

Venerdì 24 aprile 2009

## RACCOMANDAZIONI

## PARLAMENTO EUROPEO

**Profilo, in particolare sulla base dell'origine etnica e della razza, nelle operazioni antiterrorismo, di applicazione della legge, di controllo dell'immigrazione, dei servizi doganali e dei controlli alle frontiere**

P6\_TA(2009)0314

**Raccomandazione del Parlamento europeo del 24 aprile 2009 destinata al Consiglio sul problema di definire un profilo, in particolare sulla base dell'origine etnica o della razza, nelle operazioni antiterrorismo, di applicazione della legge, di controllo dell'immigrazione, dei servizi doganali e dei controlli alle frontiere (2008/2020(INI))**

(2010/C 184 E/25)

*Il Parlamento europeo,*

- vista la proposta di raccomandazione destinata al Consiglio, di Sarah Ludford a nome del gruppo ALDE, sul problema di definire un profilo, in particolare sulla base dell'origine etnica o della razza, nelle operazioni antiterrorismo, di applicazione della legge, di controllo dell'immigrazione, dei servizi doganali e dei controlli alle frontiere (B6-0483/2007),
- visti gli strumenti internazionali, europei e nazionali in materia di diritti umani, in particolare il Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici (ICCPR), la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), il trattato sull'Unione europea, il trattato che istituisce la Comunità europea (trattato CE), la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (la Carta) e le costituzioni nazionali degli Stati membri, nonché i diritti e le garanzie che essi conferiscono ai cittadini nell'ambito della vita privata, della protezione dei dati, della non discriminazione e della libertà di circolazione,
- viste le misure in materia di protezione europea dei dati del Consiglio d'Europa, tra cui l'articolo 8 della CEDU, la Convenzione n. 108 del Consiglio d'Europa sulla protezione delle persone rispetto al trattamento automatizzato di dati di carattere personale, le raccomandazioni del comitato dei ministri del Consiglio d'Europa agli Stati membri R(87) 15 tesa a regolamentare l'utilizzo dei dati a carattere personale nel settore della polizia <sup>(1)</sup>, R (97) 18 relativa alla protezione dei dati personali raccolti e trattati per scopi statistici <sup>(2)</sup> e R(2001) 10 del codice europeo di etica della polizia <sup>(3)</sup>,
- viste le disposizioni dell'UE in materia di protezione dei dati, ossia gli articoli 7 e 8 della Carta, la direttiva 95/46/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 ottobre 1995, relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali nonché alla libera circolazione di tali dati <sup>(4)</sup> e la decisione quadro 2008/977/GAI del Consiglio, del 27 novembre 2008, sulla protezione dei dati personali trattati nell'ambito della cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale <sup>(5)</sup>,
- viste le misure per contrastare la discriminazione razziale, vale a dire la Convenzione delle Nazioni Unite sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione (ICERD), l'articolo 14 della CEDU e il suo protocollo 12, l'articolo 13 del trattato CE e la direttiva 2000/43/CE del Consiglio, del 29 giugno 2000, che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica <sup>(6)</sup>,

<sup>(1)</sup> Approvata dal comitato dei ministri il 17 settembre 1987 alla 410a riunione dei viceministri.

<sup>(2)</sup> Approvata dal comitato dei ministri il 30 settembre 1997, alla 602a riunione dei viceministri.

<sup>(3)</sup> Approvata dal comitato dei ministri il 19 settembre 2001, alla 765a riunione dei viceministri.

<sup>(4)</sup> GU L 281 del 23.11.1995, pag. 31.

<sup>(5)</sup> GU L 350 del 30.12.2008, pag. 60.

<sup>(6)</sup> GU L 180 del 19.7.2000, pag. 22.

