

XVII legislatura

Europol ed Eurojust: l'Unione europea e la lotta al terrorismo

maggio 2016
n. 331



servizio studi del Senato

ufficio ricerche sulle questioni
istituzionali, sulla giustizia e sulla
cultura



SERVIZIO STUDI
TEL. 066706-2451
studi1@senato.it

I dossier del Servizio studi sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. I testi e i contenuti normativi ufficiali sono solo quelli risultanti dagli atti parlamentari. Il Senato della Repubblica 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.

XVII legislatura

**Europol ed Eurojust:
l'Unione europea e la
lotta al terrorismo**

maggio 2016
n. 331

a cura di: C. Andreuccioli e V. Di Felice

Classificazione Tesco: Unione europea. Cooperazione internazionale. Diritto penale. Reati di terrorismo e di eversione.

INDICE

PREMESSA	7
I LE COMPETENZE DELL'UNIONE EUROPEA IN MATERIA DI TERRORISMO.....	9
Agenda europea sulla sicurezza interna per il periodo 2015-2020	10
II EUROPOL	12
Attività operative di Europol.....	16
Il regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione nell'attività di contrasto (Europol) e sostituisce e abroga le decisioni del Consiglio 2009/371/GAI, 2009/934/GAI, 2009/936/GAI e 2009/968/GAI (doc. 14957/2/15)	19
<i>Base giuridica</i>	21
<i>Funzionamento di Europol: Cooperazione tra gli Stati membri ed Europol</i>	22
<i>Organizzazione di Europol</i>	23
<i>Trattamento delle informazioni</i>	24
<i>Relazioni con i partner</i>	26
<i>Unità addetta alle segnalazioni su Internet (IRU)</i>	27
<i>Garanzie in materia di protezione dei dati (capo VI)</i>	28
<i>Controllo parlamentare</i>	31
III EUROJUST	34
La composizione e le competenze di Eurojust.....	36
Proposta di regolamento del parlamento europeo e del consiglio che istituisce l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione giudiziaria penale (Eurojust) (COM(2013) 535)	40
<i>L'orientamento generale approvato dal Consiglio GAI del 12 e 13 marzo 2015 sulla proposta di regolamento</i>	45
IV LA PROCURA EUROPEA.....	47
La proposta di Regolamento del Consiglio che istituisce la procura europea(COM 2013/534)	47
<i>L'iter d'esame della proposta: le modifiche apportate dal Consiglio</i>	50

PREMESSA

L'entrata in vigore del **Trattato di Lisbona**, il 1° dicembre 2009, ha segnato l'inizio di **un nuovo corso nelle relazioni tra diritto penale** (sostanziale e processuale) e **Unione europea**. L'abolizione dei tre pilastri di cui si componeva l'Unione europea sin dalla sua istituzione con il Trattato di Maastricht ha determinato **l'applicazione del modello comunitario anche alla cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale**¹, precedentemente connotata dalla prevalenza del metodo intergovernativo. Ne consegue altresì che l'intervento normativo avviene ora, anche in questo settore, con gli atti tipici "comunitari", in particolare con Direttive e regolamenti (atti che, in quanto tali, sono sottoposti ai meccanismi di tutela giurisdizionale contemplati dal Trattato)², e non più attraverso decisioni quadro, che nonostante l'obbligo di interpretazione conforme, non erano tuttavia direttamente efficaci. In tale rinnovato assetto normativo, con riguardo al **diritto penale sostanziale**, **l'articolo 83** del Trattato sul funzionamento dell'Unione(TFUE) **attribuisce** al Parlamento europeo e al Consiglio **la facoltà di fissare "norme minime relative alla definizione dei reati e delle sanzioni in sfere di criminalità particolarmente grave che presentano una dimensione transnazionale"** (si pensi a titolo esemplificativo al terrorismo, ma anche alla tratta degli esseri umani, alla corruzione, alle varie forme di criminalità informatica e organizzata).

Sul **piano processuale l'aspetto certamente più innovativo è rappresentato, da un lato, dall'articolo 85 TFUE, nella parte in cui prefigura una nuova fisionomia di Eurojust**, non più mero soggetto titolare del compito di sostenere e potenziare il coordinamento e la cooperazione tra le autorità nazionali responsabili delle indagini e delle azioni penali, ma **potenziale titolare di autonomi poteri** (quale quello di avviare indagini penali e di comporre e prevenire conflitti di competenza) **e, dall'altro, dall'articolo 86**, il quale prevede un'adeguata base giuridica, dopo una lunga gestazione iniziata con il *Corpus juris* elaborato nel 1997, per la creazione di un nuovo soggetto: **la procura europea**.

Con riguardo agli **anni post- Lisbona**, si deve rilevare come dopo una prima fase, tra il 2010 ed il 2012, positivamente caratterizzata dall'approvazione di alcune importanti direttive in materia di **armonizzazione dei diritti minimi uniformi della difesa nel processo penale** (che costituiscono la premessa necessaria per costruire la fiducia reciproca fra diversi ordinamenti e il

¹ A tale spazio è dedicato un titolo specifico, il V, della parte terza del Trattato, con un capo ad hoc (il IV), interamente consacrato alla cooperazione giudiziaria penale (articoli 82-86).

² Tali meccanismi, è opportuno precisare, dal 1 dicembre 2014 trovano applicazione anche con riguardo agli atti dell'ex terzo pilastro. Il protocollo n. 36, allegato al TUE e al TFUE, infatti, prevedeva con riguardo ai meccanismi di tutela giurisdizionale per gli [atti del c.d. \(ex\) terzo pilastro dell'Unione europea](#) un regime transitorio quinquennale.

riconoscimento delle decisioni)³, varate sulla base delle priorità dettate dal [Programma di Stoccolma](#)⁴, l'iniziativa legislativa in materia processuale penale, nonostante i tentativi propositivi della Commissione, sembra essersi di fatto arenata tra grandi difficoltà in Consiglio e inerzie del Parlamento europeo, lasciando così inattuato le prospettive aperte dal Trattato del 2009. E' indubbio che su tale netto cambiamento di tendenza in materia abbiano inciso due fattori: in primo luogo l'esito delle elezioni del Parlamento europeo del 2014 segnate dall'avanzata dei gruppi euroscettici ed eurocontrari, con una conseguente forte spinta verso un ritorno al patriottismo legislativo e al ricorso alla legislazione emergenziale, e in secondo luogo dalla scarsa pregnanza contenutistica e forza propulsiva delle conclusioni adottate dal **Consiglio europeo di Ypres** del giugno 2014, destinate a sostituire **per il quinquennio 2015-2020** il Programma di Stoccolma, con riguardo agli **orientamenti strategici per lo spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia**⁵. Ebbene, nonostante il progressivo aumento

³ Tra queste la [Direttiva 2010/64/UE sul diritto all'interpretazione e alla traduzione nei procedimenti penali](#); la [Direttiva 2012/13/UE sul diritto all'informazione nei procedimenti penali](#) e la [Direttiva 2013/48/UE relativa al diritto di avvalersi di un difensore](#) nel procedimento penale e nel procedimento di esecuzione del mandato d'arresto europeo, al diritto di informare un terzo al momento della privazione della libertà personale e al diritto delle persone private della libertà personale di comunicare con terzi e con le autorità consolari.

⁴ Il programma di Stoccolma ha dettato una nuova agenda per l'Unione europea (UE) in materia di giustizia, libertà e sicurezza per il periodo 2010-2014.

⁵ Eccettuata la gestione del fenomeno migratorio, l'unico tema che gode nelle nuove linee guida (volutamente non qualificate come "programma", con una netta soluzione di continuità rispetto a Stoccolma) di una consistente attenzione specifica risulta essere **la politica di contrasto alla criminalità terroristica**. Con riguardo alla quale si sottolinea la necessità, per garantirne l'efficacia, di una integrazione tra i profili interni ed esterni dell'azione dell'Unione, nonché di una effettiva collaborazione tra tutti gli attori istituzionali coinvolti. In proposito viene sottolineata l'importanza della figura del coordinatore antiterrorismo UE. Inoltre, se da un lato viene ribadita la necessità di azioni volta a prevenire la radicalizzazione e l'estremismo, da un altro è inedita la considerazione del contrasto al "fenomeno dei combattenti stranieri". In relazione a questo obiettivo, degna di rilievo è l'indicazione del ricorso a un "uso efficace degli strumenti esistenti per le segnalazioni in tutta l'UE"; in particolare a tal fine viene prospettato lo sviluppo di un "sistema di codice di prenotazione" (*passenger name record - pnr*) europeo, ossia, la creazione di una banca-dati tra tutti gli Stati membri per la raccolta, conservazione e analisi per finalità di antiterrorismo di informazioni personali dei passeggeri che si trovino nella disponibilità delle compagnie aeree. In una prospettiva di politica criminale, il Consiglio assume come obiettivo fondamentale per l'azione dell'Unione il generico obiettivo (non accompagnato da puntuali indicazioni su ulteriori sviluppi normativi) di **"garantire un autentico spazio di sicurezza ai cittadini europei attraverso la cooperazione operativa di polizia e la prevenzione e la lotta contro la criminalità organizzata e le forme gravi di criminalità, tra cui la tratta e il traffico di esseri umani e la corruzione"**. A tale fine viene comunque prospettata, sul piano operativo, l'implementazione di un maggiore ruolo di supporto dell'UE alle autorità nazionali per il tramite del coordinamento Europol e per Eurojust. Altrettanto vago (in quanto privo di indicazioni contenutistiche), anche se valutabile positivamente sul piano politico, è l'impulso dato a **sostegno alla prosecuzione dei negoziati volti alla istituzione della Procura europea**, in attuazione della possibilità prevista dall'articolo 86 TFUE, nel quadro di una strategia complessiva di contrasto alle frodi in danno del bilancio dell'Unione. Sempre sul versante del **diritto processuale penale**, le indicazioni fornite dall'organo di impulso politico della UE appaiono alquanto limitate: da un lato è **ribadita la tensione delle azioni UE verso il rafforzamento del riconoscimento reciproco di sentenze e decisioni giudiziarie e dall'altro è indicato l'impegno a "continuare ad adoperarsi per rafforzare i diritti degli indagati e degli imputati nei procedimenti penali", nonché a "rafforzare la protezione delle vittime"**.

dell'incidenza della criminalità transnazionale richiederebbe una maggiore implementazione della cooperazione penale sia sotto il profilo del diritto penale sostanziale che della procedura penale, l'*iter* d'esame di alcune importanti iniziative legislative, quali **la proposta di direttiva relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale** (COM (2012) 363), cd. direttiva PIF; **nonché le proposte di regolamento per la riforma di Eurojust (vedi *infra*) e per l'introduzione del Pubblico ministero europeo (vedi *infra*), procede molto lentamente** e con negoziazioni, che stanno tendendo peraltro a ridimensionarne significativamente la complessiva portata.

I LE COMPETENZE DELL'UNIONE EUROPEA IN MATERIA DI TERRORISMO

La realizzazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia all'interno dell'Unione comprende settori politici quali la gestione delle frontiere esterne dell'Unione, la cooperazione giudiziaria in materia civile e penale, le politiche di asilo e di immigrazione, la cooperazione di polizia e la lotta contro la criminalità, compresa la lotta al terrorismo.

L'articolo 67 ne definisce gli obiettivi, prescrivendo che l'Unione europea realizzi uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia nel rispetto dei diritti fondamentali nonché dei diversi ordinamenti giuridici e delle diverse tradizioni giuridiche degli Stati membri. Prevede inoltre che l'Unione garantisca la libera circolazione delle persone e un livello elevato di sicurezza, attraverso misure di coordinamento e cooperazione tra forze di polizia e autorità giudiziarie e altre autorità competenti, nonché tramite il riconoscimento reciproco delle decisioni giudiziarie penali e, se necessario, il ravvicinamento delle legislazioni penali.

L'articolo 83 del trattato, come ricordato, fa esplicito riferimento al terrorismo come crimine grave. L'articolo 75 stabilisce inoltre che, per quanto riguarda la prevenzione e la lotta contro il terrorismo e le attività connesse, il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando mediante regolamenti secondo la procedura legislativa ordinaria, definiscano un insieme di **misure amministrative concernenti i movimenti di capitali e i pagamenti**, quali il congelamento dei capitali, dei beni finanziari o dei proventi economici appartenenti, posseduti o detenuti da persone fisiche o giuridiche, da gruppi o da entità non statali.

L'articolo 88 (vd. *infra*) assegna a **Europol** il compito di sostenere e potenziare l'azione delle autorità di polizia e degli altri servizi incaricati dell'applicazione della legge degli Stati membri e la reciproca collaborazione nella prevenzione e lotta contro il terrorismo.

Inoltre, l'articolo 222 prevede una "**clausola di solidarietà**", consentendo all'Unione e agli Stati membri di intraprendere azioni comuni qualora uno di essi diventi oggetto di un attacco terroristico. In tal caso, **l'Unione è tenuta a mobilitare tutti gli strumenti di cui dispone, inclusi i mezzi militari messi a sua disposizione dagli Stati membri, per prevenire la minaccia terroristica,**

per proteggere le istituzioni democratiche e la popolazione civile da un eventuale attacco terroristico e per prestare assistenza a uno Stato membro sul suo territorio, su richiesta delle sue autorità politiche, in caso di attacco. Se uno Stato membro subisce un attacco terroristico, gli altri Stati, su richiesta delle sue autorità politiche, dovranno prestargli assistenza, coordinandosi in sede di Consiglio⁶.

Le modalità di attuazione della clausola di solidarietà da parte dell'Unione sono definite da una decisione adottata dal Consiglio, su proposta congiunta della Commissione europea e dell'Alto rappresentante dell'Unione per gli Affari esteri e la politica di sicurezza, previa informazione del Parlamento europeo. Qualora la decisione abbia implicazioni nel settore della difesa, occorre una decisione adottata all'unanimità dal Consiglio europeo e dal Consiglio⁷.

Il trattato consente all'Unione di ricorrere a mezzi civili e militari anche in **missioni al suo esterno** per garantire il mantenimento della pace, la prevenzione dei conflitti e il rafforzamento della sicurezza internazionale, conformemente ai principi della Carta delle Nazioni Unite. L'articolo 43 specifica che tali missioni possono contribuire alla lotta contro il terrorismo, anche tramite il sostegno a Paesi terzi per combattere il terrorismo sul loro territorio. Obiettivo, portata e modalità generali di realizzazione delle missioni dovranno essere definiti da decisioni del Consiglio, mentre all'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza è affidato il compito di coordinarne gli aspetti civili e militari, sotto l'autorità del Consiglio e in stretto e costante contatto con il Comitato politico e di sicurezza (CPS).

Finanziamenti per le azioni correlate alla lotta della criminalità grave e organizzata, compreso il terrorismo, sono previsti dal **Fondo sicurezza interna dell'UE (2014-2020) (FSI Polizia)**, istituito con il regolamento (UE) n. [513/2014](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014.

Agenda europea sulla sicurezza interna per il periodo 2015-2020

Il 28 aprile 2015 la Commissione ha presentato l'Agenda europea sulla sicurezza interna per il periodo 2015-2020 ([COM\(2015\)185](#)), **che include la lotta al terrorismo come priorità e sostiene alcuni degli orientamenti individuati dai**

⁶ Appare opportuno rilevare che, in seguito agli attentati terroristici avvenuti a Parigi il 13 novembre 2015, il Presidente francese Hollande, considerando gli attentati terroristici veri e propri atti di aggressione armata, ha chiesto l'attivazione della clausola di solidarietà prevista dall'art. 42 del TUE, in base al quale, "qualora uno Stato membro subisca un'aggressione armata nel suo territorio, gli altri Stati membri sono tenuti a prestargli aiuto e assistenza con tutti i mezzi in loro possesso, in conformità dell'articolo 51 della Carta delle Nazioni Unite".

⁷ Ciascun membro del Consiglio può tuttavia motivare una propria astensione dal voto con una dichiarazione formale. In tal caso, non sarà obbligato ad applicare la decisione, ma accetterà che essa impegni l'Unione. La decisione non potrà essere adottata qualora i membri del Consiglio che motivano in tal modo l'astensione rappresentino almeno un terzo degli Stati membri che totalizzano almeno un terzo della popolazione dell'Unione.

capi di Stato e di governo nella loro [dichiarazione](#) del 12 febbraio 2015 sulla lotta al terrorismo.

