare congiunto. Contiene i seguenti punti:

- **principi generali.** Il Forum consultivo (FC) sui diritti fondamentali dovrà assistere il JPSG, su richiesta, fornendogli una consulenza indipendente in materia di diritti fondamentali, conformemente all'articolo 52-*bis* del regolamento Europol, e opererà secondo i principi di indipendenza, trasparenza, integrità, rispetto reciproco e consenso;
- **composizione.** Il FC sarà composto da un massimo di 11 persone o rappresentanti delle agenzie e degli organi competenti dell'Ue e nazionali, delle organizzazioni internazionali e intergovernative, del mondo accademico e delle organizzazioni della società civile nel campo dei diritti fondamentali e dell'applicazione della legge. L'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali sarà invitata a partecipare al Forum. I membri del FC restano in carica per la durata di una legislatura del Parlamento europeo. Tale mandato è rinnovabile una volta;
- **designazione dei membri.** Il gruppo di lavoro congiunto dovrà lanciare un invito a manifestare interesse da parte delle agenzie e degli organismi nazionali e dell'Ue, delle organizzazioni internazionali e intergovernative, del mondo accademico e civile. Tale invito dovrà essere lanciato entro 6 mesi dalla scadenza del mandato dei membri del FC. Sarà pubblicato sul sito *web* IPEX (*InterParliamentary EU information eXchange*). Per la composizione del FC si terrà conto dell'equilibrio di genere e, per quanto possibile, della distribuzione geografica dei membri;

- **metodi di lavoro.** I membri del CF eleggono un presidente per un mandato di 5 anni, rinnovabile una volta. I membri possono anche eleggere un vicepresidente. Il presidente del FC può essere invitato alle riunioni del JPSG. Il FC si riunisce a distanza. Possono essere organizzate anche riunioni in formato fisico o ibrido. Il JPSG potrà chiedere la consulenza del FC su qualsiasi questione relativa ai diritti fondamentali, nell'ambito del mandato stabilito dal regolamento Europol e nelle competenze del JPSG. Le richieste di consulenza scritte saranno trasmesse al FC dopo che la loro ammissibilità sarà stata verificata dai copresidenti del JPSG. I copresidenti del JPSG dovranno assicurare che il FC non riceva un numero eccessivo di richieste. Il FC fornirà il proprio parere per iscritto, entro 4 settimane prima della successiva riunione del JPSG. Le risposte saranno condivise per iscritto con tutti i membri del JPSG dal Segretariato del JPSG e saranno pubblicate sul sito *web* di IPEX (saranno rese anonime per quanto riguarda i dati personali);
- **risorse.** I membri del FC prestano servizio *pro bono*;
- **accesso alle informazioni.** Quando il FC è consultato dal JPSG o dal direttore esecutivo di Europol, esso avrà accesso alle informazioni o ai documenti relativi ai diritti fondamentali connessi al mandato o alle attività di Europol, conformemente al regolamento Europol e al regolamento interno del JPSG;
- **output / attività principali.** Le riunioni del JPSG possono dare seguito al parere dell'FC. Il FC può collaborare con il responsabile per i diritti fondamentali di Europol.

SESSIONE I: IL CONTRASTO AL TRAFFICO DI ARMI NELL'UE

La dimensione del fenomeno

Il settore del contrasto al traffico illegale di armi è una delle priorità nell'ambito dell'EMPACT 2022-2025, la **piattaforma multidisciplinare** utilizzata dall'UE per **identificare ed affrontare** le principali minacce poste 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 2022-2025.

Nel 2019 Europol ha ribadito la valutazione della minaccia rappresentata dalla criminalità organizzata e dalle forme gravi di criminalità (*European Union serious and organised crime threat assessment* SOCTA), pubblicata nel 2017, sottolineando che la proliferazione e la disponibilità di armi illegali negli Stati membri dell'UE accrescono il **rischio** di un loro utilizzo per **attentati terroristici** e da parte della criminalità organizzata.

Anche il [SOCTA 2021](#) dedica un capitolo al **traffico illegale di armi**, in cui si evidenzia che il traffico relativo a grandi depositi di armi nell'UE è raro, e che di solito le armi da fuoco illegali disponibili nell'UE derivano da **catene di approvvigionamento legali** convertite o riattivate, oppure provengono da scorte di armi presenti al di fuori dell'UE.

Secondo le analisi fornite da Europol, il mercato delle armi da fuoco nell'UE rimane di **dimensioni modeste**, associato al fatto che il traffico si concentra armi destinate soprattutto ad **uso personale** o a soddisfare ordini specifici. Europol precisa che il traffico di armi costituisce quasi esclusivamente una fonte di **reddito complementare e non primaria**, riguardando **pochi gruppi criminali organizzati**, che nella maggior parte dei casi entrano nel business del traffico di armi attraverso altre attività criminali. Tali settori criminali offrono contatti, conoscenza delle rotte e delle infrastrutture esistenti per il contrabbando di armi.

Armi e gruppi criminali organizzati coinvolti in tale traffico provengono principalmente dai **Balceni occidentali e dall'ex Unione Sovietica**.

Secondo l'Agenzia, tuttavia, i **mutamenti di tendenza** nel *modus operandi*, nelle rotte e nelle aree geografiche interessate da talune attività criminali lasciano presupporre alcuni **sviluppi e cambiamenti a lungo termine**, per cui il traffico, la distribuzione e l'uso illeciti delle armi da fuoco rimangono una **minaccia elevata**.

In particolare la vendita di armi da fuoco disattivate, riattivate e trasformate è aumentata mentre le armi da fuoco illegali sono più **facilmente accessibili online** (in particolare sul *dark web*).

La Commissione europea stima che nel 2017 nell'UE fossero possedute da civili **35 milioni di armi da fuoco illecite** (il 56% del totale stimato delle armi da fuoco). Secondo tali stime, in **dodici paesi** dell'UE il numero delle armi da fuoco illegali supererebbe quello delle armi da fuoco detenute legalmente.

Le armi da fuoco illegali sono principalmente **pistole e fucili** (che rappresentano rispettivamente il 34 % e il 27 % dei sequestri operati dalle forze di contrasto). La recente attività operativa di Eurojust, l'Agenzia europea per la cooperazione giudiziaria penale, conferma che armi da fuoco illecite sono state usate a più riprese in **attentati terroristici** e che le reti del traffico hanno interagito con singoli terroristi o organizzazioni terroristiche.

La Commissione aggiunge che queste tendenze sono confermate in linea generale dagli ultimi dati raccolti dall'Ufficio delle Nazioni Unite contro la droga e il crimine (UNODC): nel periodo 2016-2017 in media il 30 % dei sequestri effettuati nell'UE ha riguardato **fucili a canna liscia**, e a seguire **pistole** (22 %), **fucili a canna rigata** (15 %), **rivoltelle** (8 %) e per la percentuale restante soprattutto **mitragliatrici e pistole mitragliatrici** (2 %). Considerando l'Europa nel complesso i sequestri mostrano una distribuzione più uniforme tra pistole (35 %), fucili a canna rigata (27 %) e fucili a canna liscia (22 %). L'Europa è considerata uno dei **principali punti di partenza dei flussi illeciti**, che però rimangono per lo più confinati all'interno del continente. Tra i tipi di armi sequestrate figura inoltre una quota significativa di **armi non da fuoco** (come armi a salve e armi a gas), dato che evidenzia la minaccia rappresentata dalla **trasformazione** di queste armi in armi da fuoco illegali.

Da ultimo, Europol e le autorità di contrasto sottolineano che **bande di motociclisti fuorilegge** trafficano armi da fuoco in tutta l'UE, e che molti gruppi della criminalità organizzata attivi in tale ambito hanno una vocazione policriminale, essendo coinvolti tra l'altro nel **traffico di droga**, in reati organizzati contro il **patrimonio**, nel traffico di **migranti**, nel **riciclaggio del denaro**.

Il quadro giuridico dell'UE in materia di contrasto al traffico di armi

La legislazione dell'UE in materia di traffico illecito di armi si concentra essenzialmente su:

- **l'acquisizione e detenzione di armi da fuoco civili** nel mercato unico;

- i controlli **sull'importazione e sull'esportazione** di tali armi.

Il **reato di traffico illecito di armi** è incluso nell'elenco dei reati a **dimensione transnazionale** derivante dal carattere o dalle implicazioni di tali reati o da una particolare necessità di combatterli su basi comuni. Ciò implica la facoltà del Parlamento europeo e del Consiglio di stabilire, mediante procedura legislativa ordinaria, **norme minime** relative alla **definizione del reato** e della relativa **sanzione**.

Controlli sull'acquisizione e sulla detenzione di armi

La [direttiva \(UE\) 2021/555](#) (in vigore dal 26 aprile 2021) stabilisce le norme minime riguardo all'**acquisizione**, alla **detenzione** e allo **scambio commerciale** di armi da fuoco per **uso civile** (ad esempio, per il **tiro sportivo** o la **caccia**) all'interno dell'Unione europea, con la finalità di equilibrare gli obiettivi del **mercato interno** (il movimento transfrontaliero delle armi da fuoco) e quelli della **politica di sicurezza** (per quanto concerne l'elevato livello di sicurezza e protezione contro **reati e traffico illegale**) sul territorio dell'Unione.