Venerdì 24 aprile 2009

- visti gli strumenti europei nell'ambito della sicurezza e della lotta contro il terrorismo, compresa la cooperazione di polizia e giudiziaria e lo scambio di informazioni fra Stati membri, come la decisione 2005/671/GAI del Consiglio, del 20 settembre 2005, concernente lo scambio di informazioni e la cooperazione in materia di atti terroristici <sup>(1)</sup>, la decisione quadro 2006/960/GAI del Consiglio, del 18 dicembre 2006, relativa alla semplificazione dello scambio di informazioni e di intelligence tra le autorità degli Stati membri dell'Unione europea incaricate dell'applicazione della legge <sup>(2)</sup>, la decisione 2008/615/GAI del Consiglio, del 23 giugno 2008, sul potenziamento della cooperazione transfrontaliera, soprattutto nella lotta al terrorismo e alla criminalità transfrontaliera <sup>(3)</sup>, e la relativa decisione di esecuzione 2008/616/GAI del 23 giugno 2008 <sup>(4)</sup>,
- viste le banche dati esistenti e progettate nell'Unione europea, quali il sistema d'informazione Schengen, Eurodac e il sistema d'informazione sui visti, nonché le misure per la raccolta dei dati biometrici, quali quelli relativi ai permessi di soggiorno e ai passaporti, nonché la comunicazione della Commissione, del 30 novembre 2006, intitolata «Rafforzare la gestione delle frontiere marittime meridionali dell'Unione europea» relativa all'istituzione di una rete permanente di pattuglie costiere per le frontiere esterne marittime meridionali (COM(2006)0733) e i proposti progetti di sorveglianza, quali Eurosur (sistema europeo di sorveglianza delle frontiere),
- vista la proposta di creare «frontiere elettroniche», come menzionato nella comunicazione della Commissione, del 13 febbraio 2008, intitolata «Preparare le prossime fasi della gestione delle frontiere nell'Unione europea», dove si propongono una gestione integrata delle frontiere, con la creazione di controlli automatizzati alle frontiere, incluso un programma per viaggiatori registrati, nonché un sistema di ingresso/uscita (COM(2008)0069),
- visto l'accordo tra l'Unione europea e gli Stati Uniti d'America sull'elaborazione e il trasferimento dei dati del codice di prenotazione (PNR) da parte dei vettori aerei al ministero della Sicurezza interna (*Department of Homeland Security* - DHS) statunitense (accordo 2007 PNR) <sup>(5)</sup>, la proposta di decisione quadro del Consiglio sull'uso del PNR nelle attività di contrasto (COM(2007)0654), nonché i pareri, relativi a tale proposta, dell'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (l'Agenzia per i diritti fondamentali), del Garante europeo della protezione dei dati, del gruppo di lavoro Articolo 29, nonché del gruppo di lavoro sulla polizia e la giustizia,
- vista la relativa giurisprudenza costituzionale, tra cui la sentenza della Corte costituzionale tedesca in tema di *polizeiliche präventive Rasterfahndung* <sup>(6)</sup> e la sentenza della Camera dei lord britannica sui rom cechi <sup>(7)</sup> nonché la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, in particolare *Timishev contro Russia* <sup>(8)</sup>, *Nachova e altri contro Bulgaria* <sup>(9)</sup>, *D.H e altri contro Repubblica ceca* <sup>(10)</sup> e *S. e Marper contro Regno Unito* <sup>(11)</sup> e della Corte di giustizia delle Comunità europee, in particolare *Huber contro Germania* <sup>(12)</sup>,
- viste la relazione del relatore speciale delle Nazioni Unite sulla promozione e protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali nell'ambito della lotta contro il terrorismo, Martin Scheinin <sup>(13)</sup>, sul documento «Proteggere il diritto alla riservatezza nella lotta contro il terrorismo», elaborato da Thomas Hammarberg, Commissario del Consiglio d'Europa per i diritti dell'uomo <sup>(14)</sup>, la raccomandazione di politica generale n. 8 sulla lotta al razzismo combattendo il terrorismo <sup>(15)</sup> e n. 11 sulla lotta al razzismo e alla discriminazione razziale nella politica <sup>(16)</sup>, della commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza (ECRI) del Consiglio d'Europa e la relazione sulla «Definizione di profili in base all'etnia» della rete comunitaria di esperti indipendenti in materia di diritti fondamentali <sup>(17)</sup>,

<sup>(1)</sup> GU L 253 del 29.9.2005, pag. 22.

<sup>(2)</sup> GU L 386 del 29.12.2006, pag. 89.

<sup>(3)</sup> GU L 210 del 6.8.2008, pag. 1.

<sup>(4)</sup> GU L 210 del 6.8.2008, pag. 12.

<sup>(5)</sup> GU L 204 del 4.8.2007, pag. 18.

<sup>(6)</sup> Decisione della Corte costituzionale tedesca, BVerfG, 1 BvR 518/02 del 4.4.2006, Absatz-Nr. (1-184).

<sup>(7)</sup> Camera dei Lord, 9 dicembre 2004, *R v. Immigration Office at Prague Airport and another (Respondents) ex parte European Roma Rights Centre and other (Appellants)* [2004], UKHL 55, paragrafo 101.

<sup>(8)</sup> *Timishev contro Russia*, 13 dicembre 2005, n. 55762/00 e 55974/00, CEDU 2005-XII.