L'Agenda prende atto delle nuove e complesse minacce che negli ultimi anni l'Unione europea si trova ad affrontare, molte delle quali derivano dall'instabilità nell'immediato vicinato dell'UE e dai cambiamenti delle forme di radicalizzazione, violenza e terrorismo. Essa si pone come agenda condivisa fra l'Unione e gli Stati membri, sollecitando tutti gli attori coinvolti a collaborare per contrastare, nel rispetto delle responsabilità nazionali di difesa della legge e salvaguardia della sicurezza interna, le sfide che richiedono di essere affrontate con la massima urgenza e individuate nella lotta al terrorismo, alla criminalità organizzata e alla criminalità informatica, in quanto settori interconnessi con una forte dimensione trasfrontaliera.

Le azioni fondamentali stabilite dall'Agenda sono le seguenti:

- l'istituzione di un centro di eccellenza per la lotta alla radicalizzazione;
- l'aggiornamento della decisione quadro sulla lotta al terrorismo, anche per poter disporre di un quadro efficace a partire dal quale affrontare il fenomeno dei combattenti stranieri;
- il taglio delle reti di finanziamento alla criminalità e al terrorismo e il rafforzamento dell'istituto della confisca dei beni;
- l'intensificazione del dialogo con il settore delle tecnologie dell'informazione (TIC);
- il rafforzamento del quadro giuridico sul traffico illegale di armi;
- il rafforzamento degli strumenti di lotta alla criminalità informatica, con particolare riferimento all'accesso alle prove e alle informazioni ricavate da Internet;
- **il miglioramento delle capacità di Europol, anche attraverso la creazione di un centro europeo antiterrorismo - ECTC** *(il cui lancio ufficiale è avvenuto a gennaio 2016 a margine della riunione informale dei ministri della Giustizia e degli affari interni dell'UE).*

Coordinatore antiterrorismo

L'Unione ha istituito la figura del coordinatore antiterrorismo, come previsto nella Dichiarazione sulla lotta al terrorismo adottata dal Consiglio europeo in seguito agli attentati terroristici dell'11 marzo 2004 a Madrid. Il 19 settembre 2007, Gilles de Kerchove è stato quindi nominato coordinatore antiterrorismo dell'UE da Javier Solana, all'epoca Alto rappresentante dell'UE per la politica estera e di sicurezza comune.

I principali compiti del coordinatore antiterrorismo consistono nel:

- coordinare i lavori del Consiglio nella lotta al terrorismo;
- presentare raccomandazioni politiche e proporre al Consiglio settori prioritari d'azione, basandosi sull'analisi della minaccia e sui rapporti stilati dal Centro dell'UE di analisi dell'*intelligence* e da Europol;

- monitorare da vicino l'attuazione della strategia antiterrorismo dell'UE;
- mantenere una visione d'insieme di tutti gli strumenti a disposizione dell'Unione europea per riferire periodicamente al Consiglio ed assicurare l'efficace *follow-up* delle decisioni del Consiglio;
- coordinarsi con i competenti organi preparatori del Consiglio, la Commissione e il Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE) e metterli al corrente delle sue attività;
- assicurare che l'UE svolga un ruolo attivo nella lotta al terrorismo;
- migliorare la comunicazione tra l'UE e i Paesi terzi in questo ambito.

II EUROPOL

L'Ufficio europeo di polizia (Europol) è stato istituito nel 1992, con sede all'Aja, nei Paesi Bassi. L'Ufficio è entrato in funzione il 1° ottobre 1998 sulla base della Convenzione Europol del 1995 ed è attualmente regolato dalla decisione del Consiglio, del 6 aprile 2009, che istituisce l'Ufficio europeo di polizia (Europol) ([2009/371/GAI](#))⁸.

Un nuovo regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, in via di adozione (vd. *infra*), istituirà a breve l'Europol quale "Agenzia dell'Unione

⁸ Europol: dal gruppo "TREVI" alla decisione quadro 2009/371/GAI.

La cooperazione di polizia fra rappresentanti degli Stati membri fu avviata nel 1976 attraverso il "gruppo TREVI", una rete intergovernativa di rappresentanti dei ministri della giustizia e degli affari interni.

Successivamente, con il trattato sull'Unione europea firmato a Maastricht il 7 febbraio 1992, è stata decisa l'istituzione di Europol, allo scopo di ottenere "una cooperazione rafforzata fra le forze di polizia". Il trattato di Maastricht stabilì le questioni di interesse comune che giustificavano la cooperazione di polizia (terrorismo, stupefacenti e altre forme di criminalità internazionale) e definì il principio della creazione di un "ufficio europeo di polizia (Europol)" che, in un primo momento, si tradusse concretamente solo nella creazione dell'"Unità d'informazione sugli stupefacenti Europol".

Stabilita la sede a L'Aja, le attività di Europol - sotto forma di Unità antidroga Europol (EDU) - hanno avuto inizio il 3 gennaio 1994, comprendendo progressivamente nuovi settori di intervento, fino a raggiungere la piena attività il 1° luglio 1999.

La "Convenzione basata sull'articolo K.3 del trattato sull'Unione europea che istituisce un Ufficio europeo di polizia" (Convenzione Europol) è stata adottata con Atto del Consiglio del 26 luglio 1995 ([95/C 316/01](#)), è stata ratificata da tutti gli Stati membri ed è entrata in vigore il 1° ottobre 1998 (due mesi dopo la ratifica depositata dall'ultimo Paese, il Belgio). La Convenzione è stata ratificata dall'Italia con la [legge n. 93 del 23 marzo 1998](#).

Il 29 aprile 1999, il Consiglio ha adottato una decisione che estende il mandato dell'Europol alla lotta contro la falsificazione di monete e di altri mezzi di pagamento ([1999/C 149/02](#)).

La decisione del Consiglio del 27 marzo 2000 ([2000/C 106/01](#)) ha autorizzato il direttore dell'Europol ad avviare negoziati per la conclusione di accordi con Stati e organismi terzi. A tale titolo, Europol ha tra l'altro firmato accordi di cooperazione con Interpol e con gli Stati Uniti.

Dal 1° gennaio 2002, il mandato di Europol è stato esteso a tutte le gravi forme di criminalità internazionale elencate nell'Annesso alla Convenzione Europol. Il 28 novembre 2002, il Consiglio ha adottato un protocollo che modifica la convenzione Europol per consentire la partecipazione dei funzionari Europol alle squadre investigative comuni. Tale atto consente inoltre a Europol di chiedere agli Stati membri di aprire indagini penali. L'atto adottato dal Consiglio nel novembre 2003 ha rafforzato ulteriormente i poteri dell'Europol nella sua attività di sostegno agli Stati membri, permettendo a Paesi terzi (con i quali l'Europol abbia concluso accordi operativi) di partecipare ai gruppi di analisi.

A partire dal 1° gennaio 2010, la Convenzione è stata sostituita dalla decisione 2009/371/GAI del Consiglio. L'Ufficio europeo di polizia, nato quindi come organismo intergovernativo disciplinato da una convenzione conclusa fra gli Stati membri, è divenuto un'agenzia decentrata dell'Unione europea.

europea per la cooperazione nell'attività di contrasto" che dovrebbe quindi sostituire e succedere all'Ufficio Europol istituito con la decisione 2009/371/GAI.

Europol ha personalità giuridica e **ha il compito di sostenere e potenziare l'azione delle autorità competenti degli Stati membri e la loro reciproca cooperazione nella prevenzione e 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**⁹.

Tali forme di criminalità, indicate all'allegato I del regolamento, comprendono: il terrorismo; la criminalità organizzata; il traffico di stupefacenti; le attività di riciclaggio del denaro; la criminalità nel settore delle materie nucleari e radioattive; l'organizzazione del traffico di migranti; la tratta di esseri umani; la criminalità connessa al traffico di veicoli rubati; l'omicidio volontario e le lesioni personali gravi; il traffico illecito di organi e tessuti umani; il rapimento, il sequestro e la presa d'ostaggi; il razzismo e la xenofobia; la rapina e il furto aggravato; il traffico illecito di beni culturali, compresi gli oggetti d'antiquariato e le opere d'arte; le truffe e le frodi; i reati contro gli interessi finanziari dell'Unione; l'abuso di informazioni privilegiate e la manipolazione del mercato finanziario; il racket e le estorsioni; la contraffazione e la pirateria in materia di prodotti; la falsificazione di atti amministrativi e il traffico di documenti falsi; la falsificazione di monete e di altri mezzi di pagamento; la criminalità informatica; la corruzione; il traffico illecito di armi, munizioni ed esplosivi; il traffico illecito di specie animali protette; il traffico illecito di specie e di essenze vegetali protette; la criminalità ambientale, compreso l'inquinamento provocato dalle navi; il traffico illecito di sostanze ormonali e altri fattori di crescita; l'abuso e lo sfruttamento sessuale, compresi il materiale pedopornografico e l'adescamento di minori per scopi sessuali; il genocidio, i crimini contro l'umanità e i crimini di guerra.

Dal 1° gennaio 2010, Europol è un'agenzia dell'Unione europea finanziata dal bilancio dell'Unione stessa e sottoposta al controllo finanziario del Parlamento europeo (il Consiglio dell'Unione europea e il Parlamento europeo decidono in merito al bilancio di Europol, basandosi sulle proposte della Commissione europea e del Consiglio di amministrazione di Europol).

Lo stanziamento di bilancio per il **2016** ammonta a **100.242.000 euro** ([2016/C 113/30](#)).

Il 14 aprile 2016 è stato inoltre adottato il bilancio rettificativo n. 1/2016 attraverso il quale si è deciso lo **stanziamento di 2 milioni di euro, da riassegnare a partire dal Fondo sicurezza interna (FSI), per l'assunzione di nuovo personale nel Centro europeo antiterrorismo di Europol (ECTC)**.

⁹ La decisione quadro stabiliva quale obiettivo di Europol quello di sostenere e rafforzare l'azione delle autorità competenti degli Stati membri e la loro cooperazione reciproca, per prevenire e combattere la criminalità organizzata, il terrorismo e altre forme gravi di criminalità che interessano due o più Stati membri.

L'attività principale di Europol si incentra sul **miglioramento dello scambio di informazioni fra autorità di polizia**. A tal fine, Europol effettua una valutazione della minaccia rappresentata dalla criminalità grave e organizzata (SOCTA - "*Serious and Organised Crime Threat Assessment*"), che serve da base per le decisioni del Consiglio (vd. da ultimo "*Internet Organised Crime Threat Assessment 2015*"), ed elabora una **relazione sulla situazione e sulle tendenze del terrorismo nell'Unione europea (TE-SAT)** (vd. "*The European Union Terrorism Situation and Trend Report 2015*").

Il personale Europol può **partecipare alle squadre investigative comuni** che si occupano di forme di criminalità rientranti nei suoi obiettivi, prestando assistenza in tutte le loro attività e in tutti gli scambi di informazioni con tutti i loro membri, anche fornendo le informazioni trattate da Europol. In base al nuovo regolamento, qualora Europol abbia motivo di ritenere che la costituzione di una squadra investigativa comune apporti valore aggiunto a un'indagine, potrà proporla agli Stati membri interessati e adottare le misure per aiutarli a costituirlo¹⁰.

Il personale può inoltre **chiedere agli Stati membri di avviare indagini penali** (il nuovo regolamento specifica in proposito che Europol potrà chiedere alle autorità competenti degli Stati membri interessati, tramite le unità nazionali, di avviare, svolgere o coordinare un'indagine penale su un reato rientrante nell'ambito dei suoi obiettivi. Eurojust dovrà essere immediatamente informato da Europol delle richieste e delle decisioni prese al riguardo dalle autorità competenti degli Stati membri).

I **compiti principali** di Europol includono¹¹:

- la raccolta, il trattamento e lo scambio di informazioni;
- la comunicazione agli Stati membri, attraverso le unità nazionali, di ogni informazione e dei collegamenti fra reati che li riguardano;
- il coordinamento, l'organizzazione e lo svolgimento di indagini e azioni operative condotte congiuntamente con le autorità competenti degli Stati membri o nel quadro di squadre investigative comuni e, se del caso, in collegamento con Eurojust;
- la partecipazione a squadre investigative comuni, anche proponendone la costituzione;

¹⁰ La possibilità di costituire una squadra investigativa comune da parte di due o più Stati membri, al fine di condurre indagini penali che esigono un'azione coordinata e concertata, è stata introdotta dalla decisione quadro del Consiglio [2002/465/GAI](#), del 13 giugno 2002. In base a tale decisione, le squadre investigative comuni devono essere caratterizzate da uno scopo preciso e da una durata limitata (la quale può essere prolungata col consenso di tutte le parti contraenti). Gli Stati membri interessati sono responsabili della composizione, delle finalità e della durata del mandato delle squadre investigative comuni e possono inoltre decidere di avvalersi della collaborazione di rappresentanti di Europol, dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) o di Stati terzi. L'istituto, pur non essendo circoscritto al contrasto di specifiche forme di criminalità, è concepito come strumento prioritario per combattere il terrorismo, il traffico di stupefacenti e la tratta di esseri umani. *L'Italia ha recepito la decisione quadro 2002/465/GAI con il [decreto legislativo 15 febbraio 2016, n. 34](#).*

¹¹ Sulla base del nuovo regolamento.

- la fornitura di informazioni e supporto analitico in relazione a grandi eventi internazionali;
- valutazioni delle minacce, analisi strategiche e operative e rapporti generali sulla situazione;
- l'approfondimento e la condivisione delle conoscenze specialistiche sui metodi di prevenzione della criminalità, sulle procedure investigative e sui metodi di polizia tecnica e scientifica, offrendo consulenza agli Stati membri;
- il sostegno alle attività di scambio di informazioni, operazioni e indagini transfrontaliere degli Stati membri, nonché alle squadre investigative comuni, anche mediante supporto operativo, tecnico e finanziario;
- formazione specializzata e assistenza agli Stati membri, anche garantendo un sostegno finanziario, in coordinamento con l'Agenzia dell'Unione europea per la formazione delle autorità di contrasto (CEPOL);
- la cooperazione con gli organismi dell'Unione istituiti in base al titolo V del TFUE e con l'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF), in particolare attraverso scambi di informazioni e fornendo supporto analitico nei settori di loro competenza;
- informazioni e sostegno alle strutture e alle missioni dell'UE di gestione delle crisi istituite in base al Trattato sull'Unione europea (TUE);
- lo sviluppo di centri specializzati dell'Unione per la lotta a forme specifiche di criminalità rientranti nell'ambito degli obiettivi di Europol, in particolare il Centro europeo per la lotta alla criminalità informatica;
- il sostegno alle azioni degli Stati membri volte a prevenire e combattere le forme di criminalità che sono agevolate, promosse o commesse tramite Internet, compresa la segnalazione ai fornitori di servizi *on-line* interessati.

In base alla decisione 2005/511/GAI sulla protezione dell'euro contro la falsificazione¹², Europol è inoltre designato quale **Ufficio centrale competente per la lotta contro la falsificazione dell'euro**. Tale decisione prevede che Europol corrisponda direttamente con i Paesi terzi in quanto punto di contatto centrale per le informazioni relative agli euro falsificati¹³.

Europol dispone attualmente di oltre 900 unità (compresi 185 ufficiali di collegamento) e tratta circa 18.000 casi all'anno, operando 24 ore al giorno, tutti i giorni della settimana. Direttore è il britannico Rob Wainwright.

¹² Decisione [2005/511/GAI](#) del Consiglio, del 12 luglio 2005, relativa alla protezione dell'euro contro la falsificazione attraverso la designazione dell'Europol quale ufficio centrale competente per la lotta contro la falsificazione dell'euro.

¹³ Alla luce della decisione quadro [2000/383/GAI](#) del Consiglio, del 29 maggio 2000, relativa al rafforzamento della tutela per mezzo di sanzioni penali e altre sanzioni contro la falsificazione di monete in relazione all'introduzione dell'euro, il Consiglio ha ritenuto opportuno che tutti gli Stati membri divengano parti contraenti della convenzione internazionale per la repressione del falso nummario, adottata a Ginevra il 20 aprile 1929 ("convenzione di Ginevra"), istituendo uffici centrali, ai sensi dell'articolo 12 di detta convenzione.