La direttiva definisce le **categorie** di armi per le quali l'acquisizione e la detenzione da parte di persone fisiche sono:

- **proibite (categoria a)**; oppure
- subordinate ad **autorizzazione (b)**; oppure
- subordinate a **dichiarazione (c)**.

Nel caso in cui le armi da fuoco siano acquisite e detenute **legalmente** in conformità alla direttiva, si devono applicare le **norme nazionali** relative al **porto d'armi** o alla regolamentazione della **caccia** o del **tiro sportivo**.

Marchatura e registrazione

Gli Stati membri e devono:

- garantire che le armi da fuoco fabbricate o importate nell'UE il o successivamente al 14 settembre 2018 siano provviste di una **marcatura** chiara, permanente e unica e registrate negli **archivi** dati degli Stati membri;
- condurre **controlli severi** sulle attività di armaioli e intermediari;
- predisporre un **archivio dati** computerizzato, centralizzato o decentralizzato, che assicuri un accesso autorizzato agli stessi archivi;
- garantire che i dati relativi alle armi da fuoco, compresi i dati personali correlati, disciplinati dal regolamento generale sulla protezione dei dati

personali, siano **conservati** nell'archivio dalle autorità competenti per un periodo di **30 anni** in seguito alla distruzione delle armi da fuoco o dei loro componenti essenziali.

Tracciabilità

Armaioli e intermediari sono tenuti a disporre di un registro che comprenda:

- un **archivio** di tutte le armi da fuoco in entrata e in uscita;
- dati che consentano l'**identificazione** e la **tracciabilità** dell'arma da fuoco.

Armaioli e intermediari con sede in uno Stato membro devono segnalare le **operazioni** riguardanti armi da fuoco alle **autorità nazionali** competenti senza indebito ritardo.

Acquisizione e detenzione di armi

Gli Stati membri consentono l'**acquisizione** e la **detenzione** di armi da fuoco solo alle persone in possesso di una **licenza** o, per quanto riguarda le **armi** da fuoco di cui alla categoria C, alle persone **specificamente autorizzate** ad acquisire e detenere tali armi da fuoco conformemente al diritto nazionale.

In particolare, l'acquisizione e la detenzione è **permessa soltanto** alle persone che:

- abbiano un **motivo valido** e abbiano compiuto i **18 anni** (tranne per la pratica della caccia e del tiro sportivo per cui è richiesta l'autorizzazione parentale); oppure
- non possano verosimilmente costituire un **pericolo** per se stesse o per gli altri, per l'**ordine pubblico** o la **pubblica sicurezza**.

Gli Stati membri possono concedere autorizzazioni per la categoria A a **tiratori e sportivi** per alcune armi da fuoco semiautomatiche proibite, nonché a musei riconosciuti e, in casi eccezionali e debitamente giustificati, a collezionisti, nel rispetto di misure di sicurezza rigorose.

Le autorizzazioni devono essere sottoposte a **riesame** almeno ogni **cinque anni**.

Disattivazione

La direttiva contempla le armi da fuoco disattivate in virtù del **rischio** elevato di **riattivazione** di quelle disattivate scorrettamente. Le armi da fuoco **disattivate** rientrano nella categoria C. La disattivazione deve essere verificata da un'autorità competente.

Armi trasformate

A causa del rischio elevato di trasformazione in armi da fuoco letali, la direttiva si applica inoltre a:

- armi da **salute** e **acustiche**, ossia armi da fuoco specificamente trasformate per sparare cartucce **a salve**, sostanze irritanti o altre sostanze attive oppure cartucce pirotecniche da segnalazione;
- armi **d'allarme** e da **segnalazione**, ossia armi che sono destinate unicamente a sparare cartucce a salve, sostanze irritanti o altre sostanze attive oppure cartucce pirotecniche da segnalazione, ma che **potrebbero essere trasformate** in vere armi da fuoco.

Armi semiautomatiche

Le **armi da fuoco progettate per uso militare**, tra cui l'AK47 e l'M16, per le quali è possibile impostare manualmente la modalità di fuoco tra automatica e semiautomatica, sono classificate come **armi da fuoco di categoria A** e, pertanto, **vietate all'uso civile**.

Anche determinate armi da fuoco semiautomatiche sono attualmente classificate nella categoria A:

- armi da fuoco **corte semiautomatiche** che possono contenere oltre 20 colpi;
- armi da fuoco **lunghe semiautomatiche** che possono contenere oltre dieci colpi;
- armi da fuoco **lunghe semiautomatiche** che possono essere ridotte a una lunghezza inferiore a 60 cm senza perdere funzionalità tramite un calcio pieghevole o telescopico.

Scambio di informazioni

La direttiva richiede altresì alla Commissione di adottare atti delegati relativi alla predisposizione di un **sistema elettronico** per lo **scambio di informazioni tra gli Stati membri**.

Trasferimenti transfrontalieri

Lo Stato membro in cui è situata l'arma può concedere una **licenza** alle persone che intendono **trasferire** un'arma da fuoco da uno Stato membro a un altro. Tiratori sportivi e altre persone autorizzate alla detenzione di un'arma da fuoco possono richiedere il **rilascio** di una **carta europea d'arma da fuoco** (valida per un massimo di cinque anni, prorogabili) quando si recano con la propria arma in un altro Stato membro.

Lotta alla fabbricazione e al traffico illeciti di armi da fuoco: la proposta di revisione del quadro vigente

Il [regolamento \(UE\) n. 258/2012](#), attua l'articolo 10 del Protocollo delle Nazioni Unite contro la fabbricazione e il traffico illeciti di armi da fuoco, stabilendo le norme per l'esportazione, l'importazione e il trasporto di armi da fuoco, loro parti e componenti e munizioni.

Il regolamento contiene un **elenco** delle **armi** da fuoco, loro **parti** e **munizioni** che richiedono **l'autorizzazione all'esportazione**. L'autorità competente dello Stato membro in cui si basa un potenziale esportatore può concedere **un'autorizzazione all'esportazione**, previo ricevimento di un **modulo di autorizzazione all'esportazione** da parte di tale esportatore.

Nel caso di **esportazione** di armi da fuoco, loro parti e munizioni al di fuori dell'Unione, l'esportatore deve fornire all'autorità competente nel proprio paese dell'UE **l'autorizzazione del Paese terzo ricevente** della spedizione, nonché l'autorizzazione di qualsiasi Paese terzo attraverso il quale passerà la spedizione. L'autorità deve quindi elaborare la domanda di autorizzazione all'esportazione entro sessanta giorni.

Ai fini della tracciabilità, le **autorizzazioni all'esportazione e all'importazione** e la relativa documentazione di accompagnamento devono contenere informazioni tra cui:

- il luogo e la data di rilascio;
- la data di scadenza;
- il paese di esportazione e il paese di importazione;
- i paesi di transito;
- il destinatario finale;
- la descrizione e la quantità delle armi da fuoco, loro parti e munizioni.

Sono previste **procedure semplificate** per le armi da fuoco, loro parti e munizioni impiegate nella **caccia** o nel **tiro sportivo**.

Ai fini della decisione in merito alla concessione di un'autorizzazione all'esportazione, i Paesi dell'UE devono tener conto di fattori quali **trattati internazionali** e la **politica estera** e di **sicurezza nazionale**.

In particolare, i Paesi dell'UE devono anche tener conto della posizione comune 2008/994/PESC del Consiglio, che definisce norme UE per il controllo delle esportazioni di tecnologia e attrezzature militari. Essa include aspetti quali:

- il rischio che il destinatario previsto utilizzi la **tecnologia** o le attrezzature militari da esportare a fini di **aggressione** contro un altro paese o per far valere con la forza una **rivendicazione territoriale**.
- il rischio che la **tecnologia** o le **attrezzature militari** siano sviate all'interno del Paese acquirente o riesportate a condizioni non ammissibili.

I Paesi dell'UE devono rifiutare di concedere un'autorizzazione all'esportazione se il richiedente ha **precedenti penali**. Inoltre, devono annullare, sospendere, modificare o revocare un'autorizzazione all'esportazione se vengono meno le condizioni per la concessione. Il regolamento non si applica alle armi da fuoco **antiche** o **disattivate**, o alle armi da fuoco destinate ad **uso militare** o di **polizia**.

Il 27 ottobre 2022 la Commissione ha presentato una [proposta](#) di **rifusione** del regolamento sulle armi da fuoco. La proposta comprende **nuove norme** per migliorare la **tracciabilità** delle armi da fuoco e lo scambio di informazioni tra le autorità nazionali armonizzando le norme in tutti i paesi dell'UE.