<sup>(9)</sup> *Nachova e altri contro Bulgaria* [GC], 26 febbraio 2004, n. 43577/98 e 43579/98, CEDU 2005-VII.

<sup>(10)</sup> *D.H. e altri contro Repubblica ceca*, 13 novembre 2007, n. 57325/00.

<sup>(11)</sup> *S. e Marper contro Regno Unito*, 4 dicembre 2008, n. 30562/04 e 30566/04.

<sup>(12)</sup> Sentenza del 16 dicembre 2008, causa C-524/06, non ancora pubblicata nella Raccolta della giurisprudenza.

<sup>(13)</sup> Documento delle Nazioni Unite A/HRC/4/26, 29 gennaio 2007.

<sup>(14)</sup> CommDH/Issue Paper (2008)3, Strasburgo, 17 novembre 2008.

<sup>(15)</sup> CRI(2004) 26, approvata il 17 marzo 2004.

<sup>(16)</sup> CRI(2007) 39, approvata il 29 giugno 2007.

<sup>(17)</sup> CFR-CDF, parere 4.2006, disponibile all'indirizzo [http://ec.europa.eu/justice\\_home/cfr\\_cdf/doc/avis/2006\\_4\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice_home/cfr_cdf/doc/avis/2006_4_en.pdf).

Venerdì 24 aprile 2009

- visti l'articolo 114, paragrafo 3, e l'articolo 94 del suo regolamento,
- visti la relazione della commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni e il parere della commissione per gli affari esteri (A6-0222/2009),

### **Definizione di profili ed estrapolazione dei dati**

- A. considerando che gli Stati membri sempre più spesso ricorrono alle nuove tecnologie utilizzando programmi e sistemi che comportano la raccolta, l'uso, la conservazione e lo scambio di informazioni relative ai singoli come strumento per contrastare il terrorismo o affrontare altre minacce nell'ambito della lotta alla criminalità,
- B. considerando che è necessario stabilire chiaramente a livello europeo, tenendo conto dell'obiettivo concreto che si intende perseguire, in che cosa consistono le pratiche di definizione di profili, e che le pratiche di definizione di profili rappresentano una tecnica investigativa, resa possibile dalle nuove tecnologie, spesso utilizzata nel settore commerciale ma sfruttata con sempre maggiore frequenza anche come strumento di applicazione della legge, in particolare per l'individuazione e la prevenzione dei reati, oltre che nell'ambito del controllo delle frontiere,
- C. considerando che la pratica di definire profili, realizzata spesso attraverso l'estrapolazione automatizzata di dati contenuti nei computer, merita un esame approfondito e una discussione politica, dato che si discosta in modo controverso dalla regola generale che vuole che le decisioni relative all'applicazione della legge debbano essere prese sulla base della condotta di una persona; considerando altresì che la definizione di profili è una tecnica investigativa che raccoglie, da varie fonti, informazioni sulle persone (che possono riguardare anche la loro etnia, razza, nazionalità e religione) come base per cercare di identificare, e possibilmente applicare misure restrittive nei confronti di chi, tra di esse, potrebbe essere un criminale o un sospetto terrorista, e che tale pratica si può definire come:

*«l'associazione sistematica di gruppi di caratteristiche fisiche, comportamentali o psicologiche a determinati reati e il loro utilizzo come base per prendere decisioni nelle attività di contrasto»<sup>(1)</sup>*

oppure, chiarendo il rapporto che intercorre tra estrapolazione dei dati e definizione dei profili:

*«tecnica attraverso la quale una serie di caratteristiche di una particolare classe di persone viene estrapolata da esperienze passate e i dati registrati sono utilizzati per ricerche, al fine di individuare soggetti che abbiano una stretta correlazione con tale insieme di caratteristiche»<sup>(2)</sup>,*

- D. considerando che la definizione di profili in base specificatamente all'etnia o alla razza e che fa sorgere quindi gravi preoccupazioni circa il conflitto con le norme antidiscriminazione, può essere definita come:

*«la pratica di utilizzare la "razza" o l'origine etnica, la religione o l'origine nazionale, come l'unico fattore, o uno di vari fattori, nelle decisioni relative alle attività di contrasto su base sistematica, indipendentemente dal fatto che i soggetti interessati siano identificati mediante mezzi automatici»<sup>(3)</sup>*

oppure

*«l'uso, da parte della polizia, senza alcuna giustificazione obiettiva e ragionevole, di elementi quali la razza, il colore, la lingua, la religione, la nazionalità, o l'origine nazionale o etnica, nelle attività di controllo, vigilanza o indagine»<sup>(4)</sup>,*

<sup>(1)</sup> Parere dell'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali, del 28 ottobre 2008, sulla decisione quadro del Consiglio sull'uso dei dati del codice di prenotazione (PNR) nelle attività di contrasto, paragrafo 35.