La **relazione annuale** sulle attività di Europol informa le parti interessate in merito alle attività e ai risultati dell'Ufficio, come, per esempio, il supporto agli Stati membri e alle istituzioni dell'UE nel raggiungimento di obiettivi politici, l'evoluzione dell'organizzazione e, soprattutto, lo smantellamento delle attività della criminalità organizzata e dei terroristi (vd. "*Europol Review 2014*" e, da ultimo, il "[Programma](#) di lavoro di Europol per il 2016").

Attività operative di Europol

Negli ultimi anni Europol ha incrementato la sua collaborazione con le autorità di contrasto dell'UE¹⁴ e dei Paesi terzi, sottoscrivendo fra l'altro accordi bilaterali con Stati non appartenenti all'Unione europea¹⁵ e con organizzazioni internazionali¹⁶ (vd. la [decisione](#) del Consiglio, del 27 marzo 2000, che autorizza il direttore dell'Europol ad avviare negoziati per la conclusione di accordi con Stati terzi e organismi non connessi all'Unione europea). Ha inoltre aperto un ufficio di collegamento negli Stati Uniti, con sede a Washington.

In particolare:

- nel gennaio 2013, presso la sede di Europol all'Aja è stato istituito il **Centro europeo per la lotta alla criminalità informatica (EC3)** che è responsabile, fra l'altro, per la valutazione della minaccia della criminalità organizzata su Internet;
- a seguito degli attacchi terroristici di Parigi e Copenaghen nei primi mesi del 2015, su sollecitazione del Consiglio giustizia e affari interni, è stata istituita un'**unità addetta alle segnalazioni su Internet, volta a combattere la propaganda terroristica online** e altre attività estremistiche. La nuova unità ha iniziato la sua attività il 1° luglio 2015;
- a seguito degli attacchi verificatisi nel novembre 2015 a Parigi, il Consiglio ha ulteriormente esteso il mandato antiterrorismo di Europol con il lancio, il 1° gennaio 2016, del nuovo **Centro europeo antiterrorismo**, presso il quale sono distaccati gli esperti antiterrorismo degli Stati membri al fine di incrementare la capacità di indagine transfrontaliera;
- nel marzo 2015 è stata lanciata l'**operazione congiunta MARE** (squadra

¹⁴ Europol collabora con organismi e agenzie dell'UE, quali Eurojust, l'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF), la Banca centrale europea (BCE), il Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie (ECDC), la Commissione europea, l'Osservatorio europeo delle droghe e delle tossicodipendenze (OEDT), il Centro comune di situazione dell'Unione europea (SitCen), l'Accademia europea di polizia (CEPOL), Frontex (con cui, il 4 dicembre 2015, ha firmato un [accordo operativo](#) per incrementare la cooperazione nella lotta alle attività criminali transfrontaliere), il Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE), l'Agenzia dell'Unione europea per la sicurezza delle reti e dell'informazione (ENISA) e l'Ufficio per l'armonizzazione nel mercato interno (UAMI).

¹⁵ Albania, Australia, Bosnia-Erzegovina, Canada, Colombia, ex Repubblica jugoslava di Macedonia, Islanda, Liechtenstein, Moldova, Monaco, Montenegro, Norvegia, Serbia, Russia, Stati Uniti d'America (USA), Svizzera, Turchia, Ucraina.

¹⁶ Interpol, l'Ufficio delle Nazioni Unite per il controllo della droga e la prevenzione del crimine (UNODC) e l'Organizzazione mondiale delle dogane.

operativa congiunta per l'informazione marittima), con l'obiettivo di intensificare gli sforzi per contrastare il traffico di migranti;

- come previsto nell'Agenda europea sulla migrazione, presentata dalla Commissione europea a maggio 2015¹⁷, a Europol è stato affidato il compito di lavorare sul terreno con gli Stati membri in prima linea e con altre agenzie dell'UE (l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo - EASO, Frontex ed Eurojust) per condurre con rapidità le operazioni di identificazione, registrazione e rilevamento delle impronte digitali dei migranti in arrivo nei cd. "punti di crisi" (*hotspots*), ossia sezioni della frontiera esterna dell'Unione europea o regioni sottoposte a una pressione migratoria eccezionale¹⁸. In particolare, Europol ed Eurojust sono tenute ad assistere lo Stato membro ospitante con **indagini volte a smantellare le reti della tratta e del traffico di migranti**;
- il 7 aprile 2016, il *Federal Bureau of Investigation (FBI)* ed Europol hanno firmato un accordo finalizzato a intensificare le azioni congiunte di lotta contro i combattenti terroristi stranieri. In base a tale accordo, l'FBI potrà essere coinvolto nello scambio di informazioni coordinato dalla rete di esperti del punto focale di Europol Travellers.

Il **punto focale Travellers** è, con il **gruppo di lavoro Dumas**, fra i principali strumenti di Europol nella lotta contro **i terroristi combattenti stranieri e le reti terroristiche connesse**.

A Europol è stata riconosciuta la possibilità di accedere al **Sistema d'informazione Schengen di seconda generazione (SIS II)**¹⁹.

Il Sistema d'informazione Schengen (SIS) è un sistema automatizzato per la gestione e lo scambio di informazioni tra i Paesi aderenti alla Convenzione di Schengen. Il **SIS II** è entrato in funzione il 9 aprile 2013 ed è un sistema IT all'avanguardia che consta di un sistema centrale, un sistema nazionale in ciascuno Stato Schengen e un'infrastruttura di comunicazione fra il sistema centrale e i sistemi nazionali (vd. la decisione [2007/533/GAI](#) del Consiglio, del 12 giugno 2007, sull'istituzione, l'esercizio e l'uso del sistema d'informazione Schengen di seconda generazione).

Europol ha avviato i lavori per **l'attuazione delle conclusioni del Consiglio GAI del 20 novembre 2015 (sul terrorismo e sul rafforzamento della risposta di giustizia penale alla radicalizzazione che porta al terrorismo e all'estremismo violento) al fine di "procedere sistematicamente a controlli**

¹⁷ Per approfondimenti vd. il Dossier [n. 325](#), "La politica migratoria dell'Unione europea - Aggiornamento a maggio 2016", a cura del Servizio Studi del Senato della Repubblica.

¹⁸ L'accordo sulla creazione dei punti di crisi è stato raggiunto in occasione del Consiglio europeo del 25 e 26 giugno 2015, che ha fra l'altro invitato la Commissione a redigere, in stretta cooperazione con gli Stati membri ospitanti, una tabella di marcia sugli aspetti giuridici, finanziari e operativi di tali strutture. La tabella è stata trasmessa agli Stati membri il 15 luglio 2015. Vd la Nota su Atti dell'Unione europea [n. 18](#), "Punti di crisi e ricollocazione: il ruolo delle Agenzie europee", a cura del Servizio Studi del Senato della Repubblica.

¹⁹ La connessione di Europol al SIS II è stata avviata il 10 dicembre 2014.

incrociati tra le banche dati di Europol e il SIS II", introducendo ricerche a blocchi nel SIS. Attualmente Europol effettua controlli manuali nel SIS II e l'utilizzo del sistema è, secondo quanto riferito dal coordinatore antiterrorismo, limitato, con 741 ricerche nel 2015 (il primo anno in cui Europol è stato collegato al SIS II). Nel programma di lavoro per il 2016, Europol prevede di sviluppare la capacità di effettuare regolari ricerche a blocchi, possibilità che il coordinatore sottolinea essere particolarmente importante per effettuare controlli incrociati sulle informazioni ricevute da Paesi non Schengen.

In casi specifici, a Europol è inoltre consentito di richiedere l'accesso ai dati conservati nel **sistema d'informazione visti (VIS) ai fini della prevenzione, individuazione e investigazione di reati di terrorismo e altri reati gravi**. Tali consultazioni devono essere effettuate attraverso punti di accesso centrali nei Paesi partecipanti e da Europol, garantendo una verifica delle domande e assicurando la conformità alla decisione 2008/633/GAI del Consiglio²⁰.

Il VIS è un sistema di scambio di dati relativi ai visti d'ingresso nello Spazio Schengen tra gli Stati che ne fanno parte. Per consentire il funzionamento del VIS, gli uffici consolari e i valichi di frontiera esterni degli Stati Schengen sono connessi alla banca dati centrale del sistema. Nel VIS sono inseriti i dati anagrafici e biometrici di tutte le persone richiedenti un visto. Principali obiettivi del sistema sono: agevolare le procedure relative alle domande di visto, facilitare i controlli ai valichi di frontiera esterni e rafforzare la sicurezza. Il VIS è finalizzato altresì a prevenire il cd. "*visa shopping*" e ad assistere gli Stati membri nella lotta contro le frodi.

Il 15 aprile 2016 è stata adottata la [direttiva](#) del Parlamento europeo e del Consiglio **sull'uso dei dati del codice di prenotazione (PNR) a fini di prevenzione, accertamento, indagine e azione penale nei confronti dei reati di terrorismo e dei reati gravi**, ai sensi della quale i vettori aerei dovranno fornire alle autorità degli Stati membri i dati PNR per i voli in arrivo o in partenza dall'Unione europea. La direttiva consentirà inoltre agli Stati membri, senza obbligarli, di raccogliere i dati PNR in relazione a voli intra UE selezionati.

La direttiva stabilisce che **gli Stati membri scambino i dati PNR che ricevono, tra di loro e con Europol, quando ciò è ritenuto necessario a fini di prevenzione, accertamento, indagine e azione penale nei confronti dei reati di terrorismo o dei reati gravi**. Tale scambio di dati PNR dovrà essere soggetto alle norme in materia di cooperazione di polizia e giudiziaria e non dovrebbe nuocere all'elevato grado di tutela della vita privata e dei dati personali previsti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'UE, dalla Convenzione sulla protezione delle persone rispetto al trattamento automatizzato di dati di carattere personale

²⁰ Vd. la decisione [2008/633/GAI](#), del 23 giugno 2008, relativa all'accesso per la consultazione al sistema di informazione visti (VIS) da parte delle autorità designate degli Stati membri e di Europol ai fini della prevenzione, dell'individuazione e dell'investigazione di reati di terrorismo e altri reati gravi.

(convenzione n. 108) e dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU). La sicurezza dello scambio reciproco di informazioni relative ai dati PNR dovrà inoltre essere garantita tramite uno dei canali di cooperazione esistenti tra le autorità competenti degli Stati membri e, in particolare, **con Europol tramite l'applicazione di rete per lo scambio di informazioni protetta (SIENA)** (su vd. *infra*).

IL REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO CHE ISTITUISCE L'AGENZIA DELL'UNIONE EUROPEA PER LA COOPERAZIONE NELL'ATTIVITÀ DI CONTRASTO (EUROPOL) E SOSTITUISCE E ABROGA LE DECISIONI DEL CONSIGLIO 2009/371/GAI, 2009/934/GAI, 2009/936/GAI E 2009/968/GAI (DOC. [14957/2/15](#))

Il 27 marzo 2013 la Commissione europea ha presentato una proposta di regolamento per la revisione del quadro giuridico di Europol²¹.

Con tale proposta la Commissione ha inteso sostituire la decisione 2009/371/GAI del Consiglio, che ha istituito Europol, con un nuovo regolamento fondato sull'articolo 88 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, rendendo Europol più efficiente e rafforzando il suo regime di protezione de dati, al fine di offrire il miglior sostegno possibile agli sforzi degli Stati membri nella lotta alla criminalità.

La proposta prevedeva, fra l'altro, di attribuire a Europol i compiti dell'Accademia europea di polizia (CEPOL) nel settore della formazione dei funzionari delle autorità di contrasto²², lo sviluppo di un programma di formazione delle autorità di contrasto e la possibilità di sviluppare centri specializzati dell'UE per la lotta a forme specifiche di criminalità rientranti negli

²¹ Vd. la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione e la formazione delle autorità di contrasto (Europol) e abroga le decisioni 2009/371/GAI del Consiglio e 2005/681/GAI del Consiglio ([COM\(2013\)173](#)). La proposta era accompagnata da due valutazioni d'impatto, una riguardante le alternative strategiche per Europol e CEPOL e l'adattamento del quadro giuridico di Europol al trattato di Lisbona, l'altra in merito al Centro europeo per la lotta alla criminalità informatica (EC3) ([SWD\(2013\)98](#) e [SWD\(2013\)100](#)).

²² L'Accademia europea di polizia è stata istituita nel 2005 come agenzia dell'Unione europea preposta alle attività di formazione dei funzionari delle autorità di contrasto dalla [decisione 2005/681/GAI](#) del Consiglio, del 20 settembre 2005.

L'unificazione di Europol e CEPOL in un'unica agenzia avrebbe permesso, secondo la Commissione, di creare importanti sinergie e aumentare l'efficienza, evitando duplicazioni di funzioni di supporto nelle due agenzie, così che i risparmi realizzati avrebbero potuto essere riassegnati e investiti nelle attività tipiche operative e di formazione.

In occasione del Consiglio Giustizia e affari interni (GAI) del 3 e 4 marzo 2014, la grande maggioranza delle delegazioni si è mostrata, tuttavia, sfavorevole alla fusione di Europol con CEPOL e ha quindi deciso di eliminare dalla proposta le misure relative. La forte opposizione manifestata sia dal Consiglio che dalla Commissione per le Libertà civili, la giustizia e gli affari interni (LIBE) del Parlamento europeo hanno infine indotto la Commissione a rinunciare a tale aspetto, che non è pertanto contemplato nel testo del regolamento.

Un regolamento di riforma di CEPOL è stato poi approvato dal Parlamento europeo e dal Consiglio il 15 maggio 2014 (regolamento (UE) [n. 543/2014](#)).

obiettivi di Europol, in particolare il Centro europeo per lotta alla criminalità informatica (EC3).

Il 10 marzo 2016 il Consiglio Giustizia e affari interni (GAI) ha adottato la sua posizione in prima lettura, aprendo la strada all'adozione finale del regolamento da parte del Parlamento europeo nella seduta plenaria dell'11 maggio 2016.

Con il voto del Parlamento europeo in seconda lettura, senza emendamenti, si è concluso il processo legislativo²³. Il nuovo regolamento entrerà quindi in vigore a decorrere dal 1° maggio 2017.

*La posizione del Consiglio ha fatto seguito a un primo orientamento generale adottato in occasione del Consiglio GAI del 5 e 6 giugno 2014 sulla cui base sono stati avviati i negoziati con il Parlamento europeo in vista del raggiungimento di un accordo in prima lettura. Nel corso delle presidenze italiana, lettone e lussemburghese si sono svolti dieci triloghi. Il 26 novembre 2015 è stato trovato l'accordo per un testo di compromesso finale, approvato il 30 novembre 2015 dalla Commissione per le Libertà civili, la giustizia e gli affari interni (LIBE) del Parlamento europeo (il Presidente della Commissione LIBE, Claude Moraes, ha inviato una lettera al Presidente del Comitato dei rappresentanti permanenti comunicando che avrebbe raccomandato alla Commissione LIBE, e quindi alla plenaria, **di accettare la posizione in prima lettura del Consiglio senza emendamenti nella seconda lettura, in caso di trasmissione formale al Parlamento europeo di tale testo come posizione in prima lettura del Consiglio**).*

Il testo del regolamento Europol è dunque frutto di un lungo lavoro di negoziazione e si differenzia, per alcuni aspetti, dal testo della proposta iniziale della Commissione europea.

Le questioni che hanno richiesto un maggior approfondimento per raggiungere un accordo in prima lettura hanno riguardato il controllo parlamentare, la nomina del direttore esecutivo di Europol, vari aspetti legati al trattamento delle informazioni e alla protezione dei dati, l'unità addetta alle segnalazioni su Internet (IRU) e le relazioni di Europol con i partner.