Le norme aggiornate mirano a stabilire:

- **procedure comuni** più chiare per **l'importazione, l'esportazione** e il **transito** di armi da fuoco ad uso civile, dei loro componenti essenziali e munizioni e di armi d'allarme e da segnalazione; la proposta **esenta**, ad esempio, i fabbricanti, i commercianti e gli utilizzatori di armi da fuoco dal **pagamento** di una **tassa** per ottenere un'autorizzazione all'importazione o all'esportazione.
- procedure **semplificate** di importazione e di esportazione per **cacciatori, tiratori sportivi** ed **espositori**: in particolare, non è richiesta alcuna autorizzazione preventiva all'importazione o all'esportazione per i cacciatori provvisti di una **carta europea d'arma da fuoco**.
- un nuovo **sistema di licenze elettroniche** dell'UE con cui i fabbricanti e i commercianti di armi da fuoco chiedono l'autorizzazione all'importazione e all'esportazione; il nuovo sistema, **eliminando supporti cartacei**, sostituisce i diversi sistemi nazionali ed è collegato allo sportello unico dell'UE per le dogane.

- norme tecniche per le **armi d'allarme e da segnalazione**, con l'obiettivo di evitare che siano trasformate in armi da fuoco letali; le armi non conformi a tali norme devono essere importate come armi da fuoco, mentre la Commissione è incaricata di stilare un **elenco di armi d'allarme e da segnalazione non trasformabili**, ossia dispositivi che non possono essere trasformati per espellere un colpo, una pallottola o un proiettile;
- norme più rigorose sui **componenti semilavorati** delle armi da fuoco, che possono essere importati solo da **armaioli e intermediari autorizzati**, riducendo la minaccia di armi da fuoco artigianali senza marcatura o registrazione (**armi fantasma**).
- un **certificato di utente finale** per le armi da fuoco più pericolose, che attesta che l'acquirente è il destinatario finale delle merci e non prevede di trasferirle ad altri;
- controlli sui **rifiuti** di concedere autorizzazioni all'importazione o all'esportazione: in particolare, le autorità nazionali devono verificare se a una persona che richiede un'autorizzazione ne è già stata **rifiutata** una in un altro Stato membro; quando a una persona viene rifiutata un'autorizzazione all'importazione o all'esportazione, **l'informazione è condivisa** con gli altri Stati membri allo scopo di impedire che tale autorizzazione sia ottenuta in altri Stati membri dell'UE che prevedono condizioni di concessione più agevoli.

La proposta, che segue la **procedura legislativa ordinaria**, è in fase di **negoziato interistituzionale** (cosiddetti *triloghi*) dopo che il 27 ottobre 2023 il Parlamento europeo ha adottato la propria [posizione negoziale](#) e il 29 novembre 2023 il Consiglio dell'UE ha concordato il suo [mandato](#).

Piano d'azione 2020-2025 dell'UE sul traffico di armi da fuoco

Presentato il 24 luglio 2020 nell'ambito della Strategia per l'UE della sicurezza, il Piano d'azione si concentra su quattro priorità:

- **consolidare il quadro giuridico** per ridurre i rischi di dirottamento delle armi da fuoco dal mercato legale a quello nero;
- migliorare la conoscenza della minaccia, affrontando il problema della **carenza di statistiche** comparabili sulle armi da fuoco e sui relativi sequestri nell'UE;
- **rafforzare le forze dell'ordine** nel contrasto ai trafficanti;

- intensificare la **cooperazione internazionale**, concentrandosi in particolare sulle attività nell'**Europa sudorientale**.

SESSIONE II: LA LOTTA ALLA TRATTA DI ESSERI UMANI

Tratta di esseri umani

La tratta di esseri umani è un reato grave che viola i diritti fondamentali della persona e consiste nello **sfruttamento criminale della persona vulnerabile al solo scopo di lucro**, reato esplicitamente vietato dalla [Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea](#)¹.

La [quarta relazione](#) sui progressi nella lotta contro la tratta di esseri umani, pubblicata il 19 dicembre 2022, presenta una panoramica fattuale delle principali questioni legate alla tratta degli esseri umani nell'Ue². Vi si rileva che, nonostante i progressi compiuti negli ultimi anni, questa continua a rappresentare una grave minaccia nell'Ue. A livello globale, i trafficanti realizzano profitti stimati a **29,4 miliardi di euro** in un solo anno.

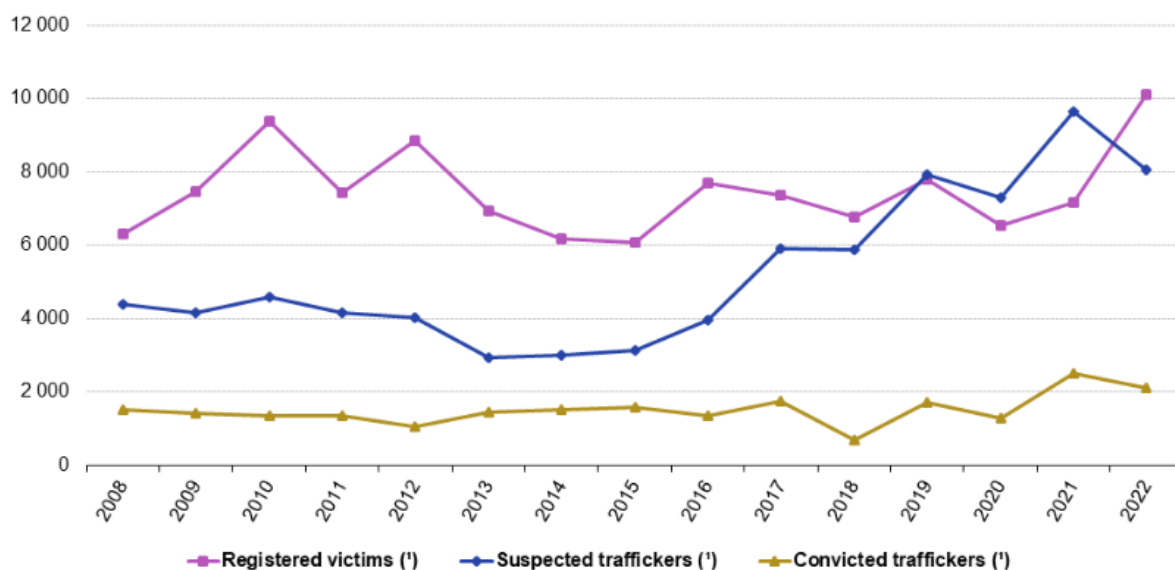
Secondo le ultime statistiche sulla tratta di esseri umani, riferite al 2022 e pubblicate il 24 gennaio 2024 sul sito [Eurostat](#), nell'Unione europea il **numero di vittime registrate** della tratta di esseri umani è stato di **10.093**. I sospettati di tratta sono stati 8.064 e i trafficanti condannati 2.097. Quasi due terzi (**63%**) delle vittime registrate di tratta di esseri umani sono **donne o ragazze**, in un numero percentuale minore rispetto agli anni precedenti (68% sia nel 2020 che nel 2021). Nello stesso tempo, meno di un quarto dei sospetti e dei condannati per tratta sono donne (rispettivamente 23% e 22%).

¹ La Carta è giuridicamente vincolante e, in virtù dell'[articolo 6](#) del trattato sull'Unione europea, ha lo stesso valore giuridico dei trattati dell'Unione. In merito alla proibizione della schiavitù e del lavoro forzato, l'articolo 5 della Carta stabilisce infatti che: 1) nessuno può essere tenuto in condizioni di schiavitù o di servitù; 2) nessuno può essere costretto a compiere un lavoro forzato o obbligatorio; 3) è proibita la tratta degli esseri umani.

² Ogni due anni, la Commissione europea adotta una relazione sui progressi compiuti nella lotta contro la tratta di esseri umani.

Persons involved in trafficking in human beings by legal status⁽¹⁾

(number of persons, EU, 2008-2022)



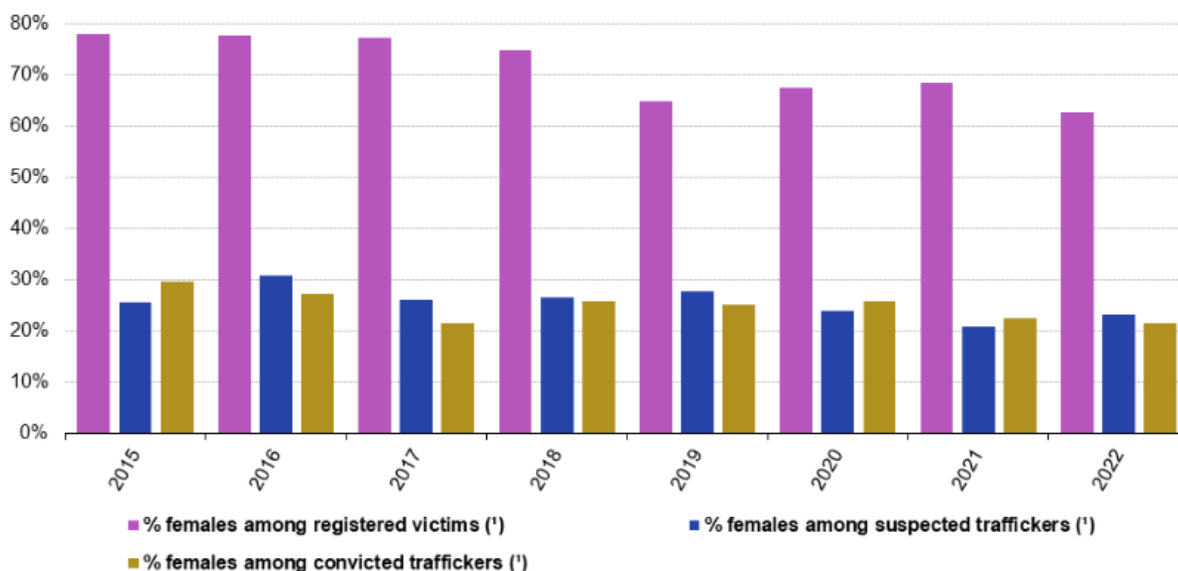
(¹) Totals for responding countries. No adjustments were made.