<sup>(2)</sup> Relazione della Camera dei Lord: Clarke R, «Profiling: A Hidden Challenge to the Regulation of Data Surveillance», 1993, paragrafo 33, nota 41.

<sup>(3)</sup> De Schutter, Oliver and Ringelheim, Julie (2008), «Ethnic Profiling: A Rising Challenge for European Human Rights Law», *Modern Law Review*, 71(3):358-384.

<sup>(4)</sup> Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza (ECRI), raccomandazione di politica generale n. 11, menzionata in precedenza, paragrafo 1.

Venerdì 24 aprile 2009

- E. considerando che la definizione di profili, sia mediante estrapolazione dei dati che attraverso le prassi seguite dalle forze di polizia o da altre agenzie, si va diffondendo come strumento per le attività di contrasto e di controllo delle frontiere, e che viene rivolta un'attenzione insufficiente alla valutazione della sua efficacia e allo sviluppo e applicazione di tutele giuridiche che assicurino il rispetto dei diritti della vita privata e consentano di evitare discriminazioni,
- F. considerando che i profili possono essere:
- i) *descrittivi*, quando si basano su testimonianze e altre informazioni relative ai perpetratori o alle caratteristiche dei reati che sono stati commessi e fungono da ausilio, pertanto, all'arresto di specifici sospetti o all'individuazione di attività criminali attuali che ricalcano il medesimo modello; oppure
  - ii) *predittivi*, quando mettono in relazione variabili osservabili di eventi passati e dati e informazioni di intelligence attuali, al fine di trarre conclusioni che, si ritiene, possano consentire di individuare le persone eventualmente coinvolte in alcuni reati futuri, o non ancora identificati <sup>(1)</sup>,
- G. considerando che l'estrapolazione dei dati e la definizione di profili rendono più labile il confine tra le legittime attività di sorveglianza mirata e i problematici controlli di massa nell'ambito dei quali si procede alla raccolta di dati non per scopi specifici ma piuttosto in virtù della loro utilità, dando così luogo a una potenziale violazione della privacy,
- H. considerando che restrizioni di viaggio ingiustificate e pratiche di controllo intrusive potrebbero incidere negativamente su scambi vitali con i paesi terzi in campo economico, scientifico, culturale e sociale; sottolinea pertanto l'importanza di ridurre al minimo il rischio che determinati gruppi, comunità o nazionalità siano sottoposti a pratiche discriminatorie o a misure non giustificabili oggettivamente,
- I. considerando che esiste il rischio di sottoporre persone innocenti a provvedimenti arbitrari quali fermi, interrogatori, restrizioni della libertà di movimento e segnalazioni alle autorità di controllo o di sicurezza a causa dell'aggiunta di determinate informazioni ai loro profili da parte dei funzionari di uno Stato; e che, se le informazioni non sono tempestivamente eliminate, in seguito a scambi di dati e reciproco riconoscimento delle decisioni si potrebbero verificare, magari senza la possibilità di ricorrere contro i provvedimenti in questione, rifiuti di concedere visti o permessi di ingresso e soggiorno, inserimenti in elenchi di controllo o banche dati, divieti di svolgere attività lavorative o effettuare operazioni bancarie, arresti, privazioni della libertà o altre violazioni dei diritti,

### **Obblighi giuridici**

- J. considerando che le attività di contrasto devono essere sempre condotte nel rispetto dei diritti fondamentali, compresi i diritti alla vita privata e familiare, alla protezione dei dati personali e alla non discriminazione, e che sebbene una stretta cooperazione internazionale sia indispensabile nella lotta contro il terrorismo e i gravi atti di criminalità, tale cooperazione deve rispettare il diritto internazionale, oltre alle norme europee e ai valori sulla parità di trattamento e la corretta tutela giuridica, tra l'altro per evitare che l'Unione europea metta a repentaglio la sua credibilità in veste di promotore dei diritti umani internazionali all'interno dei propri confini e a livello internazionale,
- K. considerando che l'Unione europea deve evitare strategie investigative che potrebbero inutilmente danneggiare le relazioni diplomatiche, ostacolare tale cooperazione internazionale o nuocere all'immagine dell'Unione europea nel mondo nonché alla sua credibilità come promotrice del diritto internazionale; e che le norme europee in materia di pari trattamento, non discriminazione e tutela giuridica debbono continuare a valere come esempio,
- L. considerando che la definizione di profili sia descrittivi che predittivi può costituire uno strumento d'indagine legittimo, laddove tali profili si basino su informazioni specifiche, affidabili e puntuali piuttosto che su generalizzazioni non comprovate basate su stereotipi, e qualora le azioni intraprese sulla base di tali profili superino i test giuridici di necessità e proporzionalità; e che, tuttavia, in assenza di adeguate restrizioni giuridiche e garanzie sull'uso dei dati relativi all'origine etnica, alla razza, alla religione, alla nazionalità e all'appartenenza politica, vi è un forte rischio che la definizione di profili possa dar luogo a pratiche discriminatorie,