Il nuovo regolamento mantiene, tuttavia, i principali obiettivi della proposta originaria:

1. **allineare la vigente decisione del Consiglio che istituisce Europol alle prescrizioni del trattato di Lisbona²⁴**, istituendo il quadro normativo di Europol e introducendo un meccanismo di controllo delle sue attività da parte del Parlamento europeo in associazione con i parlamenti nazionali;

²³ Vd. la risoluzione legislativa del Parlamento europeo [P8_TA-PROV\(2016\)0215](#).

²⁴ Come già ricordato, il trattato di Lisbona ha soppresso la struttura a pilastri dell'Unione europea e ha allineato il settore della cooperazione di polizia all'*acquis* dell'Unione.

2. garantire un **solido regime di protezione dei dati applicabile a Europol**, per assicurare in particolare che il Garante della protezione dei dati di Europol sia pienamente indipendente, possa agire in modo efficace e disponga di poteri di intervento sufficienti;
3. fornire a Europol un regime di gestione dei dati flessibile e moderno, allineandone la *governance* agli orientamenti generali applicabili alle agenzie²⁵.

Esso intende in tal modo offrire un sostegno più efficiente agli Stati membri per lottare contro il terrorismo e altre forme gravi di criminalità.

Base giuridica

L'agenzia Europol istituita con il nuovo regolamento sostituirà e assumerà le funzioni dell'ufficio Europol istituito con la decisione 2009/371/GAI, che pertanto verrà abrogata.

Base giuridica è **l'articolo 88 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), il quale prevede che Europol sia disciplinato mediante regolamento da adottarsi secondo la procedura legislativa ordinaria.**

Tale articolo dispone altresì che i legislatori fissino le modalità di **controllo delle sue attività da parte del Parlamento europeo, controllo cui sono associati i parlamenti nazionali**²⁶.

Basi giuridiche della decisione quadro del 2009 erano l'articolo 30, paragrafo 1, lettera b), l'articolo 30, paragrafo 2 e l'articolo 34, paragrafo 2, lettera c),

²⁵ Vd. la "[Dichiarazione](#) congiunta del Parlamento europeo, del Consiglio dell'UE e della Commissione europea sulle agenzie decentrate dell'Unione europea", approvata il 19 luglio 2012.

²⁶ Articolo 88 del TFUE: "1. Europol ha il compito di sostenere e potenziare l'azione delle autorità di polizia e degli altri servizi incaricati dell'applicazione della legge degli Stati membri e la reciproca collaborazione nella prevenzione e 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. 2. Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando mediante regolamenti secondo la procedura legislativa ordinaria, determinano la struttura, il funzionamento, la sfera d'azione e i compiti di Europol. Tali compiti possono comprendere: a) la raccolta, l'archiviazione, il trattamento, l'analisi e lo scambio delle informazioni trasmesse, in particolare dalle autorità degli Stati membri o di paesi o organismi terzi; b) il coordinamento, l'organizzazione e lo svolgimento di indagini e di azioni operative, condotte congiuntamente con le autorità competenti degli Stati membri o nel quadro di squadre investigative comuni, eventualmente in collegamento con Eurojust. Tali regolamenti fissano inoltre le modalità di controllo delle attività di Europol da parte del Parlamento europeo, controllo cui sono associati i parlamenti nazionali. 3. Qualsiasi azione operativa di Europol deve essere condotta in collegamento e d'intesa con le autorità dello Stato membro o degli Stati membri di cui interessa il territorio. L'applicazione di misure coercitive è di competenza esclusiva delle pertinenti autorità nazionali." L'articolo 87 recita, inoltre, che "1. L'Unione sviluppa una cooperazione di polizia che associa tutte le autorità competenti degli Stati membri, compresi i servizi di polizia, i servizi delle dogane e altri servizi incaricati dell'applicazione della legge specializzati nel settore della prevenzione o dell'individuazione dei reati e delle relative indagini. 2. Ai fini del paragrafo 1, il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, possono stabilire misure riguardanti: (...) b) un sostegno alla formazione del personale e la cooperazione relativa allo scambio di personale, alle attrezzature e alla ricerca in campo criminologico."

dell'ex trattato sull'Unione europea²⁷. Prima dell'entrata in vigore del trattato di Lisbona, la procedura legislativa per l'adozione di decisioni quadro finalizzate al ravvicinamento delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri, nell'ambito della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale, prevedeva il solo obbligo di consultazione del Parlamento europeo da parte del Consiglio²⁸, che deliberava all'unanimità su iniziativa di uno Stato membro o della Commissione. L'articolo 88 del TFUE prevede, in luogo di tale procedura, il coinvolgimento paritario del Parlamento europeo e del Consiglio, che delibera a maggioranza qualificata. Riconosce, inoltre, espressamente un ruolo di controllo su Europol al Parlamento europeo e ai parlamenti nazionali.

Funzionamento di Europol: Cooperazione tra gli Stati membri ed Europol

Come già previsto nella decisione quadro del 2009, ciascuno Stato membro è tenuto a designare un'**unità nazionale** affinché agisca come unico organo di collegamento fra le autorità competenti degli Stati membri ed Europol. Gli Stati membri possono tuttavia consentire contatti diretti fra le autorità competenti designate ed Europol, purché siano rispettate le condizioni stabilite dallo Stato membro in questione. Ogni unità nazionale distacca presso Europol almeno un ufficiale di collegamento. Gli ufficiali di collegamento costituiscono gli uffici nazionali di collegamento presso Europol e sono incaricati di difendere gli interessi delle unità nazionali e di agevolare gli scambi di informazioni fra il loro

²⁷ Articolo 30: "1. L'azione comune nel settore della cooperazione di polizia comprende: (...) b) la raccolta, l'archiviazione, il trattamento, l'analisi e lo scambio, in particolare attraverso Europol, delle pertinenti informazioni, comprese quelle in possesso dei servizi incaricati dell'applicazione della legge riguardo a segnalazioni di transazioni finanziarie sospette, nel rispetto delle pertinenti disposizioni sulla protezione dei dati personali;

2. Il Consiglio promuove la cooperazione tramite Europol e, in particolare, entro cinque anni dall'entrata in vigore del trattato di Amsterdam: a) mette Europol in condizione di agevolare e sostenere la preparazione, nonché di promuovere il coordinamento e l'effettuazione di specifiche operazioni investigative da parte delle autorità competenti degli Stati membri, comprese azioni operative di unità miste cui partecipano rappresentanti di Europol con funzioni di supporto; b) adotta misure che consentono a Europol di richiedere alle autorità competenti degli Stati membri di svolgere e coordinare le loro indagini su casi specifici e di sviluppare competenze specifiche che possono essere messe a disposizione degli Stati membri per assisterli nelle indagini relative a casi di criminalità organizzata; c) promuove accordi di collegamento tra organi inquirenti sia di magistratura che di polizia che si specializzano nella lotta contro la criminalità organizzata in stretta cooperazione con Europol; d) istituisce una rete di ricerca, documentazione e statistica sulla criminalità transnazionale".

Articolo 34: (...) " 2. Il Consiglio adotta misure e promuove, nella forma e secondo le procedure appropriate di cui al presente titolo, la cooperazione finalizzata al conseguimento degli obiettivi dell'Unione. A questo scopo, deliberando all'unanimità, su iniziativa di uno Stato membro o della Commissione, il Consiglio può: (...) b) adottare decisioni-quadro per il ravvicinamento delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri. Le decisioni-quadro sono vincolanti per gli Stati membri quanto al risultato da ottenere, salva restando la competenza delle autorità nazionali in merito alla forma e ai mezzi. Esse non hanno efficacia diretta".

²⁸ Articolo 39: "1. Il Consiglio consulta il Parlamento europeo prima di adottare qualsiasi misura di cui all'articolo 34, paragrafo 2, lettere b), c) e d). Il Parlamento europeo esprime il suo parere entro un termine che il Consiglio può fissare; tale termine non può essere inferiore a tre mesi. In mancanza di parere entro detto termine, il Consiglio può deliberare".

Stato membro ed Europol.

In Italia l'Unità Nazionale Europol (UNE) è stata istituita con decreto ministeriale del 21 febbraio 1996. Tale unità è inserita nel Servizio per la Cooperazione Internazionale di Polizia della Direzione Centrale della Polizia Criminale e gestisce i collegamenti con i Servizi nazionali di Polizia competenti per la prevenzione e la lotta contro la criminalità, ossia gli Uffici di destinazione o di origine ("referenti nazionali"), per conto delle rispettive strutture territoriali, di informazioni raccolte e diffuse attraverso il canale Europol. Questi sono: il II Reparto del Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri; il II Reparto del Comando Generale della Guardia di Finanza; la direzione Centrale per i Servizi Antidroga; la Direzione Investigativa Antimafia; il Servizio Centrale Operativo della Polizia di Stato.

Organizzazione di Europol

Le disposizioni sulla *governance*, che nella proposta iniziale della Commissione derivavano dall'approccio comune sulle agenzie decentrate, sono state fra le questioni più dibattute nel corso del negoziato.

Organi di Europol sono il **Consiglio di amministrazione, il direttore esecutivo**, nonché, se del caso, altri organi consultivi (istituiti dal Consiglio di amministrazione su proposta del direttore esecutivo e tenuto conto delle esigenze sia operative che finanziarie)²⁹.

Il Consiglio di amministrazione è l'organo decisionale di Europol, formato da un rappresentante di ciascuno Stato membro e da un rappresentante della Commissione, con diritto di un voto ciascuno. Il direttore esecutivo, rappresentante legale di Europol e responsabile della gestione corrente dell'organizzazione, è nominato dal Consiglio per un mandato di quattro anni, rinnovabile una volta.

E' stato quindi raggiunto un compromesso sui seguenti punti:

- per quanto riguarda la composizione del Consiglio di amministrazione, il numero di rappresentanti della Commissione viene limitato a uno in luogo dei due previsti nell'approccio comune sulle agenzie decentrate (articolo 10);
- la possibilità di istituire un comitato esecutivo, incaricato di fornire supporto amministrativo al Consiglio di amministrazione e al direttore esecutivo, prevista nella proposta della Commissione, è stata fortemente osteggiata dai colegislatori e dunque espunta dalla posizione comune (in base all'articolo 68, la Commissione potrà tuttavia valutare in futuro la necessità di costituire un comitato esecutivo);

²⁹ La decisione quadro annoverava quali organi di Europol il Consiglio di amministrazione e il direttore.

- la procedura per la nomina del direttore esecutivo si discosta da quella proposta dalla Commissione (la quale, in linea con l'approccio comune sulle agenzie decentrate, prevedeva una preselezione dei candidati da parte della Commissione e la nomina da parte del Consiglio di amministrazione) e stabilisce che tale nomina dovrà essere effettuata dal Consiglio sulla base di un elenco ristretto di candidati elaborato da un comitato misto, composto da un rappresentante della Commissione e da rappresentanti degli Stati membri³⁰.

Trattamento delle informazioni

Per quanto necessario al raggiungimento dei suoi obiettivi, Europol può **trattare informazioni, inclusi i dati personali**.

Come sottolineato dal Consiglio nella motivazione sulla posizione in prima lettura, la decisione quadro contiene disposizioni tassative, che consentivano a Europol di analizzare informazioni solo nell'ambito dei singoli archivi di lavoro **per fini di analisi**³¹. Il Consiglio ritiene pertanto che Europol non abbia potuto finora effettuare analisi incrociate fra gli archivi e individuare, ad esempio, collegamenti o possibili nessi fra criminalità organizzata e terrorismo.

Il nuovo sistema dovrebbe, al contrario, rappresentare un ambiente di trattamento dei dati concettualmente diverso che rifletta una **gestione integrata dei dati da una prospettiva Europol** (*Integrated Data Management Concept - IDMC*) e tuttavia compatibile con l'attuale struttura del sistema di informazione Europol (il quadro giuridico previsto sarà "neutro dal punto di vista tecnologico" e qualsiasi adattamento della struttura di trattamento e analisi potrà aver luogo in una fase successiva senza ulteriori adattamenti del regolamento). L'articolo 18 (*finalità delle attività di trattamento delle informazioni*) stabilisce al riguardo che spetterà al Consiglio di amministrazione, previa consultazione del Garante europeo della protezione dei dati (GEPD), adottare orientamenti volti a specificare ulteriormente le procedure per il trattamento di informazioni da parte di Europol.

³⁰ La Commissione ha deciso pertanto di formulare una **dichiarazione politica in cui viene sottolineato che il testo concordato non è pienamente in linea con i principi dell'approccio comune sulle agenzie decentrate dell'UE**.

³¹ La decisione quadro consentiva di immettere nel sistema di informazione Europol i dati riguardanti le persone che hanno commesso o sono sospettate di pianificare un reato di competenza di Europol; tali dati potevano essere direttamente correlati alla persona (nome, nazionalità, codici di previdenza sociale, ecc.) e al reato commesso. La procedura prevista era la seguente: le unità nazionali, gli ufficiali di collegamento e il personale di Europol potevano immettere e recuperare i dati direttamente dal sistema; le autorità competenti designate degli Stati membri potevano soltanto effettuare ricerche nel sistema per verificare che i dati richiesti fossero disponibili; Europol poteva aprire archivi di lavoro a fini di analisi per raccogliere, trattare e utilizzare i dati a sostegno delle indagini penali. Oltre ai dati sulle persone che avevano commesso o erano sospettate di aver commesso un reato, tali archivi potevano contenere i dati sui testimoni, le vittime, nonché le persone di contatto e di accompagnamento dell'autore dei reati.

Il Capo IV (*Trattamento delle informazioni*) stabilisce pertanto che, ai fini della prevenzione e della lotta contro le forme di criminalità rientranti nell'ambito dei suoi obiettivi, Europol possa trattare i dati fornitile da Stati membri, organismi dell'Unione, Paesi terzi, organizzazioni internazionali e parti private, nonché i dati provenienti da fonti accessibili al pubblico (compresi Internet e i dati pubblici). I dati personali potranno essere trattati solo ai fini di controlli incrociati diretti a identificare collegamenti o altri nessi pertinenti fra informazioni concernenti persone sospettate o condannate per un reato di competenza di Europol (o anche persone sulle quali vi siano indicazioni concrete o ragionevoli motivi per ritenere che possano commettere tali reati), di analisi strategiche o tematiche, di analisi operative o di una facilitazione dello scambio di informazioni fra Stati membri, Europol, altri organismi dell'Unione, Paesi terzi e organizzazioni internazionali. L'accesso sarà concesso solo al personale Europol debitamente autorizzato e nella misura necessaria e proporzionata allo svolgimento delle sue funzioni.

In particolare, il trattamento dei dati a fini di analisi operative dovrà essere effettuato per mezzo di progetti ai quali verranno applicate salvaguardie specifiche, quali la definizione della finalità del trattamento, delle categorie di dati personali e degli interessati, della durata della conservazione e delle condizioni di accesso e trasferimento. L'ulteriore trattamento dei dati personali sarà consentito solo nella misura in cui questo sia necessario e proporzionato.

Al considerando 24 viene specificato che, per aumentare l'efficacia di Europol nel fornire alle autorità competenti degli Stati membri analisi precise della criminalità, è opportuno che Europol si avvalga delle nuove tecnologie per il trattamento dei dati: le banche dati di Europol dovrebbero pertanto essere strutturate in modo tale da consentire a Europol di scegliere la struttura informatica più efficace; Europol dovrebbe inoltre poter agire in qualità di fornitore di servizi, in particolare mettendo a disposizione una rete protetta per lo scambio di dati, come l'applicazione di rete per lo scambio sicuro di informazioni (*Secure Information Exchange Network Application - SIENA*)³².

Gli Stati membri, gli organismi dell'Unione, i Paesi terzi e le organizzazioni internazionali dovranno determinare la finalità o le finalità per le quali Europol possa trattare i dati che essi le forniscono e indicare eventuali limitazioni di accesso o uso³³.

³² La rete protetta per lo scambio di informazioni (SIENA) è uno strumento di nuova generazione ideato per consentire una comunicazione e uno scambio rapidi, sicuri e pratici di informazioni e di *intelligence* operative e strategiche riguardanti la criminalità fra Europol, gli Stati membri e i Paesi terzi con cui Europol ha concluso accordi di cooperazione.