Source: Eurostat (crim_thb_sex)

eurostat

Prevalence of females involved in trafficking of human beings

(% by legal status, EU, 2015-2022)



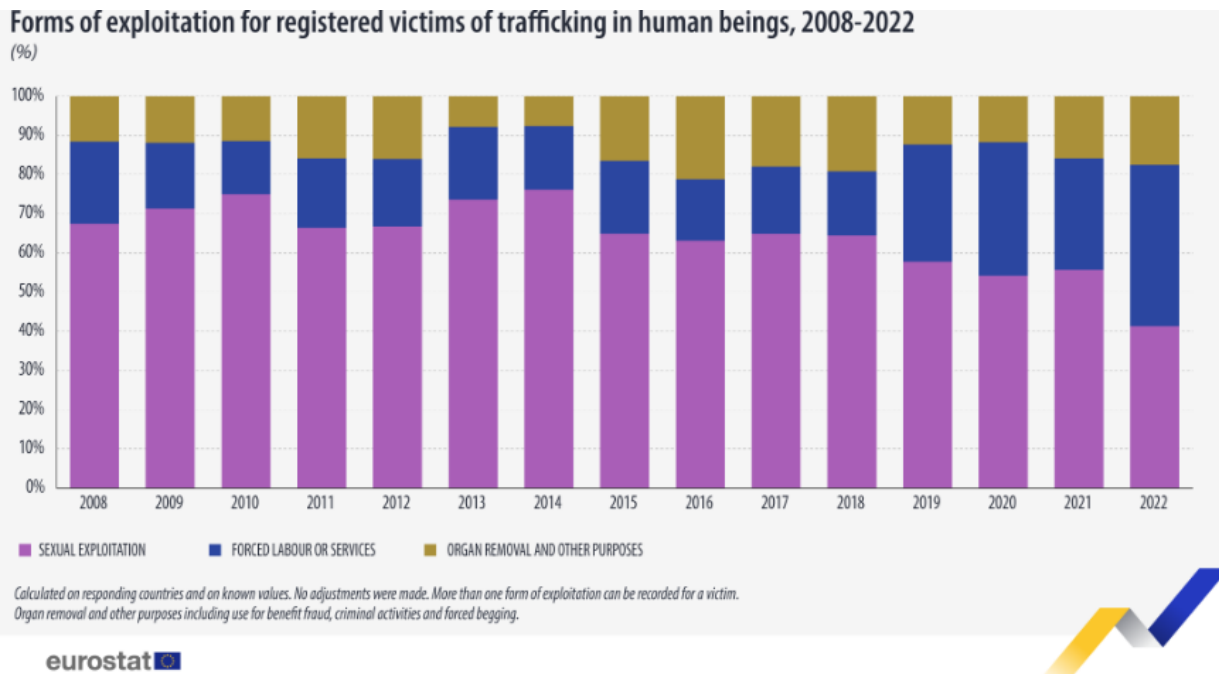
(¹) Calculated on responding countries and on known values. Victims of trafficking in human beings. Persons suspected of the crime of trafficking in human beings. Persons convicted of the crime of trafficking in human beings.

Source: Eurostat (crim_thb_sex)

eurostat

Nel 2022, le vittime registrate di tratta a scopo di **sfruttamento sessuale** e quelle di tratta a scopo di **lavoro forzato** hanno costituito circa l'82% di tutte le vittime di tratta. Per la prima volta, il numero di vittime per lavori forzati (3.990) si è

avvicinato al numero di vittime sfruttate sessualmente (4.014). Il numero di vittime per altri scopi, come l'espianto di organi, la frode fiscale, le attività criminali e l'accattonaggio forzato, è di 1.699 (18% di tutte le vittime di tratta).



La direttiva 2011/36/UE sulla prevenzione e repressione della tratta di essere umani

Il principale strumento giuridico dell'Ue in questo contesto è la [direttiva 2011/36/UE](#) concernente **la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime**. La direttiva definisce norme minime comuni per determinare i reati connessi alla tratta di esseri umani e fissare le relative pene. Inoltre prevede misure che, tenendo conto della prospettiva di genere, mirano a rafforzare la prevenzione del fenomeno e la protezione delle vittime.

In base alla direttiva sono considerati punibili i seguenti atti intenzionali: il reclutamento, il trasporto, il trasferimento, l'alloggio o l'accoglienza di persone - con la minaccia dell'uso o con l'uso stesso della forza o di altre forme di coercizione, con il rapimento, la frode, l'inganno, l'abuso di potere o della posizione di vulnerabilità o con l'offerta o l'accettazione di somme di denaro o di vantaggi per ottenere il consenso di una persona che ha autorità su un'altra - a fini di **sfruttamento**. Lo sfruttamento comprende, "come minimo": **lo sfruttamento della prostituzione** o altre forme di sfruttamento sessuale; **il lavoro o i servizi forzati** (compreso l'accattonaggio, la schiavitù, lo sfruttamento di attività illecite o il prelievo di organi).

La direttiva stabilisce come pena massima per tali reati almeno **cinque anni** di reclusione e almeno **dieci anni in caso di circostanze aggravanti**, per esempio se il reato è stato commesso nei confronti di **vittime particolarmente vulnerabili** (quali i minori) o se è stato commesso da **un'organizzazione criminale** (ai sensi della [decisione quadro 2008/841/GAI](#) del Consiglio relativa alla lotta contro la criminalità organizzata).

Gli Stati membri devono adottare le misure necessarie affinché le **indagini** o l'**azione penale** non siano subordinate alla querela, alla denuncia o all'accusa formulate da una vittima e il procedimento penale possa continuare anche se la vittima ritratta una propria dichiarazione. Per quanto riguarda la **giurisdizione**, la direttiva stabilisce che i Paesi dell'Ue possono perseguire i rispettivi cittadini per reati commessi in un altro Paese dell'Unione europea. Gli Stati membri adottano le misure necessarie a stabilire la propria giurisdizione nei seguenti casi: a) il reato è stato commesso interamente o parzialmente sul suo territorio; oppure b) l'autore del reato è un suo cittadino.

Le **vittime** devono ricevere **assistenza e sostegno** prima, durante e dopo i procedimenti penali affinché possano esercitare i diritti loro conferiti dalla posizione di vittima nel procedimento penale (fra cui i diritti sanciti dalla decisione quadro 2001/220/GAI del Consiglio, che è stata sostituita dalla [direttiva 2012/29/UE](#) che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato). Le misure di assistenza e sostegno sono fornite su base consensuale e informata e prevedono almeno standard di vita in grado di garantire la sussistenza delle vittime, fornendo loro un alloggio adeguato e sicuro e assistenza materiale, nonché le cure mediche necessarie, compresi l'assistenza psicologica, la consulenza e le informazioni e, se necessario, i servizi di traduzione e interpretariato. I **minori** vittime della tratta di esseri umani beneficiano di misure complementari, quali l'assistenza fisica e psico-sociale, l'accesso all'istruzione e, all'occorrenza, la possibilità di designare un tutore o un rappresentante. Inoltre, dovrebbero essere interrogati senza ritardo in locali predisposti e da parte di operatori formati a tale scopo. Gli Stati membri devono provvedere affinché le vittime della tratta di esseri umani abbiano accesso ai **sistemi vigenti di risarcimento** delle vittime di reati dolosi violenti. Le vittime devono poter accedere inoltre rapidamente alla consulenza legale e all'assistenza legale, anche ai fini della domanda di risarcimento³.