<sup>(1)</sup> Relazione del relatore speciale delle Nazioni Unite sulla promozione e la protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali nell'ambito della lotta contro il terrorismo, paragrafo 33.

Venerdì 24 aprile 2009

- M. considerando che l'orientamento contenuto nel codice europeo di etica della polizia afferma che «*le indagini di polizia si baseranno, come minimo, sul ragionevole sospetto di un reale o possibile illecito o reato*» e che si afferma che, in assenza di tale ragionevole sospetto, emerge la probabilità di violazione dei diritti umani <sup>(1)</sup>, che minaccia i singoli e la società nel suo complesso, qualora la definizione dei profili si basi su stereotipi o pregiudizi,
- N. considerando che la «definizione di profili predittivi», attraverso l'uso di profili generali sviluppati facendo ricorso a riferimenti incrociati tra banche dati e che riflette generalizzazioni non comprovate o modelli comportamentali giudicati indicativi della commissione di futuri (seppur non ancora scoperti) reati o atti terroristici, fa sorgere gravi preoccupazioni in materia di privacy e può costituire un'interferenza con i diritti al rispetto della vita privata ai sensi dell'articolo 8 della CEDU e dell'articolo 7 della Carta <sup>(2)</sup>,
- O. considerando che la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo chiarisce che le deroghe all'articolo 8, paragrafo 2 della CEDU sono ammesse soltanto nel rispetto della legge e se necessarie in una società democratica <sup>(3)</sup>, come confermato nella sua recente sentenza nella causa *S. e Marper contro Regno Unito*, menzionata in precedenza, in cui ha ritenuto che «*i poteri di conservazione generalizzati e indiscriminati delle impronte, dei campioni cellulari e dei profili del DNA di persone sospettate, ma non condannate per reati*» costituiscono una violazione dell'articolo 8 della CEDU,
- P. considerando che le conclusioni della Corte europea dei diritti dell'uomo nella causa *S. e Marper contro Regno Unito*, menzionata in precedenza, di un «rischio di stigmatizzazione» che deriva dal fatto che persone non condannate per reati sono trattate allo stesso modo dei criminali condannati nella banca dati britannica del DNA deve sollevare, inoltre, interrogativi in merito alla legalità delle operazioni di definizione di profili basate sull'elaborazione di dati personali di persone non giudicate colpevoli dai tribunali <sup>(4)</sup>,
- Q. considerando che il programma *Rasterfahndung*, che ha visto le autorità di polizia tedesche raccogliere da banche dati pubbliche e private le schede personali di uomini tra i 18 e 40 anni che erano all'epoca (o erano stati) studenti di presunta fede musulmana, nel tentativo (non riuscito) di identificare sospetti terroristi, è stato giudicato incostituzionale dalla Corte costituzionale tedesca nella sentenza menzionata in precedenza, giacché la Corte ha ritenuto l'estrapolazione dei dati un'intrusione illecita nei dati personali e nella vita privata, che non può essere giustificata come risposta a una situazione di minaccia generalizzata come quella che permane dagli attentati terroristici dall'11 settembre 2001, ma richiede la dimostrazione di un «pericolo concreto», come la preparazione o commissione di attentati terroristici,

### **Efficacia**

- R. considerando che sono stati avanzati dubbi sull'utilità dell'estrapolazione dei dati e della definizione di profili in vari studi americani, tra cui:

- i) uno studio del Cato Institute che osserva:

*«benché l'estrapolazione dei dati abbia molti utilizzi preziosi, non è adatta al problema della scoperta dei terroristi. Sarebbe triste se l'estrapolazione dei dati per la scoperta di terroristi trovasse un avallo all'interno degli ambienti della sicurezza nazionale, dell'applicazione della legge e delle tecnologie, dato che continuare con questo utilizzo dell'estrapolazione dei dati costituirebbe uno spreco del denaro dei contribuenti, violerebbe inutilmente la privacy e le libertà civili e porterebbe a un cattivo uso del tempo e delle energie preziose di donne e uomini che operano nell'ambito della sicurezza nazionale <sup>(5)</sup>»;*

<sup>(1)</sup> Ibid., paragrafo 33. Cfr. inoltre la relazione sulla «Definizione di profili in base all'etnia» della rete comunitaria di esperti indipendenti in materia di diritti fondamentali, menzionata in precedenza, pagg. 9-13.