³³ Al considerando 26 viene evidenziato che "la limitazione delle finalità è un principio fondamentale del trattamento di dati personali; in particolare, contribuisce alla trasparenza, alla certezza e alla prevedibilità giuridiche ed è particolarmente importante nel settore della cooperazione nell'attività di contrasto, in cui gli interessati non sanno di norma quando i loro dati personali sono raccolti e trattati e l'uso dei dati personali può avere un impatto molto significativo sulla vita e sulla libertà delle persone".

L'articolo 20 fissa norme precise sui vari gradi di accesso degli Stati membri e del personale Europol alle informazioni conservate da Europol, facendo salvo il diritto di indicare eventuali limitazioni:

- gli Stati membri potranno accedere a tali informazioni, e procedere al loro ulteriore trattamento in conformità del diritto nazionale, esclusivamente al fine di prevenire e combattere le forme di criminalità di competenza di Europol e altre forme gravi di criminalità di cui alla decisione quadro [2002/584/GAI](#) del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri;
- il personale Europol, debitamente autorizzato dal direttore esecutivo, avrà accesso alle informazioni trattate da Europol nella misura necessaria per lo svolgimento delle sue funzioni, fatti salvi gli obblighi di segreto e riservatezza delle informazioni sensibili (su cui vd. *infra*)³⁴.

L'articolo 21 prescrive che Europol adotti tutte le misure opportune affinché Eurojust e l'Ufficio per la lotta antifrode (OLAF) abbiano accesso indiretto ai dati a sua disposizione, in base a un sistema di riscontro positivo o negativo (*hit/no hit*). Europol ed Eurojust potranno concludere un accordo di lavoro che garantisca, in modo reciproco e nell'ambito dei rispettivi mandati, l'accesso a tutte le informazioni che sono state fornite per i controlli incrociati nonché la possibilità di effettuare interrogazioni sui dati, in conformità delle salvaguardie specifiche e delle garanzie di protezione dei dati previste dal regolamento. L'accesso ai dati disponibili presso Europol dovrà limitarsi, mediante dispositivi tecnici, alle informazioni rientranti nei rispettivi mandati di tali organismi dell'Unione.

Al fine di prevenire e combattere più efficacemente le forme di criminalità rientranti nell'ambito dei propri obiettivi, Europol dovrà inoltre comunicare agli Stati membri tutte le informazioni che li riguardano.

Relazioni con i partner

Europol potrà instaurare e mantenere relazioni di **cooperazione con gli organismi dell'Unione europea**, conformemente ai loro obiettivi, con **le autorità di Paesi terzi, con le organizzazioni internazionali**, inclusa l'Organizzazione internazionale della polizia criminale (Interpol) e **le parti private**³⁵.

³⁴ Il contenuto della norma è sostanzialmente analogo a quanto già previsto all'articolo 19 della decisione quadro (*Norme d'uso dei dati*: "I dati personali recuperati dagli archivi per il trattamento dei dati da Europol o trasmessi con altri mezzi appropriati possono essere trasmessi o usati unicamente dalle autorità competenti degli Stati membri per prevenire e combattere le forme di criminalità di competenza di Europol e le altre forme gravi di criminalità. Europol usa i dati solo per lo svolgimento dei suoi compiti").

³⁵ La decisione quadro specificava che Europol poteva instaurare e mantenere relazioni di cooperazione con altre istituzioni, organi, uffici e agenzie dell'Unione europea, in particolare Eurojust, l'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF), l'Agenzia europea per la gestione della cooperazione alle frontiere esterne

L'articolo 24 consente a Europol di trasferire direttamente i dati personali a un organismo dell'Unione, nella misura in cui tale trasferimento sia necessario allo svolgimento dei suoi compiti o dei compiti dell'organismo dell'Unione destinatario.

In materia di relazioni di Europol con i partner, il regolamento rende inoltre più incisivo sia il ruolo della Commissione (nella valutazione degli accordi di cooperazione) che del Parlamento europeo. In particolare, l'articolo 25 prevede che Europol possa trasferire dati personali ad autorità di Paesi terzi o a organizzazioni internazionali sulla base di una decisione della Commissione che sancisca l'adeguatezza del livello di protezione dei dati nel Paese terzo o nell'organizzazione internazionale in questione ("decisione di adeguatezza") oppure, in mancanza di una decisione di adeguatezza, sulla base di un accordo internazionale concluso dall'Unione ai sensi dell'articolo 218 del TFUE³⁶ o di un accordo di cooperazione che consenta lo scambio di dati personali concluso tra Europol e il Paese terzo prima dell'entrata in vigore del regolamento. Qualora il trasferimento di dati personali non possa basarsi su una decisione di adeguatezza, un accordo internazionale concluso dall'Unione o un accordo di cooperazione in vigore, il Consiglio di amministrazione, d'intesa con il GEPD, potrà autorizzare un complesso di trasferimenti, se richiesto da particolari condizioni e purché siano assicurate garanzie adeguate. Il direttore esecutivo potrà inoltre autorizzare il trasferimento dei dati in via eccezionale, caso per caso, ove tale trasferimento sia necessario per salvaguardare gli interessi vitali dell'interessato o di un terzo, per salvaguardare i legittimi interessi dell'interessato qualora lo preveda il diritto dello Stato membro che trasferisce i dati personali, per prevenire una minaccia grave e immediata alla sicurezza pubblica di uno Stato membro o di un Paese terzo, per prevenire, indagare, accertare o perseguire reati o eseguire sanzioni penali, per accertare, esercitare o difendere un diritto in sede giudiziaria in relazione alla prevenzione, all'indagine, all'accertamento o al perseguimento di uno specifico reato o all'esecuzione di una specifica sanzione penale.

Tenuto conto dell'eccezionale e specifica minaccia per la sicurezza interna dell'Unione rappresentata dal terrorismo e da altre forme gravi di criminalità, soprattutto se agevolate, promosse o commesse tramite Internet, entro il 1° maggio 2019, la Commissione dovrà valutare la prassi dello scambio diretto dei dati personali con le parti private.

Unità addetta alle segnalazioni su Internet (IRU)

Il testo adottato **introduce le disposizioni necessarie per il funzionamento dell'Unità addetta alle segnalazioni su Internet** (*Internet Referral Unit - IRU*),

degli Stati membri dell'Unione europea (Frontex), l'Accademia europea di polizia (CEPOL), la Banca centrale europea (BCE) e l'Osservatorio europeo delle droghe e delle tossicodipendenze (OEDT).

³⁶ L'articolo stabilisce la procedura relativa alla negoziazione e alla conclusione degli accordi tra l'Unione e i Paesi terzi o le organizzazioni internazionali.

non contemplate peraltro nella proposta della Commissione, e assegna a Europol il compito di sostenere le azioni degli Stati membri volte a prevenire e combattere le forme di criminalità che sono agevolate, promosse o commesse tramite Internet (articolo 4).

In particolare:

- l'articolo 4, paragrafo 1, lettera m), prevede una base giuridica esplicita per le segnalazioni di contenuti Internet (a Europol è assegnato il compito di "sostenere le azioni degli Stati membri volte a prevenire e combattere le forme di criminalità di cui all'allegato 1 che sono agevolate, promosse o commesse tramite Internet, compresa, in cooperazione con gli Stati membri, la segnalazione ai fornitori di servizi *on-line* interessati dei contenuti Internet con cui tali forme di criminalità sono agevolate, promosse o commesse, ai fini dell'esame volontario della compatibilità di tali contenuti Internet con i loro termini e condizioni");
- l'articolo 26, paragrafo 5, lettera c), consente a Europol di trasferire dati personali accessibili al pubblico a parti private, se il trasferimento è ritenuto strettamente necessario per l'assolvimento di tale compito e se riguarda casi singoli e specifici. Inoltre, i diritti e le libertà fondamentali dell'interessato non dovranno prevalere sull'interesse pubblico che rende necessario il trasferimento nel caso in questione;
- l'articolo 26, paragrafo 3, stabilisce che Europol possa ricevere dati personali direttamente da parti private in seguito ai suddetti trasferimenti.

L'introduzione dell'IRU è stata sollecitata dall'Agenda europea sulla sicurezza anche in conseguenza degli attentati terroristici di Parigi e Copenaghen nei primi mesi del 2015. Il Consiglio Giustizia e affari interni ha quindi incaricato Europol di trasformare il cd. "Focal Point Check the web" e istituire un'unità addetta alle segnalazioni su Internet, volta a combattere la propaganda terroristica online e altre attività estremistiche. La nuova unità ha iniziato la sua attività il 1° luglio 2015. La stessa Commissione ritiene l'IRU di vitale importanza nell'attuale contesto di sicurezza.

Garanzie in materia di protezione dei dati (capo VI)

Il regolamento intende istituire un regime caratterizzato da un livello elevato di protezione dei dati, in linea con il pacchetto legislativo sulla protezione dei dati³⁷. Il testo adottato contiene inoltre norme che rafforzano la cooperazione fra il

³⁷ La riforma della protezione dei dati è un pacchetto legislativo proposto dalla Commissione nel gennaio 2012 per aggiornare e modernizzare i principi contenuti nella direttiva 95/46/CE relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati, e nella decisione quadro 2008/977/GAI sulla protezione dei dati personali trattati nell'ambito della cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale. Il pacchetto si compone di un regolamento generale sulla protezione dei dati e di una direttiva sulla protezione dei dati personali trattati a fini di contrasto. L'iter legislativo si è concluso il 14 aprile 2016 con l'adozione da parte del Parlamento europeo in seconda lettura di entrambi i testi.

Garante europeo della protezione dei dati (GEPD) e le autorità di controllo nazionali, con l'obiettivo di assicurare al tempo stesso l'efficacia e l'indipendenza del GEPD.

L'articolo 28 prescrive che il trattamento di dati personali da parte di Europol sia lecito e corretto nei confronti degli interessati. In particolare, Europol dovrà assicurare che i dati siano:

- raccolti e trattati per finalità determinate;
- adeguati, pertinenti e limitati a quanto necessario rispetto alle finalità per le quali sono trattati;
- conservati per un arco di tempo non superiore a quello necessario al conseguimento di tale finalità;
- esatti e aggiornati;
- conservati in una forma che consenta l'identificazione degli interessati per un arco di tempo non superiore a quello necessario al conseguimento delle loro specifiche finalità;
- trattati in modo tale da garantire un'adeguata sicurezza dei dati personali.

Ai fini della trasparenza, Europol dovrà rendere accessibile al pubblico un documento che delinei in modo comprensibile le disposizioni relative al trattamento dei dati personali e ai mezzi a disposizione degli interessati per l'esercizio dei loro diritti. Gli interessati avranno d'altra parte il diritto, a intervalli regolari, di ottenere informazioni circa il trattamento dei propri dati personali da parte di Europol (l'interessato potrà presentare, senza incorrere in costi eccessivi, un'apposita domanda all'autorità designata a tal fine nello Stato membro di sua scelta). Sarà tuttavia possibile negare o limitare l'accesso ai loro dati personali se, tenuto conto dei diritti fondamentali e degli interessi dell'interessato, tale diniego o limitazione costituisca una misura necessaria per consentire il corretto svolgimento dei compiti di Europol, per tutelare la sicurezza e l'ordine pubblico o prevenire attività criminali, per garantire che nessuna indagine nazionale sia compromessa o proteggere i diritti e le libertà di terzi.

Al fine di aumentare la trasparenza e la responsabilità di Europol di fronte ai cittadini dell'Unione, Europol sarà tenuto a pubblicare sul suo sito web un elenco delle decisioni di adeguatezza, degli accordi e delle intese amministrative riguardanti il trasferimento di dati personali a Paesi terzi e organizzazioni internazionali (articolo 24), nonché l'elenco dei membri del Consiglio di amministrazione e, se del caso, le sintesi dei risultati delle riunioni di quest'ultimo, nel rispetto degli obblighi in materia di protezione dei dati (articolo 65).

Per quanto possibile, i dati personali dovranno essere distinti in base al grado di affidabilità della fonte e dell'esattezza delle informazioni, sulla base di specifici codici di valutazione definiti all'articolo 29. Tale valutazione dovrà essere effettuata con particolare diligenza nel caso di informazioni ottenute da fonti accessibili al pubblico (fra cui le fonti Internet).

Sarà consentito il trattamento di dati personali relativi a diverse categorie di interessati, ossia vittime di reato, testimoni o altre persone che possono fornire informazioni riguardanti reati, nonché persone di età inferiore agli anni diciotto se strettamente necessario e proporzionato per prevenire o combattere forme di criminalità rientranti negli obiettivi di Europol. I dati sensibili (dati personali che rivelino la razza, l'origine etnica, le opinioni politiche, le convinzioni religiose o filosofiche o l'appartenenza sindacale e il trattamento di dati genetici o dati relativi alla salute e alla vita sessuale di un individuo) potranno essere trattati solo se strettamente necessario e proporzionato per prevenire o combattere forme di criminalità rientranti negli obiettivi di Europol o se integrano altri dati personali trattati da Europol.

I dati personali trattati da Europol potranno essere conservati solo per il tempo necessario e proporzionato ai fini per i quali i dati sono trattati. La necessità di un'ulteriore conservazione di tali dati dovrà essere esaminata entro tre anni dall'avvio del trattamento iniziale degli stessi.

Per garantire la sicurezza del trattamento dei dati personali, Europol e gli Stati membri dovranno mettere in atto misure tecniche e organizzative adeguate. L'interessato che abbia avuto il diritto di accedere ai dati personali che lo riguardano avrà il diritto alla rettifica qualora tali dati siano inesatti e il diritto alla cancellazione o alla limitazione dell'accesso qualora tali dati non siano più necessari. Sono comunque fatti salvi gli obblighi incombenti a Europol e la possibilità per quest'ultimo di rifiutare la rettifica, la cancellazione o la limitazione dell'accesso.

Le responsabilità in materia di protezione dei dati sono definite all'articolo 38: spetterà agli Stati membri garantire l'esattezza e l'aggiornamento dei dati trasferiti a Europol e la liceità di tali trasferimenti, mentre spetterà a Europol garantire l'esattezza e l'aggiornamento dei dati ricevuti da altri fornitori o risultanti da analisi di Europol stessa.

Per quanto concerne la **cooperazione fra il GEPD e le autorità di controllo nazionali (articoli 44 e 45)**, il nuovo sistema prevede:

- Un rafforzamento della cooperazione fra il GEPD e le autorità di controllo nazionali. In particolare, il testo del regolamento stabilisce che il GEPD si avvalga delle competenze e dell'esperienza delle autorità di controllo nazionali nell'espletamento delle sue funzioni; si svolgano ispezioni congiunte del GEPD e delle autorità di controllo nazionali; il GEPD consulti le autorità di controllo nazionali interessate nei casi riguardanti i dati provenienti da uno o più Stati membri.
- L'istituzione di un **Consiglio di cooperazione** (composto da un rappresentante di un'autorità di controllo nazionale di ciascuno Stato membro e dal GEPD) che funga da piattaforma di discussione formale per il GEPD e le autorità nazionali di controllo della protezione dei dati. Rientrerà fra i suoi compiti discutere la politica e la strategia generali in

materia di protezione dei dati, esaminare le difficoltà di interpretazione o applicazione del regolamento Europol, studiare i problemi generali inerenti all'esercizio di un controllo indipendente o all'esercizio dei diritti degli interessati, elaborare proposte armonizzate per soluzioni comuni delle questioni che richiedono un contributo nazionale³⁸, discutere i casi sottoposti dal GEPD e dalle autorità di controllo nazionali e promuovere la sensibilizzazione del pubblico in materia di diritti di protezione dei dati. Il nuovo Consiglio di cooperazione non sarà tuttavia un organo decisionale ma consultivo.

La Commissione, pur accettando l'istituzione del Consiglio di cooperazione, ha dichiarato che, al fine di garantire l'efficacia ed evitare inutili doppioni, le funzioni da questo esercitate dovranno in seguito essere svolte dal Comitato europeo per la protezione dei dati istituito nel contesto della riforma sulla protezione dei dati.

Controllo parlamentare

Il testo del nuovo regolamento prevede l'istituzione di un **gruppo di controllo parlamentare congiunto (articolo 51)**, venendo incontro all'esigenza espressa nel corso dei negoziati dal Parlamento europeo per una definizione più dettagliata delle modalità del controllo parlamentare, come richiesto dall'articolo 88 del TFUE, rispetto alla disposizione di carattere generale proposta dalla Commissione.