Gli Stati membri devono inoltre:

- adottare le misure necessarie, ad esempio nel settore dell'istruzione e della formazione, per **scoraggiare e ridurre la domanda**, che la direttiva

³ Le misure di protezione di cui alla direttiva 2011/36/UE si applicano in aggiunta ai diritti sanciti nella decisione quadro 2001/220/GAI, che è stata sostituita dalla [direttiva 2012/29/UE](#) che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato.

definisce “fonte di tutte le forme di sfruttamento correlate alla tratta di esseri umani”;

- adottare, anche tramite internet, azioni adeguate quali campagne di informazione e sensibilizzazione e programmi di ricerca e istruzione, anche in cooperazione con le organizzazioni della società civile e altre parti in causa, intese a sensibilizzare e ridurre il rischio che le persone, soprattutto i minori, diventino vittime della tratta di esseri umani;
- adottare le misure necessarie per istituire **relatori nazionali o meccanismi equivalenti** cui sia affidato il compito di valutare le tendenze della tratta di esseri umani e misurare i risultati delle azioni anti-tratta.

Per contribuire a una strategia coordinata e consolidata dell'Unione al contrasto della tratta di esseri umani, gli Stati membri sono tenuti a facilitare i compiti del **coordinatore anti-tratta**. *L'attuale coordinatore dell'Ue per la lotta contro la tratta di esseri umani è [Diane Schmitt](#)⁴.*

Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 2011/36/UE concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime

Il 19 dicembre 2022 la Commissione ha presentato una proposta di direttiva di modifica della direttiva 2011/36/UE ([COM\(2022\) 732](#)) con l'obiettivo di affrontare i diversi aspetti problematici che - evidenzia la Commissione - dal 2011 a oggi sono emersi o hanno assunto particolare rilievo. La proposta è tuttora al vaglio delle istituzioni europee.

Nella proposta la Commissione sottolinea che l'adozione della direttiva anti-tratta nell'aprile 2011 ha segnato un momento fondamentale per l'intensificazione delle iniziative dell'Ue miranti a prevenire e combattere la tratta di esseri umani e a proteggere le vittime, e che si è trattato di un passo cruciale verso l'armonizzazione delle norme pertinenti in tutti gli Stati membri. La proposta di revisione della direttiva si prefigge tuttavia di affrontare nello specifico diversi aspetti problematici che sono nel frattempo emersi. La Commissione sottolinea inoltre che il recepimento corretto e completo e l'attuazione integrale della direttiva rimangono una priorità (cfr. la [Relazione](#) che valuta in che misura gli Stati membri abbiano adottato le misure necessarie per conformarsi alla direttiva 2011/36/UE. *In Italia la direttiva è stata recepita con il [D.Lgs. 4 marzo 2014, n. 24](#)).*

La Commissione evidenzia fra l'altro che dal 2011 ad oggi le forme di sfruttamento si sono evolute. Lo sfruttamento sessuale e lo sfruttamento di manodopera

⁴ Diane Schmitt ha assunto l'incarico di coordinatore anti-tratta dell'Ue il 1° luglio 2021. È entrata a far parte della Commissione europea nel 1992 e ha ricoperto diversi incarichi, principalmente nel settore della migrazione, della sicurezza e della giustizia. Originaria del Lussemburgo, ha studiato legge in Francia.

continuano a essere le principali finalità della tratta di esseri umani: come sopra ricordato, la tratta a fini di sfruttamento sessuale è ancora la forma di sfruttamento più diffusa nell'Ue e riguarda quasi la metà di tutte le vittime, in particolare donne e ragazze; quella a fini di sfruttamento di manodopera è la seconda forma di tratta più diffusa nell'Ue, con un numero di vittime in rapido aumento, quasi raddoppiato negli ultimi cinque anni. Nel tempo sta però assumendo maggior rilievo anche la tratta per altri fini, riguardante sia forme di sfruttamento già previste dalla direttiva anti-tratta (accattonaggio, sfruttamento di attività illecite e prelievo di organi) sia forme che questa non contempla esplicitamente (fra cui il matrimonio forzato e l'adozione illegale).

La proposta della Commissione comprende:

- l'inserimento dei **matrimoni forzati e delle adozioni illegali** fra i tipi di sfruttamento che rientrano nella definizione della direttiva. Gli Stati membri dovranno quindi qualificare tali condotte come tratta di esseri umani nel diritto penale nazionale;
- un riferimento esplicito ai reati di tratta di esseri umani commessi attraverso le **tecnologie dell'informazione e della comunicazione, compresi internet e i social media**, o da questi agevolati;
- **sanzioni obbligatorie** per le persone giuridiche ritenute responsabili di reati connessi alla tratta. Fra le possibili sanzioni vi sono l'esclusione dai benefici pubblici o la chiusura temporanea o definitiva delle strutture in cui si è verificato il reato;
- **meccanismi nazionali ufficiali di orientamento**, che tutti gli Stati membri dovrebbero istituire (con disposizioni legislative, regolamentari o amministrative) per migliorare l'individuazione precoce delle vittime e l'orientamento verso i servizi di assistenza e sostegno, allo scopo di razionalizzare il funzionamento delle istituzioni nazionali competenti e armonizzare ulteriormente le loro strutture e prassi per indirizzare le vittime verso adeguati sistemi di assistenza e sostegno, e come primo passo verso l'istituzione di un **meccanismo di orientamento a livello europeo**;
- azioni volte alla **riduzione della domanda**, che si otterrebbe riconoscendo come reato l'utilizzo consapevole di servizi forniti da vittime della tratta di esseri umani;
- una **raccolta annuale a livello Ue di dati** sulla tratta di esseri umani, che sarà pubblicata da Eurostat.

La Commissione evidenzia inoltre che l'adozione della direttiva anti-tratta nel 2011 è anteriore all'introduzione del **quadro giuridico dell'Ue sul congelamento e la confisca dei beni**; propone pertanto di aggiornare il riferimento al reperimento, al congelamento, alla gestione e alla confisca dei proventi derivanti da tali reati.

Il Consiglio ha adottato il suo [orientamento generale](#) il 9 giugno 2023. La posizione del Consiglio accoglie, fra l'altro, quanto contemplato nella proposta in merito al matrimonio forzato e all'adozione illegale. Il Consiglio ha inoltre convenuto - come già indicato dalla Commissione - che gli Stati membri debbano considerare reato il fatto che un utente si avvalga intenzionalmente del servizio fornito da una persona quando è a conoscenza che tale persona è una vittima della tratta, e dovranno dunque garantire che tale reato sia punibile con pene effettive, proporzionate e dissuasive.

La Strategia dell'Ue per la lotta alla tratta degli esseri umani 2021- 2025

Fra le azioni poste in essere dall'Ue per far fronte alla tratta di esseri umani vi è la [comunicazione](#) “Strategia dell'Ue per la lotta alla tratta di esseri umani (2021-2025)”, adottata dalla Commissione europea il 14 aprile 2021. La strategia si incentra sui seguenti aspetti: **ridurre in primo luogo la domanda** che favorisce la tratta; **smantellare il modello commerciale** dei trafficanti; proteggere, sostenere ed emancipare le **vittime**; intensificare la **cooperazione internazionale**. L'Ue ha stanziato **13 milioni di euro** per l'attuazione di queste priorità.

La strategia è strettamente collegata alla [Strategia dell'Ue per la lotta alla criminalità organizzata 2021-2025](#), nella quale viene evidenziato come la criminalità organizzata rappresenti una grave minaccia per l'economia, i cittadini, le imprese e le istituzioni statali; presente in tutti i Paesi europei, questa spesso opera a **livello transfrontaliero**, con il 70% dei gruppi criminali attivi in più di tre Stati membri. Le principali attività criminali in Europa sono il traffico di stupefacenti, la cybercriminalità, la frode in materia di accise, il traffico di migranti e la tratta di esseri umani.

La Strategia dell'Ue per la lotta alla tratta degli esseri umani è inoltre parte integrante della [Strategia dell'Ue per l'Unione della sicurezza](#), dell'8 luglio 2020, che ha preannunciato un nuovo approccio globale per contrastare la tratta di esseri umani.

Traffico di migranti

La crisi migratoria del 2015 ha avuto profonde ripercussioni sul panorama criminale europeo ampliando il coinvolgimento delle reti criminali nel **traffico di migranti**. Secondo quanto riferito da Europol e Interpol, oltre il 90% dei migranti paga i trafficanti per cercare di raggiungere l'Europa. Per le reti criminali, si tratta di un settore altamente redditizio che comporta un basso rischio di cattura. Si stima che il traffico di migranti abbia generato un fatturato dai 3 ai 6 miliardi di euro nel 2015 a livello mondiale, e oltre 200 milioni di euro nel 2019 sulle rotte marittime che portano all'Unione europea (cfr. [EMSC The profits of smugglers - infographic](#)

e *Migrant Smuggling Networks – Joint Europol-INTERPOL Report, [Executive Summary](#), May 2016*).