<sup>(2)</sup> Parere dell'Agenzia europea per i diritti fondamentali, del 28 ottobre 2008, sulla decisione quadro del Consiglio sull'uso dei dati del codice di prenotazione (PNR) nelle attività di contrasto, paragrafo 4.

<sup>(3)</sup> Per un breve quadro d'insieme della giurisprudenza pertinente cfr. E. Brouwer, «Towards a European PNR System?», studio eseguito per l'unità tematica C del Parlamento europeo, Diritti dei cittadini e affari costituzionali, documento PE 410.649, gennaio 2009, paragrafo 5, pagg. 16-17.

<sup>(4)</sup> Summenzionata sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo nella causa *S. e Marper contro Regno Unito*, paragrafo 125.

<sup>(5)</sup> *Cato Institute Policy Analysis* n. 584, 11 dicembre 2006, «Effective Terrorism and the limited role of predictive data-mining», di Jeff Jonas e Jim Harper.

Venerdì 24 aprile 2009

- ii) uno studio del *National Research Council* statunitense sull'estrapolazione dei dati e le tecnologie di vigilanza comportamentale del ministero per la Sicurezza interna (*Department of Homeland Security*) hanno concluso che:

*«l'identificazione automatizzata di terroristi attraverso l'estrapolazione dei dati (...) non è realizzabile come obiettivo, né desiderabile come finalità dello sviluppo di tecnologie (1)»*,

- S. considerando che l'efficacia dell'estrapolazione dei dati è indebolita dal problema del cosiddetto «ago in un pagliaio», riscontrato dagli analisti che devono filtrare l'enorme quantità di dati disponibili; considerando altresì che l'ampiezza delle «tracce digitali» lasciate dai cittadini rispettosi della legge è superiore a quella di criminali e terroristi, i quali compiono sforzi notevoli per nascondere la loro identità, e che vi sono percentuali significative di «falsi positivi», dove non solo persone del tutto innocenti diventano sospetti con possibili invasioni della vita privata del singolo, ma addirittura i sospetti reali, nel frattempo, restano non identificati,
- T. considerando che il problema opposto è dato dall'eventualità di lasciarsi sfuggire perpetratori che non rientrano nel profilo, come è avvenuto con il capo della banda degli attentatori di Londra, del 7 luglio 2005, che «era giunto all'attenzione dei servizi di intelligence in quanto associato ad altri uomini sospettati di coinvolgimento in un complotto per commettere un attentato terroristico (...) ma (...) non era stato perseguito perché non collimava sufficientemente con il profilo del sospetto terrorista precedente al luglio 2005» (2),
- U. considerando che la definizione di profili che perturba i buoni rapporti con le comunità e fa sì che determinate comunità non cooperino con le autorità di contrasto, sarebbe controproducente, in quanto ostacolerebbe la raccolta di informazioni di intelligence e azioni efficaci per contrastare la criminalità e il terrorismo (3),
- V. considerando che la raccolta efficiente di informazioni in merito a specifici sospetti e il fatto di seguire tracce specifiche costituisce l'approccio migliore per individuare e prevenire il terrorismo e, a integrazione di ciò, le verifiche e i controlli a campione che colpiscono tutti allo stesso modo e ai quali i terroristi non possano sottrarsi, potrebbero essere più efficaci rispetto alla definizione di profili negli sforzi preventivi contro il terrorismo (4),

#### **Definizione di profili in base all'etnia**

- W. considerando che l'uso dell'etnia, dell'origine nazionale o della religione quali fattori nelle indagini di contrasto non è precluso, fintanto che tale uso è conforme agli standard in materia di non discriminazione, compreso l'articolo 14 CEDU, e deve superare le verifiche di efficacia, necessità e proporzionalità, se si vuole realizzare una differenza di trattamento legittimo che non costituisca discriminazione,
- X. considerando che la definizione di profili sulla base di presupposti stereotipati può esacerbare sentimenti di ostilità e xenofobia nell'opinione pubblica nei confronti di persone di una data origine etnica, nazionale o religiosa (5),
- Y. considerando che la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo ha stabilito che laddove la discriminazione razziale costituisca una base esclusiva per l'azione di contrasto, ciò corrisponde a una discriminazione vietata (6), e che, nella pratica, non è sempre chiaro se la razza o l'etnia costituiscano la base esclusiva o decisiva per tale azione ed è spesso solo quando modelli di pratiche di contrasto sono analizzati che il peso predominante di tali fattori emerge chiaramente,

(1) "Protecting Individual Privacy in the Struggle Against Terrorists: A Framework for Program Assessment". Sintesi gratuita disponibile all'indirizzo <http://www.nap.edu/catalog/12452.html>, pag. 4.