Il regolamento prevede pertanto che il Parlamento europeo effettui, in associazione con i parlamenti nazionali, il controllo delle attività di Europol e che, insieme, questi costituiscano "un gruppo specializzato di controllo parlamentare congiunto istituito insieme dai parlamenti nazionali e dalla commissione competente del Parlamento europeo". Tale gruppo sarà incaricato del monitoraggio politico delle attività di Europol, anche per quanto riguarda l'impatto di tali attività sui diritti e sulle libertà fondamentali delle persone fisiche.

Il monitoraggio comprenderà, tenuto conto degli obblighi di segreto e riservatezza, i seguenti documenti (che Europol dovrà trasmettere a titolo informativo):

- le valutazioni delle minacce, le analisi strategiche e i rapporti di situazione, nonché i risultati degli studi e delle valutazioni commissionate da Europol;

³⁸ In base all'articolo 44, il GEPD agirà in stretta cooperazione con le autorità di controllo nazionali riguardo a temi che richiedono un contributo nazionale, in particolare nel caso in cui il GEPD o un'autorità di controllo nazionale constati notevoli differenze tra le prassi degli Stati membri o trasferimenti potenzialmente illeciti nell'uso dei canali Europol per lo scambio di informazioni, o in relazione a questioni sollevate da una o più autorità di controllo nazionali **sull'attuazione e sull'interpretazione del regolamento stesso.**

- le intese amministrative concluse da Europol (ai sensi dell'articolo 25, paragrafo 1) per il trasferimento dei dati personali a Paesi terzi e a organizzazioni internazionali;
- le informazioni sul 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 Commissione³⁹.

Il gruppo di controllo parlamentare congiunto potrà altresì chiedere documenti pertinenti che ritenga necessari allo svolgimento dei suoi compiti riguardanti il monitoraggio politico delle attività di Europol, fatti salvi il regolamento (CE) n. [1049/2001](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2001, relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione e gli articoli 52 (sull'accesso del Parlamento europeo alle informazioni trattate da Europol o mediante esso) e 67 (in materia di protezione delle informazioni sensibili non classificate e classificate) del presente regolamento.

L'articolo 51 specifica che le modalità di controllo delle attività di Europol da parte del gruppo di controllo parlamentare congiunto saranno definite insieme dal Parlamento europeo e dai parlamenti nazionali, conformemente all'**articolo 9 del protocollo n. 1 "sul ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione europea"** annesso ai trattati, il quale stabilisce che **"il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali definiscono insieme l'organizzazione e la promozione di una cooperazione interparlamentare efficace e regolare in seno all'Unione"**⁴⁰.

Tali modalità dovrebbero altresì essere soggette a quanto previsto all'**articolo 12, lettera c), del TUE**, secondo il quale **i parlamenti nazionali devono contribuire attivamente al buon funzionamento dell'Unione partecipando, nell'ambito dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, ai meccanismi di valutazione ai fini dell'attuazione delle politiche dell'Unione in tale settore, in conformità dell'articolo 70 del TFUE, ed essendo associati al controllo politico di Europol e alla valutazione delle attività di Eurojust, in conformità, rispettivamente, degli articoli 88 e 85 del TFUE.**

L'articolo 70 del TFUE stabilisce a sua volta che il Consiglio, su proposta della Commissione, può adottare misure che definiscono le modalità secondo le quali gli Stati membri, in collaborazione con la Commissione, procedono a una valutazione oggettiva e imparziale dell'attuazione, da parte delle autorità degli Stati membri, delle politiche dell'Unione di cui al titolo V sullo Spazio di libertà,

³⁹ L'articolo 68 prevede che, entro il 1° maggio 2022, e successivamente ogni cinque anni, la Commissione garantisca la redazione di una valutazione per stabilire, in particolare, l'impatto, l'efficacia e l'efficienza di Europol e delle sue prassi di lavoro (tale valutazione potrà riguardare l'eventuale necessità di modificare la struttura, il funzionamento, la sfera d'azione e i compiti di Europol nonché le implicazioni finanziarie delle modifiche apportate con l'introduzione del presente regolamento).

⁴⁰ E' attualmente in fase di discussione l'ipotesi di un regolamento interno per il gruppo di controllo parlamentare congiunto.

sicurezza e giustizia, in particolare al fine di favorire la piena applicazione del principio del riconoscimento reciproco. Stabilisce inoltre che il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali siano informati dei contenuti e dei risultati di tale valutazione.

Il trattato prevede, inoltre, che il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali siano tenuti informati dei lavori del Comitato permanente per la cooperazione operativa in materia di sicurezza interna, istituito ai sensi dell'articolo 71 del TFUE e inteso a favorire il coordinamento dell'azione delle autorità competenti degli Stati membri. Il considerando 58 del nuovo regolamento Europol specifica, tuttavia, che il modo in cui i parlamenti nazionali effettuano il controllo sui rispettivi governi relativamente alle attività dell'Unione è questione che deve essere disciplinata dall'ordinamento e dalla prassi costituzionali propri di ciascuno Stato membro.

Affinché Europol renda pienamente conto del suo operato, tenendo comunque conto degli obblighi di segreto e riservatezza:

- il presidente del Consiglio di amministrazione, il direttore esecutivo o i loro supplenti saranno tenuti a discutere con il gruppo di controllo parlamentare congiunto, su richiesta di quest'ultimo (che potrà, se del caso, decidere di invitare altre persone interessate) delle questioni inerenti a Europol, compresi gli aspetti di bilancio, l'organizzazione strutturale e l'eventuale istituzione di nuove unità e centri specializzati;
- il GEPD discuterà, su richiesta del gruppo di controllo parlamentare congiunto e a cadenza almeno annuale, delle questioni generali relative alla protezione dei dati e delle libertà fondamentali delle persone fisiche, in particolare la protezione dei dati personali, nelle attività di Europol;
- il gruppo di controllo parlamentare congiunto dovrà essere consultato sul programma di lavoro pluriennale di Europol.

Il gruppo di controllo parlamentare congiunto potrà, infine, redigere conclusioni sintetiche sul monitoraggio politico delle attività di Europol e presentarle al Parlamento europeo e ai parlamenti nazionali. A sua volta il Parlamento europeo le trasmetterà, a titolo, informativo, al Consiglio, alla Commissione e allo stesso Europol.

Il nuovo regolamento contiene norme più dettagliate anche per quanto concerne **l'accesso del Parlamento europeo alle informazioni trattate da Europol o mediante esso (articolo 52).**

L'accesso del Parlamento europeo, su sua richiesta, alle informazioni sensibili non classificate trattate da o mediante Europol dovrà essere conforme alle norme in materia di protezione delle informazioni sensibili non classificate di cui all'articolo 67, paragrafo 1, e quindi sarà lo stesso Europol a stabilire le norme relative agli obblighi di segreto e riservatezza e alla protezione delle informazioni sensibili non classificate.

L'accesso del Parlamento europeo alle informazioni classificate UE trattate da o mediante Europol dovrà essere d'altra parte conforme all'articolo 67, paragrafo 2, ossia Europol stabilirà le norme in materia di protezione delle informazioni classificate dell'Unione assicurando un livello di protezione equivalente a quello previsto dalla [decisione 2013/488/UE](#) del Consiglio, del 23 settembre 2013, sulle norme di sicurezza per proteggere le informazioni classificate UE.

Tale accesso dovrà inoltre essere conforme a quanto stabilito nell'accordo interistituzionale, del 12 marzo 2014, tra il Parlamento europeo e il Consiglio relativo alla trasmissione al Parlamento europeo e al trattamento da parte di quest'ultimo delle informazioni classificate detenute dal Consiglio su materie che non rientrano nel settore della politica estera e di sicurezza comune ([2014/C 95/01](#)).

Europol e il Parlamento europeo stipuleranno un accordo di lavoro con cui disciplinare le modalità di accesso di cui sopra.

III EUROJUST

Eurojust è l'organismo di cooperazione giudiziaria **istituito** con la **decisione 2002/187/GAI del Consiglio, del 28 febbraio 2002** con l'obiettivo di stimolare e migliorare il coordinamento e la cooperazione tra le autorità giudiziarie competenti degli Stati membri dell'Unione al fine di rafforzare la lotta contro le forme gravi di criminalità transnazionale.

L'evoluzione storica: dal Consiglio europeo di Tampere al Trattato di Lisbona

L'istituzione di Eurojust rappresenta l'ultima tappa di un articolato percorso procedurale avviato in attuazione della conclusione n. 46 del Consiglio europeo di Tampere del 15 e 16 ottobre 1999⁴¹, sulla spinta degli attacchi terroristici dell'undici settembre 2001, che ha posto le basi per la creazione di un'originale unità di magistrati "*al fine di rafforzare la lotta contro le forme gravi di criminalità organizzata*", nell'ambito di indagini ed azioni penali riguardanti almeno due Stati membri dell'UE. Nella progressiva evoluzione degli organismi della cooperazione intergovernativa, la costruzione di Eurojust ha concluso un'opera di consolidamento, ad un livello strutturale, organizzativo ed operativo

⁴¹ Nel punto 46 delle Conclusioni del Consiglio europeo di Tampere del 1999 si delinea l'esigenza di agevolare, stimolare e migliorare il coordinamento tra le autorità nazionali responsabili dell'azione penale e quindi di prestare loro assistenza nelle indagini relative alle gravi forme di criminalità internazionale ed organizzata che coinvolgono almeno due Stati membri. Già il Trattato di Maastricht, agli articoli 29 e 31, prevedeva la costituzione di un organismo siffatto indicandolo tra gli strumenti per rafforzare l'azione comune europea nella cooperazione giudiziaria in materia penale al fine di fornire ai cittadini un livello elevato di sicurezza, in uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Un esplicito riferimento al concetto di coordinamento si può rinvenire, peraltro, anche nel nuovo "Piano d'azione sul modo migliore per attuare le disposizioni del Trattato di Amsterdam, concernenti uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia" presentato in occasione del **Consiglio europeo di Vienna**, nel quale è evidenziata l'esigenza di adottare "misure per il coordinamento delle indagini e dei procedimenti penali negli Stati membri per evitare duplicazioni e conflitti".

assai più elevato, delle precedenti, limitate, esperienze giudiziarie avviate nell'ambito del "Terzo Pilastro" con la creazione, nel 1996 del quadro di **scambio dei magistrati di collegamento** tra gli Stati membri dell'UE⁴², e nel 1998 della **Rete giudiziaria europea** (concepita, invece, quale organismo diffuso sul territorio dei vari Stati membri e composto da punti di contatto operanti a disposizione delle autorità giudiziarie, con il compito di fungere da "intermediari attivi" al fine di migliorare gli *standards* qualitativi della cooperazione giudiziaria in materia penale)⁴³. **L'Italia ha dato attuazione alla decisione istitutiva di Eurojust con la legge n. 41 del 2005, con la quale oltre ad essere stata definita la procedura per la nomina del Membro nazionale, sono stati delineati anche i compiti ad esso spettanti.**

Al progressivo ampliamento delle competenze, in via di prassi e attraverso disposizioni contenute in altri atti normativi (*vedi infra*), e ad un primo intervento correttivo di limitata portata sulla decisione istitutiva (Decisione del Consiglio 2003/659/GAI del 18 giugno 2003), nel 2008 ha fatto seguito un'ampia riforma per il rafforzamento dell'organismo. Con la decisione 2009/426/GAI sono state introdotte rilevanti modifiche nel *corpus* dell'originaria decisione, volte a migliorare le capacità strutturali ed operative dell'organismo, incrementando le prerogative dei membri nazionali e del collegio, lo scambio di informazioni con le autorità nazionali ed il miglioramento delle relazioni con la Rete giudiziaria e gli altri organismi di cooperazione. Tale opera riformatrice è stata, nella pratica attuazione, di limitato impatto e comunque inferiore alle attese, sia per i ritardi registratesi nelle attività di trasposizione della decisione (il cui termine di attuazione è scaduto il 4 giugno 2011) negli ordinamenti nazionali, che per il disallineamento delle normative nazionali. In proposito si deve rilevare come l'Italia non abbia proceduto all'attuazione di tale decisione, la quale, soprattutto nella parte in cui amplia le prerogative spettanti al Membro nazionale (*vedi infra*) avrebbe richiesto sostanziali modifiche alla legge n. 41 del 2005.

Successivamente nuovo impulso all'organismo è stato impresso dal Trattato di Lisbona del 2009. L'accordo, nel determinare la comunitarizzazione del cd. Terzo Pilastro, ha confermato, nel quadro normativo generale sulla cooperazione giudiziaria in materia penale, all'articolo 85, la centralità di Eurojust, esaltandone il suo ruolo per le finalità di coordinamento sopranazionale. Più nel dettaglio l'articolo 85 TFUE ha posto le basi per un significativo ampliamento dei compiti dell'organismo, prevedendo che il Parlamento europeo e il Consiglio, **deliberando mediante regolamenti secondo la procedura ordinaria, determinano la struttura, il funzionamento, la sfera d'azione e i compiti di Eurojust; compiti che possono implicare la titolarità di poteri vincolanti in ordine all'avvio e al coordinamento di indagini e azioni penali e alla risoluzione di conflitti di competenza.** Il distacco rispetto al quadro giuridico preesistente è stato netto se si considera quanto stabilito dai paragrafi a) e b) del

⁴² Azione comune 96/277/GAI del 22 aprile 1996.

⁴³ Azione comune 98/428/GAI del 29 giugno 1998.

comma secondo dell'articolo 85 del TFUE, **laddove è prevista la possibilità di conferire all'organismo il potere di iniziare le indagini e di prevenire e risolvere i conflitti di giurisdizione.** Il Trattato demanda inoltre a tali regolamenti anche la fissazione delle modalità per **associare il Parlamento europeo e i Parlamenti nazionali alla valutazione delle attività di Eurojust.** Un'ulteriore rilevante novità contenuta nel Trattato è rappresentata dall'articolo 86, il quale prevede la possibilità di istituire proprio "a partire da Eurojust" una procura europea. Anche in questo caso si tratta di un punto di arrivo di un lungo percorso, le cui origine possono essere rinvenute nel progetto del *Corpus Juris*⁴⁴, che indicava nella creazione di un PM europeo un modello di tutela penale soprannazionale degli interessi finanziari dell'UE a partire da un'analisi comparata dei sistemi giuridici di criminal Law dei diversi Stati membri.

Proprio sulla spinta del Trattato di Lisbona la Commissione con la comunicazione "Tutelare meglio gli interessi finanziari dell'Unione: una Procura europea e un nuovo Eurojust" (COM(2013) 532) ha annunciato un **pacchetto legislativo. L'intervento della Commissione si è così sostanziato in tre distinti atti: la Proposta di regolamento del Consiglio che istituisce la Procura europea COM(2013) 534; la proposta di regolamento che istituisce l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione giudiziaria penale (Eurojust) (COM(2013) 535); ed infine la comunicazione "Migliorare la governance dell'OLAF e rafforzare le garanzie procedurali nel quadro delle indagini: approccio graduale di accompagnamento all'istituzione della Procura europea" (COM(2013) 533).** Le negoziazioni relative alle due proposte di regolamento si sono rivelate particolarmente delicate e lunghe (*vedi infra*).

La composizione e le competenze di Eurojust

Eurojust è un organismo, con sede operativa nei Paesi Bassi, a L'Aja, dotato di personalità giuridica e composto da ventotto membri nazionali (scelti fra pubblici ministeri, giudici o funzionari di polizia con pari prerogative) distaccati da ciascuno Stato membro in conformità al proprio ordinamento giuridico (cui rimangono soggetti sia per quanto riguarda il relativo status giuridico sia per quanto riguarda i poteri giudiziari esercitabili sul territorio, nonché la durata del mandato). I membri nazionali compongono il collegio di Eurojust. La decisione 2009/426/GAI ha introdotto regole comuni riguardo alla durata minima del mandato (quattro anni rinnovabili dallo Stato membro d'origine) e alla composizione dell'ufficio (ciascun membro nazionale può infatti essere assistito da un aggiunto e da un'altra persona in qualità di assistente).