Fra le azioni dell'Ue volte a contrastare il traffico di migranti si segnalano:

- le [misure operative](#) concordate dal Consiglio nel dicembre 2018. Queste si basano sugli elementi seguenti: approccio interagenzie potenziato a livello sia dell'Ue che nazionale; sfruttamento ottimale delle sinergie fra gli strumenti operativi disponibili; massimizzazione del ricorso agli strumenti esterni dell'Ue;
- il **Centro europeo contro il traffico di migranti** (*European Migrant Smuggling Centre -EMSC*), presso **Europol**, lanciato nel febbraio 2016. Il suo compito principale è aiutare la polizia e le autorità di frontiera a coordinare operazioni antitraffico transfrontaliere altamente complesse. Nel luglio 2019 il Centro è stato integrato da una **task force congiunta di collegamento sul traffico di migranti e sulla tratta di esseri umani**;
- le [conclusioni](#) sul traffico di migranti, adottate dal Consiglio nel marzo 2016. Queste hanno invitato gli attori coinvolti a: migliorare la cooperazione e la condivisione dei dati; analizzare i modi di utilizzo dei *social media* per il traffico di migranti; collaborare più strettamente con il settore privato; migliorare la cooperazione con i Paesi di origine e di transito;
- le attività di **cooperazione con i Paesi di origine e di transito dei migranti** avviate dall'Ue e dagli Stati membri per contrastare le reti di trafficanti;
- il **Piano d'azione rinnovato dell'Ue contro il traffico di migranti per il periodo 2021-2025** ([COM\(2021\) 591](#)), presentato dalla Commissione europea il 9 settembre 2021 a seguito di un'ampia [consultazione pubblica](#);
- gli [accordi di riammissione](#) che l'Ue negozia con i Paesi di origine e di transito al fine di rimpatriare i migranti irregolari. Tali accordi sono collegati agli accordi di facilitazione del visto, il cui obiettivo è fornire gli incentivi necessari per i negoziati di riammissione nel Paese terzo interessato senza generare un aumento della migrazione irregolare (vd. la [comunicazione del febbraio 2021 sul rafforzamento della cooperazione in materia di rimpatrio e riammissione](#)).

L'Ue ha inoltre adottato numerosi atti normativi per la lotta contro l'immigrazione irregolare e il traffico di migranti.

Il cosiddetto **pacchetto sul favoreggiamento** comprende la [direttiva 2002/90/CE](#) del Consiglio volta a stabilire una definizione comune del reato di favoreggiamento dell'ingresso, del transito e del soggiorno illegali (*per il recepimento cfr. il [decreto legislativo 25 luglio 1998 n. 286](#), recante il testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla*

condizione dello straniero⁵) e la [decisione quadro 2002/946/GAI](#), che stabilisce sanzioni penali per tali attività (per il recepimento nell'ordinamento interno cfr. la [pagina](#) dedicata del sito eurlax). Il pacchetto è completato dalla [direttiva 2004/81/CE](#) del Consiglio che prevede il rilascio di un **titolo di soggiorno** alle persone **vittime della tratta o del traffico di esseri umani che cooperino con le autorità competenti**.

La **direttiva rimpatri (2008/115/CE)** stabilisce le norme e le procedure comuni dell'Ue applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare⁶. *E' stata recepita in Italia con la [legge 2 agosto 2011, n. 129](#), "Conversione in legge, con modificazioni, del [decreto-legge 23 giugno 2011, n. 89](#), recante disposizioni urgenti per il completamento dell'attuazione della direttiva 2004/38/CE sulla libera circolazione dei cittadini comunitari e per il recepimento della direttiva 2008/115/CE sul rimpatrio dei cittadini di Paesi terzi irregolari" e con la [legge 1° dicembre 2018, n. 132](#) "Conversione in legge, con modificazioni, del [decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113](#), recante disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata".*

Il 12 settembre 2018 la Commissione ha proposto di modificare la direttiva 2008/115/CE con il [COM\(2018\) 634](#). Un [orientamento generale parziale](#) è stato adottato dal Consiglio il 7 giugno 2019. Il Parlamento europeo non ha ancora adottato il proprio mandato negoziale.

⁵ Da ultimo modificato con la [Legge 1° dicembre 2023, n. 176](#), "Conversione in legge, con modificazioni, del [decreto-legge 5 ottobre 2023, n. 133](#), recante disposizioni urgenti in materia di immigrazione e protezione internazionale, nonché per il supporto alle politiche di sicurezza e la funzionalità del Ministero dell'interno".

⁶ Nel settembre 2015 la Commissione ha anche pubblicato un [Piano d'azione dell'Ue sul rimpatrio](#) cui ha fatto seguito, nell'ottobre dello stesso anno, l'adozione delle conclusioni del Consiglio sul futuro della politica di rimpatrio. Nel marzo 2017 la Commissione ha integrato il piano d'azione con una [comunicazione](#) dal titolo "Per una politica dei rimpatri più efficace nell'Unione europea – un piano d'azione rinnovato" e una [raccomandazione](#) intesa a rendere i rimpatri più efficaci. Nel settembre 2017 ha pubblicato una versione aggiornata del suo "[manuale sul rimpatrio](#)", che fornisce alle autorità nazionali incaricate di espletare i compiti connessi al rimpatrio orientamenti relativi all'esercizio delle loro funzioni. Nel 2016, inoltre, il Parlamento e il Consiglio hanno adottato il [regolamento \(UE\) 2016/1953](#) relativo all'istituzione di un documento di viaggio europeo per il rimpatrio dei cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare. Nell'aprile 2021 la Commissione ha pubblicato la [strategia dell'Ue sui rimpatri volontari e la reintegrazione](#), contenente obiettivi comuni per una maggiore coerenza fra le iniziative dell'Ue e quelle nazionali. Nella comunicazione [Verso una strategia operativa per rimpatri più efficaci](#), la Commissione ha sottolineato che un sistema europeo efficace per i rimpatri dovrebbe servire anche da deterrente per la migrazione irregolare e il traffico dei migranti.

Ultimi sviluppi nelle politiche di contrasto alla tratta di esseri umani e al traffico di migranti

Il 21 novembre 2022 la Commissione europea ha presentato un [Piano d'azione dell'Ue per il Mediterraneo centrale](#), in cui vengono proposte 20 misure al fine di affrontare le sfide riguardanti la rotta migratoria del Mediterraneo centrale. Nello specifico, la Commissione propone una **maggiore cooperazione con i Paesi partner e le organizzazioni internazionali**, evidenziando che sono previsti almeno 580 milioni di euro per il periodo 2021-2023 nell'ambito dello strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale - Europa globale (*Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument – Global Europe - [Ndici-Global Europe](#)*) e di altri strumenti che saranno utilizzati attraverso la programmazione regionale multinazionale per il sostegno in materia di migrazione ai partner in Nord Africa, insieme a programmi bilaterali dell'Ue con i singoli Paesi. La Commissione si è impegnata a intensificare la lotta al traffico di migranti e a rinsaldare gli impegni diplomatici sui rimpatri, intensificando nel contempo i percorsi legali⁷.

Il [Piano d'azione sulla rotta dei Balcani occidentali](#), presentato il 5 dicembre 2022 dalla Commissione, è volto a rafforzare la cooperazione in materia di migrazione e gestione delle frontiere con i partner dei Balcani occidentali. Individua 20 misure operative strutturate su 5 pilastri: il rafforzamento della gestione delle frontiere lungo le rotte; procedure di asilo rapide e sostegno alla capacità di accoglienza; la **lotta al traffico di migranti**; il rafforzamento della cooperazione in materia di riammissione e rimpatri; la promozione di un allineamento della politica in materia di visti.

A questo hanno fatto seguito il [Piano d'azione dell'Ue per le rotte migratorie del Mediterraneo occidentale e dell'Atlantico](#), presentato il 6 giugno 2023, e il [Piano d'azione dell'Ue per il Mediterraneo orientale](#), presentato il 18 ottobre 2023.

Il **Consiglio europeo straordinario del 9 febbraio 2023** ha condannato i tentativi di strumentalizzare i migranti a fini politici, in particolare se utilizzati come leva o nell'ambito di azioni ibride di destabilizzazione. Ha invitato quindi la Commissione e il Consiglio a portare avanti i lavori sugli strumenti pertinenti, comprese eventuali misure nei confronti degli **operatori di trasporto dediti alla tratta di persone o al traffico di migranti o che agevolano tali pratiche**. Nelle sue [conclusioni](#) ha inoltre sottolineato che una stretta **cooperazione** fra gli Stati membri e con **Europol**, Frontex ed Eurojust, nonché con partner chiave, consentirà di **rafforzare** ulteriormente la lotta contro la tratta di esseri umani e il traffico di

⁷ Il piano prevede anche una strategia più coordinata in materia di ricerca e soccorso. A tal fine, sono proposte misure volte a rafforzare la cooperazione fra gli Stati membri e tutti gli attori coinvolti in attività di ricerca e soccorso nel Mediterraneo centrale, con il supporto del Gruppo di contatto europeo per la ricerca e il soccorso, preannunciato nell'ambito del [nuovo patto sulla migrazione e l'asilo](#). Il piano sottolinea al riguardo che dovrebbero essere promosse discussioni in seno all'Organizzazione marittima internazionale ([Imo](#)) sulla necessità di un quadro *ad hoc* e di linee guida specifiche per le navi.

migranti. Il Consiglio europeo ha affrontato nuovamente la questione nella riunione del 23 e 24 marzo 2023 (cfr. le [conclusioni](#)), nella [riunione informale](#) tenutasi a Granada il 6 ottobre 2023 e nella riunione del [14 e 15 dicembre 2023](#).