(2) «Detectives draw up new brief in hunt for radicals», *The Times*, 28 dicembre 2005.

(3) Relazione del relatore speciale delle Nazioni Unite sulla promozione e la protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali nell'ambito della lotta contro il terrorismo, paragrafo 62.

(4) *Ibid.*, paragrafo 61.

(5) *Ibid.*, paragrafo 40.

(6) Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo nella causa *Timishev contro Russia*, menzionata in precedenza.

Venerdì 24 aprile 2009

- Z. considerando che, benché non vi sia alcuna norma internazionale o europea che vieti espressamente la «definizione di profili su base etnica», la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo suggerirebbe tale conclusione e sia l'ICERD che l'ECRI hanno affermato chiaramente che tale pratica viola effettivamente il divieto di discriminazione <sup>(1)</sup>,
- AA. considerando che il programma d'azione approvato alla Conferenza mondiale contro il razzismo del 2000 ha sollecitato gli Stati a «progettare, attuare e applicare misure per eliminare la 'definizione di profili su base razziale'» <sup>(2)</sup>; considerando che l'ECRI, nella summenzionata raccomandazione n. 8 sulla lotta al razzismo combattendo il terrorismo, ha chiesto ai governi di accertarsi che nessuna discriminazione sia presente nella legislazione e nella regolamentazione di applicazione della legge; considerando che la rete comunitaria di esperti indipendenti in materia di diritti fondamentali ritiene che i profili dei terroristi sulla base di caratteristiche quali la nazionalità, l'età o il luogo di nascita «presentino un rischio elevato di discriminazione» <sup>(3)</sup>,
- AB. considerando che vi è l'esigenza di una valutazione completa delle pratiche investigative e dei sistemi di elaborazione dei dati all'interno dell'Unione europea e degli Stati membri che utilizzano o forniscono la base per le tecniche di definizione dei profili, al fine di assicurare il pieno rispetto degli obblighi giuridici nazionali, europei e internazionali ed evitare ingiustificati effetti discriminatori o invasivi della privacy,
- AC. considerando che i seguenti orientamenti dovrebbero essere applicati a tali operazioni e che è necessario combinare tutte queste tutele per fornire una protezione completa ed efficace,
1. rivolge al Consiglio le seguenti raccomandazioni:
- a) qualunque elaborazione di dati personali per finalità di applicazione della legge e di lotta al terrorismo dovrebbe essere basata su norme giuridiche pubblicate che impongano limitazioni all'utilizzo, che siano chiare, specifiche e vincolanti, nonché soggette a una vigilanza rigorosa ed efficace da parte di autorità indipendenti di protezione dei dati, oltre che a severe sanzioni in caso di violazione; la conservazione di massa di dati per motivi precauzionali è una misura sproporzionata rispetto alle misure strettamente necessarie per un'efficace azione di contrasto del terrorismo;
- b) è necessario istituire un quadro giuridico che stabilisca chiaramente in che cosa consistono le pratiche di definizione di profili, o mediante l'estrapolazione automatizzata di informazioni elettroniche o in altro modo, allo scopo di fissare norme chiare in materia di legittimità dell'utilizzo e di limitazioni dello stesso; è necessario inoltre introdurre salvaguardie per la tutela dei diritti dei singoli e meccanismi di responsabilizzazione;
- c) la raccolta e la conservazione di dati personali e l'utilizzo di tecniche per la definizione di profili in merito a persone non sospettate di un reato o di una minaccia specifici dovrebbero essere sottoposti a test di «necessità» e «proporzionalità» particolarmente rigorosi;
- d) i dati relativi ai fatti e le informazioni di intelligence, nonché i dati relativi a diverse categorie di interessati, andrebbero distinti chiaramente;
- e) l'accesso ai fascicoli della polizia e dei servizi segreti andrebbe consentito soltanto caso per caso, per finalità specifiche, e dovrebbe essere soggetto a controllo giurisdizionale negli Stati membri;
- f) le attività di definizione di profili non dovrebbero distogliere i servizi di polizia degli Stati membri dalle operazioni investigative mirate, e una legislazione restrittiva in materia di definizione di profili non dovrebbe impedire l'accesso legittimo alle banche dati nell'ambito di tali indagini mirate;
- g) dovrebbe esservi un limite di tempo per la conservazione delle informazioni personali;

<sup>(1)</sup> Parere dell'Agenzia europea per i diritti fondamentali, del 28 ottobre 2008, sulla decisione quadro del Consiglio sull'uso dei dati del codice di prenotazione (PNR) nelle attività di contrasto, paragrafo 39.