⁴⁴ Si tratta di un articolato progetto redatto sulla base di una struttura di tipo codicistico, che, malgrado la settorialità dei contenuti riferiti esclusivamente alla tutela degli interessi finanziari della Comunità, si pone nel panorama scientifico e legislativo come primo nucleo di formazione di un diritto penale dell'Unione Europea.

Lo Statuto di Eurojust, in conformità alle conclusioni del Consiglio europeo di Tampere, prevede come suo compito non solo la facilitazione delle relazioni di cooperazione incentrate sul principio della richiesta, quanto, soprattutto, quello di **costituire un referente necessario delle diverse autorità giudiziarie nazionali**, facilitando, nel quadro di un'azione coordinata, un loro dialogo costante. Gli obiettivi assegnati all'Eurojust sono i seguenti:

- stimolare e migliorare il coordinamento, fra le autorità nazionali degli Stati membri, delle indagini e delle azioni penali;
- migliorare la cooperazione fra le autorità competenti degli Stati membri, in particolare agevolando l'esecuzione delle richieste e decisioni in materia di cooperazione giudiziaria penale, anche con riferimento agli strumenti che applicano il principio del riconoscimento giuridico;
- prestare in altro modo assistenza alle autorità competenti degli Stati membri per migliorare l'efficacia delle loro indagini e azioni penali.

Il coordinamento delle competenti autorità nazionali non implica poteri autoritativi nei confronti delle medesime, come dimostra il fatto che non sono previste ipotesi di avocazione di procedimenti o possibilità di impartire specifiche direttive.

La competenza di Eurojust è assai vasta ricomprendendo i reati di competenza di Europol, a cui si aggiungono specifiche forme di criminalità, quali quella ambientale e informatica, la corruzione e il riciclaggio, le frodi comunitarie e soprattutto la partecipazione ad un'organizzazione criminale oltre a qualsiasi reato connesso o collegato.

Le funzioni ad esso spettanti possono essere esercitate sia attraverso i membri nazionali interessati sia per il tramite del collegio. In particolare l'intervento del collegio è previsto o nel caso di espressa richiesta di uno o più membri nazionali ovvero quando le indagini e le azioni penali abbiano o possono avere in potenza un impatto sul piano dell'Unione ovvero infine quando si ponga una questione di ordine generale riguardante la realizzazione degli obiettivi di Eurojust. In tutti i restanti casi Eurojust opera attraverso i membri nazionali.

A prescindere dalle modalità di esercizio (in forma collegiale o monocratica) **i poteri spettanti ad Eurojust si estrinsecano nella possibilità di rivolgersi alle competenti autorità degli Stati membri formulando loro una richiesta di: avviare un'indagine o azioni penali per fatti specifici**; accettare che una delle autorità interessate sia considerata più indicata per avviare un'indagine o azioni penali per tali fatti; porre in essere un'attività di coordinamento tra le autorità interessate; istituire una squadra investigativa comune, in conformità ai pertinenti strumenti di cooperazione; di comunicare a Eurojust le informazioni necessarie per lo svolgimento delle sue funzioni.

Come ricordato la decisione **2009/426/GAI ha previsto un significativo rafforzamento di Eurojust, apportando rilevanti modifiche alla decisione istitutiva.**

Tale rafforzamento si sostanzia principalmente **nel rafforzamento dei poteri giudiziari attribuiti al membro nazionale.**

In particolare si attribuisce al membro nazionale la facoltà di accedere ad una serie di informazioni almeno equivalenti a quelle che potrebbe conoscere come autorità giudiziaria nazionale, raccolte nei registri del casellario giudiziario e delle persone arrestate, delle indagini e del DNA nonché in ogni altro registro del proprio Stato membro che contenga informazioni ritenute necessarie all'assolvimento dei suoi compiti. Di indubbio rilievo è ancora l'attribuzione di poteri conferiti al membro nazionale nella sua capacità di autorità giudiziaria nazionale, secondo il proprio diritto interno, salvo l'esercizio di una deroga, ove tale attribuzione fosse in contrasto con i fondamentali principi dell'ordinamento giuridico degli Stati membri. In dettaglio ciascun Membro, nella sua posizione di autorità nazionale, può ricevere e trasmettere richieste di assistenza giudiziaria, dare seguito ad esse, adottare iniziative per facilitare l'esecuzione, fornire informazioni supplementari, e nel caso di parziale o inadeguata richiesta di assistenza, può fornire alla competente autorità richiedente, informazioni supplementari al fine di assicurare l'ottimale esecuzione. Analoghi poteri può esercitare in relazione all'esecuzione dei provvedimenti trasmessigli e fondati sul principio del mutuo riconoscimento delle decisioni giudiziarie. Il Membro nazionale può, poi, in accordo con la competente autorità giudiziaria e sulla base di una valutazione da operarsi caso per caso, emettere e completare richieste di assistenza giudiziaria o provvedimenti basati sul principio del reciproco riconoscimento; eseguire nel proprio Stato membro richieste di assistenza giudiziaria o provvedimenti basati sul principio del reciproco riconoscimento; ordinare misure investigative considerate necessarie e concordate nel corso di attività di coordinamento organizzate da Eurojust al fine di fornire assistenza alle competenti autorità coinvolte ed a condizione che le autorità nazionali cui l'ordine è rivolto siano state comunque invitate a parteciparvi; autorizzare e coordinare consegne controllate nei loro Stati membri. Da ultimo i Membri nazionali nei casi di urgenza possono autorizzare, coordinare consegne controllate nei loro Stati membri, dare concreta esecuzione a richieste di assistenza giudiziaria ovvero a provvedimenti basati sul principio del reciproco riconoscimento.

Significative sono poi le **modifiche apportate ai poteri del collegio**, dirette a superare una serie di difficoltà di funzionamento verificatesi nella prassi. In particolare il Collegio è chiamato a esprimere un parere scritto non vincolante in due situazioni connotate da difficoltà operative. In primo luogo nel caso in cui vi sia disaccordo tra due o più membri nazionali circa le modalità di risoluzione di un caso di conflitto di giurisdizione in ordine all'avvio di indagini o di azioni penali, sempre che non sia stato possibile risolvere la questione di comune

accordo tra le autorità nazionali interessate. Nel caso in cui le autorità competenti degli Stati membri interessati decidano di non seguire le indicazioni contenute nel parere del collegio, esse sono tenute a comunicare “senza indugio” la loro decisione e le relative motivazioni. L'altra ipotesi in cui il collegio è chiamato a esprimere parere agli Stati membri è costituita dalle ipotesi di persistente rifiuto ovvero difficoltà nella esecuzione di rogatorie o di decisioni fondate sul principio del mutuo riconoscimento. Anche in questo caso l'intervento del collegio è subordinato a due condizioni: che non sia stato possibile raggiungere un accordo tra le competenti autorità nazionali ovvero a seguito del coinvolgimento dei corrispondenti membri nazionali.

Infine, **la Decisione rafforza i meccanismi di cooperazione con i punti di contatto della Rete giudiziaria europea, con i corrispondenti nazionali, con gli altri organismi di cooperazione e con gli Stati terzi.** È all'uopo istituito il c.d. *Eurojust National Coordination System* cui è attribuito il compito di collegare organicamente tra loro i diversi soggetti cui, a livello nazionale, competono poteri e responsabilità nell'ambito della cooperazione giudiziaria, raccordandoli con il membro nazionale di Eurojust. Il nuovo soggetto è composto dai corrispondenti nazionali di Eurojust, dal corrispondente nazionale per la materia del terrorismo, dal corrispondente nazionale della Rete Giudiziaria Europea e dai punti di contatto della Rete medesima, oltre che dai punti di contatto della Rete delle squadre investigative comuni, della Rete per i crimini di guerra (di cui alla Decisione 2002/494/GAI), della Rete degli *asset recovery offices* di cui alla Decisione 2007/845/GAI e della Rete in materia di corruzione.

Concludendo è opportuno osservare come **il complessivo quadro delle attribuzioni spettanti ad Eurojust si sia gradualmente arricchito rispetto al nucleo contenuto nella originaria decisione istitutiva, grazie al progressivo apporto della prassi e alle disposizioni contenute in altri strumenti normativi adottati dal Consiglio dell'UE (vedi supra)** ed in particolare:

- a) **l'articolo 10 del Protocollo della Convenzione relativa all'assistenza giudiziaria in materia penale tra gli Stati membri dell'Unione europea**, adottato il 16 ottobre 2001, il quale stabilisce che le autorità competenti dello Stato membro richiedente possono comunicare all'Eurojust eventuali problemi riscontrati nell'esecuzione di una **rogatoria in materia bancaria**, al fine di sollecitarne il coordinamento in vista “di una possibile soluzione pratica” ai sensi delle disposizioni previste nello strumento istitutivo di Eurojust;
- b) **l'articolo 16 della decisione quadro sul mandato d'arresto europeo**, il quale stabilisce che l'Eurojust deve fornire un parere all'autorità giudiziaria di esecuzione in caso di concorso di richieste provenienti da due o più Stati membri che hanno emesso un mandato d'arresto nei confronti della stessa persona;

- c) **l'articolo 17 della stessa decisione quadro, il quale prevede che l'Eurojust deve essere informato dei motivi del ritardo nell'esecuzione di un mandato d'arresto in uno Stato membro;**
- d) **l'articolo 4 della decisione adottata dal Consiglio dell'UE il 6 dicembre 2001 in relazione alla protezione dell'euro dalla falsificazione prevede una stretta cooperazione tra le autorità competenti degli Stati membri, la Banca centrale europea, le banche centrali nazionali, l'Europol e l'Eurojust in ordine ai procedimenti inerenti alla falsificazione ed ai reati connessi con la falsificazione dell'euro.**

PROPOSTA DI REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO CHE ISTITUISCE L'AGENZIA DELL'UNIONE EUROPEA PER LA COOPERAZIONE GIUDIZIARIA PENALE (EUROJUST) ([COM\(2013\) 535](#))

Dando seguito a quanto previsto dal citato articolo 85 TFUE la Commissione ha presentato il 17 luglio 2013, una proposta di regolamento per la riconfigurazione dell'organismo.

La proposta mira a razionalizzare l'attuale disciplina, sostituendo le precedenti decisioni e inserendo la struttura attualmente esistente nel nuovo assetto delineato dal Trattato di Lisbona e attribuendo al Parlamento europeo e ai parlamenti nazionali uno specifico ruolo nella valutazione delle attività di quest'organismo, rafforzandone così la legittimazione democratica, nel rispetto della sua indipendenza operativa.

Allo stato attuale, la proposta è ancora al vaglio delle istituzioni europee: in occasione del Consiglio GAI del 12 e 13 marzo 2015 è stato approvato un orientamento generale sul testo della proposta, ad eccezione delle disposizioni relative alla Procura europea mentre il Parlamento europeo non ha ancora adottato la sua posizione.

E' necessario ricordare che **la Commissione giustizia del Senato si è pronunciata con risoluzione del 19 novembre 2013 ([doc. XVIII n. 31](#)), esprimendo parere favorevole con osservazioni.** Ha in particolare rilevato un difetto di precisione con riferimento al punto cruciale costituito dalla esatta delimitazione della competenza funzionale di Eurojust, dal momento che il testo si mostrerebbe "incapace di segnalare l'effettiva soglia di inizio dell'attività punibile". Inoltre, ricordando che la proposta è stata adottata contestualmente alla proposta di regolamento che istituisce la Procura europea, ha sottolineato la necessità di istituire quest'ultima "a partire da Eurojust", a norma dell'art. 86 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE). Circa il controllo democratico delle attività di Eurojust, sono state espresse perplessità in merito agli obblighi di trasmissione proposti, ritenuti poco incisivi ai fini di una effettiva procedura di controllo parlamentare a livello nazionale ed europeo. Alle osservazioni della Commissione giustizia ha risposto la Commissione europea,

nell'ambito del dialogo politico tra Parlamenti nazionali e istituzioni dell'Unione, condividendo la necessità di una formulazione precisa e dettagliata dell'articolo che definisce le competenze di Eurojust; ribadendo che la Procura europea dovrà essere istituita "a partire da Eurojust" e che le due organizzazioni dovranno operare a stretto contatto sui casi che rientrano nelle rispettive competenze; prendendo infine atto delle proposte del Senato per garantire un efficace controllo parlamentare su Eurojust.

Per valutare l'incidenza delle modifiche introdotte nel corso dei negoziati appare opportuno procedere dapprima alla **illustrazione del contenuto della proposta iniziale**.

Gli obiettivi principali della originaria proposta sono:

- l'incremento della efficienza gestionale di Eurojust, dotandola di una **nuova struttura di governance in grado di liberare l'azione dei membri nazionali da responsabilità non strettamente operative**;
- il miglioramento dell'efficacia operativa di Eurojust definendo in modo omogeneo lo *status* e i poteri dei membri nazionali;
- l'attribuzione di un ruolo al Parlamento europeo e ai parlamenti nazionali nella valutazione delle attività di Eurojust, in linea con il Trattato di Lisbona;
- l'allineamento del suo quadro giuridico con la dichiarazione comune sullo statuto delle agenzie europee, tenendo conto della peculiarità delle sue funzioni;
- infine, la previsione di forme di raccordo con l'istituenda Procura europea.

In linea generale la proposta non sembra mutare in modo significativo le prerogative esercitabili dall'organismo, non sviluppando del tutto quindi gli assetti prefigurati dall'articolo 85 TFUE.

Più nel dettaglio, nella proposta **nulla si prevede in ordine all'attribuzione di possibili prerogative giudiziarie, vincolanti verso le autorità giudiziarie, come quelle concernenti la possibilità di avviare indagini penali ovvero di prevenire e risolvere conflitti di giurisdizione.**

Inoltre, sempre dal punto di vista complessivo, si osserva che le norme concernenti i compiti, le competenze ed i poteri operativi difettano di una complessiva coerenza nella struttura del testo, essendo stati disseminati lungo l'intero articolato. In particolare, nel capitolo I (artt. 1-5) sono definiti: i compiti dell'organismo (art. 2), le regole di competenza (art. 3), le funzioni operative (art. 4), il loro esercizio (art. 5).

I poteri dei membri nazionali (per i quali scompare la preesistente distinzione tra poteri conferiti nella qualità di membri di Eurojust ovvero come autorità nazionali), sono regolati all'art. 8, che tuttavia è stato incluso formalmente nel

capitolo II (dedicato alla struttura e all'organizzazione). Ancora, le disposizioni riguardanti lo scambio di informazioni, il *follow-up* alle richieste di Eurojust e altre questioni operative, sono contenute nel capitolo III (concernente le materie operative).

Esaminando in dettaglio il testo il **capo I (articoli 1-5)** disciplina la creazione dell'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione giudiziaria penale, definendone **compiti e competenze**. L'articolo 1 specifica che Eurojust ha la più ampia capacità giuridica riconosciuta alle persone giuridiche dalle legislazioni nazionali. L'articolo 2, nel riconfermare le funzioni già riconosciute all'organismo in materia di supporto e rafforzamento del coordinamento e della cooperazione giudiziaria, si adegua del tutto, nella sua formulazione, a quella del Trattato, secondo cui l'ambito di azione di Eurojust, in aggiunta a casi di indagini per gravi reati riguardanti due o più Stati membri, attiene anche ai casi di indagini su basi comuni, sulla base delle informazioni fornite dagli Stati membri ovvero da Europol. **Significativo elemento di novità è rappresentato dal riconoscimento del potere di esercitare le proprie prerogative non solo su richiesta delle autorità nazionali, ma anche “di propria iniziativa”, ufficializzando in tal modo alcune prassi virtuose già operative nella pratica dell'organismo.** L'articolo 3 reca l'elenco di reati per i quali Eurojust è competente, mentre gli articoli 4 e 5 confermano l'attuale assetto funzionale.

Il **capo II** disciplina la **struttura e l'organizzazione di Eurojust** (articoli 6-18) che comprende:

- membri nazionali,
- collegio,
- comitato esecutivo,
- direttore amministrativo.