Inoltre, l'11 giugno 2023, il Presidente del Consiglio Giorgia Meloni ha visitato Tunisi insieme alla Presidente della Commissione europea von der Leyen e al Primo ministro dei Paesi Bassi Rutte. In tale occasione è stata adottata una [dichiarazione congiunta](#), in cui l'Ue e la Tunisia si sono impegnate a lavorare nel quadro di un partenariato globale, che comprende fra l'altro la questione migratoria. All'iniziativa hanno fatto seguito il [memorandum d'intesa](#) su un **partenariato strategico e globale fra l'Unione europea e la Tunisia**, firmato il 16 luglio 2023, e un [Piano d'azione in 10 punti](#), presentato dalla Presidente Von der Leyen il 17 settembre 2023 in occasione della sua visita all'isola di Lampedusa. Nel **memorandum d'intesa** entrambe le Parti hanno dichiarato di voler assumere come prioritari la **lotta alla migrazione irregolare**, per evitare la perdita di vite umane, e lo **sviluppo di canali di migrazione legale**.

Si segnala infine che il **6 novembre 2023** è stato siglato dal Presidente del Consiglio Giorgia Meloni e dal Primo ministro albanese Edi Rama un [protocollo Italia-Albania per il rafforzamento della collaborazione in materia migratoria](#). È attualmente all'esame del Parlamento il ddl di ratifica ed esecuzione del protocollo (A.S. [995](#)), già approvato dalla Camera dei deputati⁸.

Proposte normative volte al contrasto della tratta di esseri umani e del traffico di migranti

Il **28 novembre 2023** la Commissione ha presentato un pacchetto di misure volto ad aggiornare il quadro giuridico dell'Ue in materia di contrasto a tale fenomeno criminale, e a rafforzare il ruolo delle Agenzie dell'Ue (in particolare di **Europol**) impegnate nel settore. Il pacchetto si inserisce nel solco tracciato dal rinnovato piano d'azione dell'Ue contro il traffico di migranti per il periodo 2021-2025, sopra citato, e si articola in:

- una [proposta](#) di direttiva recante **norme minime per prevenire e contrastare il favoreggiamento dell'ingresso, del transito e del soggiorno non autorizzati nell'Unione** (in sostituzione dell'attuale [direttiva 2002/90/CE](#) e della vigente [decisione quadro 2002/946](#));
- una [proposta](#) di regolamento sul **rafforzamento della cooperazione di polizia in materia di prevenzione, accertamento e indagine del traffico di migranti e della tratta di esseri umani e sul rafforzamento del sostegno di Europol alla prevenzione e alla lotta contro tali crimini**.

⁸ Vd. il [Dossier - n. 202/2](#) "Ratifica ed esecuzione del Protocollo Italia-Albania per il rafforzamento della collaborazione in materia migratoria, nonché norme di coordinamento con l'ordinamento interno - A. S. n. 995", a cura dei Servizi studi di Camera e Senato.

Il pacchetto è stato presentato pubblicamente dalla Presidente della Commissione europea, Ursula von der Leyen, in occasione della [Conferenza internazionale](#), svoltasi a Bruxelles il 28 novembre 2023, per lanciare l'[Appello](#) all'azione per un'**Alleanza globale contro il traffico di migranti**. Le misure erano state preannunciate peraltro nel [Discorso](#) della Presidente sullo Stato dell'Unione 2023.

La proposta di direttiva

La proposta di direttiva è articolata in cinque pilastri.

Il primo riguarda la ridefinizione del **reato di traffico di migranti**, che si concentra sulle attività motivate da **vantaggi finanziari o materiali**, o che potrebbero causare **gravi danni** a una persona. Viene considerata fattispecie penale anche l'**istigazione pubblica** a fare ingresso nell'Ue senza autorizzazione, inclusa la **pubblicizzazione** del traffico attraverso **strumenti digitali e social media**.

Il secondo riguarda l'armonizzazione delle **sanzioni**, commisurate alla gravità del fatto. I reati aggravanti – che causano la morte di una o più persone – sono punibili con un **livello massimo di reclusione di almeno 15 anni**, rispetto agli 8 anni previsti dalla legislazione Ue vigente.

Il terzo ambito di intervento è dedicato alla ridefinizione della **sfera giurisdizionale** degli Stati membri, che si applica anche in caso di **imbarcazioni affondate in acque internazionali** e perdita di vite umane. La giurisdizione si estende anche ad altre fattispecie, come ad esempio i **reati commessi a bordo** di navi o aeromobili immatricolati negli Stati membri o i reati commessi da **persone giuridiche che operano nell'Ue**. La Commissione europea ha in ogni caso precisato che l'**assistenza umanitaria** da parte delle **Ong**, l'adempimento di un obbligo legale di **ricerca e salvataggio**, l'assistenza da parte dei **familiari**, e gli stessi **migranti** (per il solo fatto di essere caduti nella rete del traffico) **non devono essere criminalizzati**.

Il quarto concerne il rafforzamento delle **risorse** e delle **capacità** degli Stati membri, con particolare riguardo alle **autorità nazionali** impegnate nelle attività di prevenzione, indagine e perseguimento dei trafficanti. Sono altresì sostenuti **programmi** di informazione e **sensibilizzazione**, nonché di ricerca e istruzione.

Infine, la proposta reca misure per migliorare la raccolta e la comunicazione dei dati. In forza del nuovo regime gli Stati membri sono, tra l'altro, tenuti a raccogliere e comunicare **dati statistici** su base annuale per migliorare la portata, l'individuazione dei casi e la risposta al traffico di migranti.

Base giuridica

La Commissione individua la base giuridica della proposta nell'articolo 83, paragrafo 2 del trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (Tfue), sulla competenza dell'Ue a stabilire norme minime ove il ravvicinamento delle legislazioni penali degli Stati membri risulti essenziale per garantire l'effettiva attuazione di una politica dell'Unione in un settore che è stato oggetto di misure di armonizzazione. Secondo la Commissione i settori della politica comune di immigrazione, in particolare le condizioni di ingresso e soggiorno, l'immigrazione clandestina e il soggiorno irregolare, nonché la gestione delle frontiere esterne dell'Ue, sono armonizzati in virtù dell'*acquis* dell'Unione; è pertanto essenziale garantire l'efficace attuazione di tale armonizzazione attraverso il ravvicinamento delle norme penali nazionali.

Sussidiarietà

La Commissione inserisce il traffico di migranti tra i crimini transfrontalieri che colpiscono direttamente l'Unione, le sue frontiere esterne e spesso più di uno Stato membro contemporaneamente. Ritenendo gli Stati membri che agiscono da soli non in grado di affrontare con successo questa criminalità transfrontaliera, la Commissione conclude pertanto che l'ulteriore ravvicinamento nella definizione del reato, nei livelli delle sanzioni e nelle misure preventive applicabili negli Stati membri può garantire un'azione più efficace nell'individuare, indagare e perseguire il traffico di migranti, prevenendo il "*forum shopping*" da parte dei criminali, ovvero la selezione dei sistemi nazionali in cui le sanzioni sono meno severe.

L'obiettivo di una maggiore deterrenza delle sanzioni nell'Unione è perseguito tramite l'introduzione di reati gravi e circostanze aggravanti, come ad esempio nel caso della recidiva, di reato commesso da un pubblico ufficiale o da una persona dotata di un'arma da fuoco.

Attualmente, secondo le informazioni a disposizione della Commissione, il livello massimo di sanzioni penali per favoreggiamento dell'ingresso e del transito non autorizzati negli Stati membri varia da un anno in Belgio e Spagna a un massimo di 10 anni in Bulgaria, Cipro e Irlanda e Slovenia. Le sanzioni penali per il favoreggiamento del soggiorno negli Stati membri vanno da un massimo di un anno in Austria, Belgio, Repubblica ceca, Estonia e Spagna fino a 15 anni a Cipro per il favoreggiamento del soggiorno. Quindici Stati membri 28 dal 2015 hanno ritenuto opportuno modificare la propria legislazione nazionale (le modifiche sono attualmente in sospenso in tre Stati membri 29) con modifiche che includono sanzioni più severe 30, la criminalizzazione del tentativo di contrabbando 31 e l'esenzione dall'assistenza umanitaria per il transito non autorizzato 32.