<sup>(2)</sup> Relazione della Conferenza mondiale contro il razzismo, la discriminazione razziale, la xenofobia e ogni forma di intolleranza (A/CONF.189/12), programma d'azione, paragrafo 72.

<sup>(3)</sup> Rete comunitaria di esperti indipendenti in materia di diritti fondamentali, «*The balance between freedom and security in the response by the European Union and its member States to the Terrorist Threats*» (2003), pag. 21.

Venerdì 24 aprile 2009

- h) le statistiche basate sull'etnia rappresentano uno strumento essenziale per identificare le azioni di contrasto che dimostrano una focalizzazione sproporzionata, illegittima e ingiustificata sulle minoranze etniche; l'introduzione di elevati standard di protezione dei dati personali (ovvero quelli legati a una persona fisica identificabile) non preclude pertanto la generazione di dati statistici anonimi, comprendenti anche variabili legate all'etnia, alla «razza», alla religione e alla nazionalità, necessari a individuare qualsiasi discriminazione nelle pratiche di contrasto; occorre invitare il Gruppo di lavoro Articolo 29 a fornire un orientamento in materia;
  - i) la raccolta di dati sui singoli individui esclusivamente sulla base del fatto che abbiano una particolare origine razziale o etnica, convinzione religiosa, orientamento sessuale o comportamento, opinioni politiche o che siano membri di particolari movimenti o organizzazioni non proibite dalla legge andrebbe vietata; è necessario garantire forme di tutela e possibilità di ricorso contro l'utilizzo discriminatorio di strumenti di applicazione della legge;
  - j) il ricorso, da parte di enti pubblici o privati, a computer per prendere decisioni sui singoli senza una valutazione umana andrebbe consentito soltanto in via eccezionale e associato a rigorose salvaguardie;
  - k) vi dovrebbero essere solide salvaguardie, stabilite dalla legge, che assicurino un controllo giurisdizionale e parlamentare adeguato delle attività della polizia e dei servizi segreti, comprese le attività antiterrorismo;
  - l) in considerazione delle possibili conseguenze per i singoli, i mezzi di ricorso dovrebbero essere efficaci e accessibili, con informazioni chiare agli interessati circa le procedure applicabili accompagnate dai diritti di accesso e rettifica;
  - m) occorre stabilire una serie di criteri che consentano di verificare l'efficacia, la legittimità e la coerenza con i valori dell'Unione europea di tutte le pratiche di definizione di profili; le disposizioni di legge, attuali e future, nazionali ed europee, sull'uso della definizione dei profili andrebbero riviste onde accertare che soddisfino i requisiti giuridici fissati dal diritto comunitario e dai trattati internazionali; sarebbe opportuno valutare, se necessario, una riforma legislativa a livello comunitario, finalizzata a introdurre norme vincolanti volte a evitare qualunque violazione dei diritti fondamentali, tenendo altresì conto delle citate raccomandazioni del Consiglio d'Europa sulla definizione di profili;
  - n) è necessario verificare fino a che punto la direttiva 2000/43/CE vieta o regola le misure e le pratiche di definizione di profili, considerando altresì la possibilità di riformarla per includere anche gli aeroporti e i porti nel suo ambito di applicazione;
  - o) il Consiglio dovrebbe commissionare uno studio, basato sul quadro normativo pertinente e sulle pratiche in vigore, che venga condotto sotto la responsabilità della Commissione, in collaborazione con l'Agenzia per i diritti fondamentali e, se del caso, con il Garante europeo della protezione dei dati, e previa consultazione delle autorità di contrasto e delle agenzie di intelligence, sull'applicazione reale e potenziale delle tecniche di definizione di profili, sulla loro efficacia nell'identificazione dei sospetti e sulla compatibilità di tali pratiche con le libertà civili, i diritti umani e le norme sulla privacy; è necessario chiedere agli Stati membri di fornire le cifre relative ai fermi, alle ricerche e agli altri provvedimenti derivanti dall'utilizzo delle tecniche di definizione di profili;
2. incarica il suo Presidente di trasmettere la presente raccomandazione al Consiglio e, per conoscenza, alla Commissione, nonché ai governi e ai parlamenti degli Stati membri.
-