La proposta di regolamento

La proposta, volta a **rafforzare il ruolo di Europol e la cooperazione tra Agenzie nel contrasto del traffico di migranti e della tratta di esseri umani**, si basa

sull'attuale **Centro di Europol contro il traffico di migranti**, creato nel 2016, che la Commissione europea intende potenziare nelle seguenti aree strategiche:

- **ruolo di coordinamento** del Centro a livello Ue, sostenuto dagli Stati membri, da Eurojust, Frontex e dalla Commissione stessa. La proposta prevede che il Centro monitori le **tendenze** nel traffico di migranti e nella tratta di esseri umani, produca **relazioni annuali**, **analisi strategiche**, **valutazioni delle minacce** e aggiornamenti situazionali, elaborando attività **investigative e operative**;
- **cooperazione tra Agenzie**, in particolare disponendo che il Centro sia supportato da ufficiali di collegamento degli Stati membri, di Frontex e di Eurojust, distaccati presso Europol⁹;
- miglioramento della **condivisione delle informazioni**, rafforzando in particolare gli obblighi in tal senso a carico degli **Stati membri** relativamente ai **dati sul traffico di migranti e sulla tratta di esseri umani**. La disciplina mira a rafforzare in tale ambito anche la cooperazione con i Paesi terzi. *Si ricorda al riguardo che è stato riscontrato un problema di carenza nello scambio di informazioni tra l'Agenzia della guardia di frontiera e costiera dell'Ue (Frontex) ed Europol, in ragione di un parere del Garante europeo per la protezione dei dati personali*;
- rafforzamento delle **risorse**, impegnando, tra l'altro, gli Stati membri a designare **servizi specializzati** per contrastare il traffico di migranti e la tratta di esseri umani, collegati alla piattaforma sicura di scambio di informazioni già impiegata da Europol e dalle autorità nazionali (*Secure Information Exchange Network Application - SIENA*)¹⁰;
- maggiore sostegno di Europol in termini di **invio di personale**, secondo forme di *task force* operative, e altri strumenti di coordinamento e di supporto analitico, operativo, tecnico e forense agli Stati membri. La proposta prevede l'istituzione di un **gruppo di riserva di esperti nazionali**, da mettere immediatamente a disposizione di Europol per gli interventi negli Stati membri¹¹;

⁹ Frontex ha già un ufficiale di collegamento presso Europol.

¹⁰ Il nuovo regime intende rafforzare gli obblighi degli Stati membri di condivisione con Europol delle informazioni sul traffico di migranti e sulla tratta di esseri umani, compresi i dati biometrici, anche mediante collegamenti diretti tra autorità competenti e ufficiali di collegamento. Il Centro europeo contro il traffico di migranti avrebbe altresì la funzione di identificare i casi in cui potrebbe essere necessaria la cooperazione con Paesi terzi (supportando le decisioni del direttore esecutivo di Europol in merito al trasferimento di dati personali verso Paesi terzi conformemente al quadro giuridico dell'Agenzia).

¹¹ La proposta sviluppa ulteriormente il concetto di *task force* operative e stabilisce un nuovo strumento, il dispiegamento di Europol per il supporto operativo, quali strumenti di coordinamento e supporto

- aumento delle **risorse umane e finanziarie di Europol** per prevenire e contrastare il traffico di migranti e la tratta di esseri umani.

L'appello all'azione per un'alleanza globale contro il traffico di migranti

L'[appello](#) lanciato dalla Commissione europea è rivolto a **Governi nazionali, organizzazioni internazionali** e soggetti **fornitori di servizi online**.

La Commissione incoraggia i **Governi nazionali**, tra l'altro, a sviluppare e rafforzare i propri **quadri giuridici** e a migliorare la **cooperazione** in materia di gestione delle **frontiere** e condivisione delle informazioni per reprimere più efficacemente i trafficanti. I Governi sono invitati, inoltre, ad adoperarsi in **campagne di sensibilizzazione** sui rischi della migrazione per dissuadere le persone dal cadere vittime dei trafficanti cui affidano loro la propria vita, e a promuovere **alternative** alla migrazione irregolare.

Le organizzazioni internazionali sono chiamate a promuovere la **cooperazione** e la **consapevolezza** tra tutti gli attori globali nel settore del contrasto al traffico e alla tratta di esseri umani.

Infine, l'appello conferisce un ruolo speciale ai **fornitori di servizi online**, le cui piattaforme sono utilizzate regolarmente per pubblicizzare e organizzare l'offerta di rotte illegali di migrazione. Tali soggetti sono invitati a collaborare con Governi, organizzazioni internazionali e forze dell'ordine specializzate e Agenzie dell'Ue per **identificare e rimuovere i contenuti online** che istigano pubblicamente le persone a migrare irregolarmente o che promuovono attività illecite legate al traffico di migranti.

Europol - la lotta alla tratta di esseri umani e al traffico dei migranti

Nel corso degli anni sono stati costituiti, in seno all'Agenzia Europol, una serie di centri specializzati nell'approfondimento di tipologie criminali ritenute di prioritaria importanza. Fra tali organismi vi è il sopra citato [Centro europeo per la lotta al traffico di migranti \(European Migrant Smuggling Centre - EMSC\)](#), istituito all'inizio del 2016 a seguito della grave crisi dei flussi migratori, con l'obiettivo di sostenere gli Stati membri nelle attività di individuazione e smantellamento delle reti criminali coinvolte nel traffico di migranti.

Nell'ultima [valutazione della minaccia rappresentata dalla criminalità organizzata e dalle forme gravi di criminalità dell'Unione europea \(European Union Serious and Organised Crime Threat Assessment, SOCTA\)](#)¹², pubblicata

analitico, operativo, tecnico e forense, su richiesta degli Stati membri o su proposta del direttore esecutivo dell'Europol.

¹² La valutazione della minaccia rappresentata dalla criminalità organizzata e dalle forme gravi di criminalità dell'Unione europea (SOCTA), elaborata ogni quattro anni da Europol sulla base dei contributi forniti dagli Stati membri, fornisce un'analisi della minaccia rappresentata dalla criminalità organizzata, identificando le aree di criminalità a priorità elevata.

nel 2021, viene indicato che nel 2019 gli introiti legati alla criminalità nei nove principali mercati criminali dell'Ue (ossia quelli riguardanti le droghe illegali, la **tratta di esseri umani**, il **traffico di migranti**, le frodi, la criminalità ambientale, le armi da fuoco, il tabacco, la criminalità informatica, i reati contro il patrimonio) ammontavano a 139 miliardi di euro, pari all'1% del prodotto interno lordo dell'Unione.

Nel maggio 2021 l'Unione europea ha stabilito le sue [priorità](#) in materia di lotta alla criminalità organizzata e alle forme gravi di criminalità, per i quattro anni successivi, nell'ambito della **piattaforma multidisciplinare europea di lotta alle minacce della criminalità** (*European Multidisciplinary Platform Against Criminal Threats - EMPACT*)¹³. Le autorità di polizia di tutti i Paesi dell'Ue collaborano infatti attraverso EMPACT, con il supporto delle agenzie dell'Ue (**Europol**, Frontex ed Eurojust). La **lotta alla tratta di esseri umani** è una delle principali priorità della piattaforma. Per quanto riguarda il ciclo che si è appena concluso, l'EMPACT riferisce di aver conseguito risultati significativi fra il 2018 e il 2021: più di 171 tonnellate di droga sequestrata, 31.584 persone arrestate, 167.452 tonnellate di rifiuti sequestrati, 16.607 armi da fuoco e armi sequestrate, **17.688 potenziali vittime della tratta di esseri umani individuate**. Nel 2021 sono stati avviati 1.250 nuovi casi nell'ambito dell'EMPACT, con 3.108 arresti. Fra i successi conseguiti è l'operazione Solent, contro un gruppo attivo in Romania e Spagna. Sono stati arrestati 19 sospetti e identificate 18 vittime di sfruttamento. Mentre l'operazione Raxa ha condotto indagini su un'organizzazione di trafficanti di esseri umani - attiva in Spagna, Germania, Regno Unito, Ucraina e Russia - che aveva anche legami con il traffico di droga, il contrabbando di tabacco e il riciclaggio di denaro. Sono stati effettuati 17 arresti e due vittime sono state liberate (*cf.* [EMPACT 2021 results](#)).

Il 28 marzo 2022 i [ministri Ue degli Affari interni](#) hanno espresso il loro sostegno per la mobilitazione della piattaforma EMPACT al fine di aiutare gli Stati membri dell'UE a **contrastare le reti criminali e coloro che sfruttano la guerra in Ucraina**. Alcune azioni di emergenza sono state introdotte fra le priorità dell'Ue in materia di lotta alla criminalità, come la **tratta di esseri umani**, i fondi di origine illegale, il riciclaggio, il recupero dei beni, le nuove sostanze psicoattive, le droghe sintetiche e le reti criminali ad alto rischio. Nel maggio 2022, l'Ue ha inoltre adottato un [Piano anti-tratta per l'Ucraina](#), che comprende linee telefoniche di emergenza attive 24 ore su 24 per le potenziali vittime, materiale di sensibilizzazione ai posti di controllo di frontiera e ai centri di registrazione e un sito *web* dell'UE dedicato ai rifugiati.

¹³ L'iniziativa è stata attuata per la prima volta fra il 2012 e il 2013, e poi per due cicli di 4 anni articolati nei periodi 2014-2017 e 2018-2021. Nel marzo 2021 il Consiglio ha adottato [conclusioni](#) sul proseguimento permanente dell'EMPACT.