Per quanto riguarda i membri nazionali di Eurojust è mantenuto il collegamento con lo Stato membro di origine, ma al tempo stesso vengono elencati specificamente i poteri operativi che devono avere, in modo che possano cooperare tra loro e con le autorità nazionali con più efficacia. Di indubbio rilievo è l'**attribuzione ai membri nazionali del potere**, da esercitare in accordo con la competente autorità nazionale, **di ordinare misure investigative**. Ancora, puntuali poteri vengono conferiti al membro nazionale ove, nei casi urgenti, un tempestivo accordo non possa essere raggiunto con la competente autorità nazionale.

A differenza del sistema prefigurato dalla decisione del 2009 **la proposta della Commissione non contempla più la clausola derogatoria, che consente agli Stati membri di escludere l'attribuzione al membro nazionale delle prerogative giudiziarie sopra conferite, ove in contrasto con regole costituzionali o a aspetti fondamentali del sistema penale nazionale.** La modifica è in linea con l'obiettivo della proposta regolamentare di conseguire una maggiore omogeneità tra i membri nazionali in relazione al loro statuto. Per quanto concerne la nuova struttura di Eurojust, sono puntualmente disciplinati il

collegio, il comitato esecutivo e il direttore amministrativo. Nel complesso la *governance* di Eurojust risulta migliorata dal momento che viene fatta una chiara distinzione tra le due composizioni del collegio, a seconda che eserciti funzioni operative o di gestione. Le prime corrispondono all'attività essenziale di Eurojust di sostegno e coordinamento delle indagini nazionali. Le seconde riguardano, a titolo esemplificativo, l'adozione del programma di lavoro dell'agenzia, del bilancio annuale o della relazione annuale. È istituito un nuovo organo, il comitato esecutivo, che prepara le decisioni di gestione del collegio e assume direttamente alcuni compiti amministrativi. La Commissione è rappresentata in sede di collegio quando questo esercita funzioni di gestione e in sede di comitato esecutivo. Infine, sono chiaramente definiti la procedura di nomina, le responsabilità e i compiti del direttore amministrativo.

Il **capo III** riguarda gli **aspetti operativi di Eurojust**. Sono mantenuti i **meccanismi esistenti** finalizzati a garantire l'efficacia operativa di Eurojust, **fra cui**:

- **il coordinamento permanente** (ciascuno Stato membro deve fare in modo che i propri rappresentanti siano in grado di intervenire 24 ore su 24 e 7 giorni su 7);
- **il sistema di coordinamento nazionale Eurojust** (che assicuri il coordinamento del lavoro svolto dai corrispondenti nazionali di Eurojust, dal corrispondente nazionale di Eurojust in materia di terrorismo, dal corrispondente nazionale della rete giudiziaria europea e da un massimo di tre altri punti di contatto della rete giudiziaria europea, nonché dai rappresentanti della rete delle squadre investigative comuni e delle reti istituite con decisione 2002/494/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa all'istituzione di una rete europea di punti di contatto in materia di persone responsabili di genocidio, crimini contro l'umanità e crimini di guerra, con decisione 2007/845/GAI del Consiglio, del 6 dicembre 2007, concernente la cooperazione tra gli uffici degli Stati membri per il recupero dei beni nel settore del reperimento e dell'identificazione dei proventi di reato o altri beni connessi e con decisione 2008/852/GAI del Consiglio, del 24 ottobre 2008, relativa a una rete di punti di contatto contro la corruzione);
- **gli scambi di informazioni con gli Stati membri e fra membri nazionali** (le autorità nazionali informano i rispettivi membri nazionali della costituzione e dei risultati delle squadre investigative comuni, dei casi di competenza di Eurojust riguardanti direttamente almeno tre Stati membri per cui sono state trasmesse richieste o decisioni di cooperazione giudiziaria ad almeno due Stati membri e, in determinate circostanze, dei conflitti di giurisdizione, delle consegne controllate e delle ripetute difficoltà di cooperazione giudiziaria);
- **il seguito riservato alle richieste e ai pareri di Eurojust.**

Rimane inalterata anche l'architettura del sistema automatico di gestione dei fascicoli.

Per quanto concerne il **trattamento delle informazioni e la protezione dei dati personali**, il **capo IV** rimanda al regolamento (CE) n. 45/2001, che costituisce il regime applicabile al trattamento di tutti i dati personali presso Eurojust, integrandolo con disposizioni di dettaglio per quanto riguarda i dati personali trattati da Eurojust nell'adempimento delle sue funzioni operative. E' consentita l'applicazione di limiti ulteriori al trattamento dei dati personali. La proposta allinea al regolamento (CE) n. 45/2001 anche le disposizioni sui diritti delle persone cui si riferiscono i dati e tiene conto delle norme di protezione introdotte dal pacchetto di riforma della protezione dei dati adottato dalla Commissione europea nel gennaio 2012. In aggiunta, prevede un'importante modifica al meccanismo di controllo, definendo le priorità del garante europeo della protezione dei dati in relazione al monitoraggio di tutti i trattamenti di dati personali presso Eurojust. Il garante riassume in tal modo i compiti dell'autorità di controllo comune istituita con la decisione Eurojust del Consiglio.

Il **capo V** (articoli 38-43) riguarda **le relazioni con i partner**. Esso rispecchia l'importanza dei partenariati e della cooperazione tra Eurojust e le altre istituzioni, organi e agenzie dell'Unione nella lotta contro la criminalità. In primo luogo disciplina le relazioni con i segretariati della rete giudiziaria europea, della rete delle squadre investigative comuni e della rete sul genocidio, che sono presso Eurojust. **Particolarmente rilevanti sono le previsioni sulle relazioni con la Procura europea (articolo 41)**, che contemplano forme di raccordo sia di tipo operativo, attraverso lo scambio di appropriate informazioni, anche in forma automatizzata, che di tipo istituzionale, attraverso regolari incontri tra il presidente di Eurojust ed il procuratore europeo. In secondo luogo, tenuto conto del rilievo rivestito dalla cooperazione con Europol, il capo V reca una disposizione specifica che chiarisce la relazione privilegiata tra le due agenzie al fine di migliorarne l'efficacia nella lotta contro le forme gravi di criminalità internazionale di loro competenza. **È così introdotto un meccanismo per il controllo incrociato dei rispettivi sistemi di informazione e il conseguente scambio di dati**. Ancora, con riguardo ai rapporti con i paesi terzi, la proposta di regolamento si adegua al trattato di Lisbona: le agenzie dell'Unione non possono così più negoziare accordi internazionali, che devono invece essere istituiti a norma dell'articolo 218 del TFUE. Ciò nonostante, Eurojust può concludere accordi di lavoro per rafforzare la cooperazione con le autorità competenti di paesi terzi, in particolare attraverso lo scambio di informazioni. La proposta salvaguarda comunque la validità dei precedenti accordi internazionali.

Le disposizioni finanziarie contenute nel **capo VI** mirano a modernizzare le disposizioni relative al bilancio di Eurojust, alla sua stesura ed esecuzione, alla rendicontazione e al discarico.

Disposizioni relative al personale: considerata la natura ibrida (amministrativa/giudiziaria) di Eurojust e l'importanza del legame operativo fra

gli uffici nazionali e i rispettivi Stati membri di origine, gli stipendi ed emolumenti di tale personale sono a carico degli Stati membri (**capo VII**).

Di indubbio rilievo sono le previsioni di cui al **capo VIII**, il quale, dando attuazione all'articolo 85 TFUE, **stabilisce i meccanismi per associare il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali alla valutazione delle attività di Eurojust** (la Commissione sottolinea che ciò avverrà in maniera efficiente sotto il profilo dei costi e senza pregiudicare l'indipendenza operativa o l'obbligo del segreto e della riservatezza). Più nel dettaglio l'articolo 55 prevede che Eurojust trasmetta la sua relazione annuale sia al Parlamento europeo, che potrà formulare osservazioni e conclusioni, sia ai parlamenti nazionali. Eurojust dovrà inoltre trasmettere al Parlamento europeo e ai parlamenti nazionali, a titolo informativo, i risultati di studi e progetti strategici elaborati o commissionati da Eurojust, gli accordi di lavoro conclusi con terzi, la relazione annuale del garante europeo della protezione dei dati. L'articolo 56 prevede che, ogni cinque anni, la Commissione faccia eseguire una valutazione globale di Eurojust e delle sue pratiche di lavoro. La Commissione dovrà trasmettere la relazione di valutazione, corredata delle proprie conclusioni, al Parlamento europeo, al Consiglio, ai parlamenti nazionali e al collegio.

Il **capo IX**, da ultimo contiene le disposizioni generali e finali.

L'orientamento generale approvato dal Consiglio GAI del 12 e 13 marzo 2015 sulla proposta di regolamento

Come rilevato in occasione del Consiglio GAI del 12 e 13 marzo 2015 è stato approvato un orientamento generale sul testo della proposta, che comprende una buona parte della riforma dell'Eurojust, ad eccezione delle norme in materia di protezione dati e di quelle relative ai rapporti con il futuro pubblico ministero europeo (risentendo sul punto delle perduranti forti incertezze sugli aspetti strutturali e di funzionamento del futuro organismo di indagine sovranazionale).

Il testo che risulta dall'orientamento generale reca alcune significative differenze rispetto alla proposta originaria, segnando in certi casi addirittura un passo indietro rispetto all'impostazione data a Eurojust nella decisione del 2009.

In particolare **la governance dell'organismo** esce sensibilmente modificata rispetto a quella indicata nella proposta iniziale, potendo la Commissione far parte solo del Comitato esecutivo, nuovo organismo gestionale con compiti di natura essenzialmente amministrativa e finanziaria ed essendo invece esclusa dalla partecipazione alle riunioni operative del collegio. Alcuni aspetti qualificanti appaiono la migliore definizione dei poteri del collegio che deve concentrarsi sulle questioni operative; il richiamo a una competenza accessoria dell'Agenzia a fornire assistenza su richiesta rispetto ai reati diversi da quelli

espressamente previsti e l'ampliamento dei poteri dell'organismo con riferimento agli atti di indagine e di mutuo riconoscimento previsti dalla direttiva sull'ordine europeo di indagine penale 2014/41/UE del 3 aprile 2014.

Per quanto riguarda **la competenza di Eurojust** con l'orientamento generale è **stata reinserita**, al nuovo comma 1-*bis* dell'articolo 3 della proposta, **quella forma di competenza accessoria** già contemplata nella decisione originaria, **secondo cui Eurojust può altresì, nell'ambito dei suoi compiti, prestare assistenza nelle indagini e azioni penali su richiesta di un'autorità competente di uno Stato membro, per altri tipi di reati diversi da quelli di cui all'allegato 1.**

L'aspetto più importante del testo della proposta, come risultante dall'accordo raggiunto in seno al Consiglio, anche alla luce delle difficoltà attuative poste dalla decisione del 2009 (vedi *supra*), è **rappresentato dalle disposizioni relative alle prerogative dei membri nazionali**. Come osservato la proposta di regolamento iniziale si poneva il precipuo obiettivo di rendere tali poteri maggiormente omogenei tra gli Stati membri.

La proposta come modificata, se da un lato, prevede la possibilità che gli Stati membri possono attribuire poteri ai membri nazionali ulteriori rispetto a quelli indicati nella proposta della Commissione, in conformità alla legislazione nazionale (comma 1 *bis* articolo 8); dall'altro ripristina la clausola derogatoria secondo cui, se in uno Stato membro l'attribuzione dei poteri di cui ai paragrafi 2 e 3 al membro nazionale è contraria: a) alle norme costituzionali, ovvero b) agli aspetti fondamentali del sistema giudiziario penale relativi alla suddivisione dei poteri tra polizia, magistrati del pubblico ministero e giudici, ovvero c) relativi alla divisione funzionale dei compiti tra procure ovvero d) relativi alla struttura federale dello Stato membro interessato, il membro nazionale ha competenza a presentare una proposta all'autorità nazionale per l'attuazione delle misure di cui ai paragrafi 2 e 3.

Le modifiche hanno poi interessato anche le norme della proposta relative al **potere di compiere atti di indagine, di concerto con le autorità nazionali**, al fine di armonizzare il testo con quanto previsto dalla direttiva 2014/41/UE sull'ordine europeo di indagine penale (adottata nelle more). Tali prerogative si concretizzano nel poter emettere ed eseguire ogni richiesta di assistenza reciproca o di riconoscimento reciproco; disporre o chiedere ed eseguire atti di indagine ai sensi della direttiva sull'ordine europeo di indagine penale; partecipare, se del caso alle squadre investigative comuni, e alla loro costituzione. Tuttavia, se la squadra investigativa comune è finanziata dal bilancio dell'Unione, gli Stati membri interessati sono sempre invitati a partecipare. Rimane ferma la possibilità nei casi urgenti, in cui si sia nell'impossibilità di individuare o contattare l'autorità nazionale competente in tempo utile, che i membri nazionali possono prendere le misure sopra indicate, in conformità alla legislazione nazionale, informandone quanto prima l'autorità nazionale competente.

Ancora la proposta come modificata prevede una **più precisa definizione delle competenze del collegio chiarendo il principio per il quale il collegio si concentra su questioni operative e su questioni di altro tipo direttamente connesse con aspetti operativi.**

IV LA PROCURA EUROPEA

L'istituzione di una Procura europea competente ad indagare ed esercitare l'azione penale per i reati che ledano gli interessi finanziari dell'Unione europea sta incontrando moltissime difficoltà. La necessità di creare un ufficio del Procuratore europeo si fonda sull'esigenza di provvedere, in maniera autonoma, diretta ed efficace, a reprimere e contrastare le frodi al bilancio comunitario, che, attentando a risorse proprie e dirette dell'Unione, vulnerano un bene giuridico specifico delle istituzioni. Assunto fondamentale è la constatazione che l'azione di repressione e lotta alla frode assicurata dalle legislazioni nazionali, sia insufficiente o almeno meno puntuale, meno rigorosa e meno tempestiva di quanto potrebbe esserlo con l'attribuzione di funzioni specifiche ad un organismo istituzionale europeo. In questa prospettiva, non si è mancato di sottolineare come enti quali Eurojust, Europol e l'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) si siano dimostrati ad oggi incapaci di combattere in modo realmente efficace i reati lesivi degli interessi finanziari dell'Unione. **L'istituzione della Procura europea sembra quindi costituire il primo passo verso una più intensa armonizzazione dei sistemi giuridici nazionali, indispensabile al fine di evitare che l'eventuale insufficiente repressione penale da parte di un singolo Stato possa arrecare danno all'Unione o agli altri Stati membri e creare distorsioni sul mercato delle merci e dei capitali.** La previsione di una figura inquirente a livello europeo ha trovato, come ricordato, la sua piena concretizzazione giuridica nel TFUE, il cui articolo 86 prevede la possibilità di istituire una Procura europea "a partire da Eurojust", proprio allo scopo di contrastare quei reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione e, quindi, denotano una spiccata dimensione transfrontaliera.

LA PROPOSTA DI REGOLAMENTO DEL CONSIGLIO CHE ISTITUISCE LA PROCURA EUROPEA([COM 2013/534](#))

Venendo ora alla proposta di regolamento, presentata dalla Commissione nel luglio 2013, occorre innanzitutto notare come il modello lì delineato si basi su una scissione tra azione penale e giurisdizione, nel senso che la prima è affidata al Procuratore europeo, laddove la seconda resta invece nelle mani dei giudici nazionali.

Nel **merito**, più dettagliatamente, il **capo I** enuncia l'oggetto del regolamento, ossia l'istituzione della Procura europea, e definisce una serie di termini usati nel testo. L'articolo 2 specifica che, ai fini del regolamento, per "reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione" si intendono i reati previsti dalla normativa pertinente dell'Unione (la citata proposta PIF)

Il **capo II** stabilisce gli elementi fondamentali della Procura europea:

- *status*,
- organizzazione;
- struttura.

Il testo prevede che la Procura europea sia istituita quale nuovo organismo dell'Unione dotato di personalità giuridica a struttura decentrata (che si avvalga quindi, in linea di principio, per svolgere le indagini e le azioni penali, di procuratori europei delegati negli Stati membri). **La Procura europea si articola nel Procuratore europeo** (assistito da quattro sostituti) che ne dirige le attività e ne organizza il lavoro e **nei procuratori europei delegati**, aventi sede in ciascuno degli Stati membri.

Lo svolgimento di indagini e azioni penali da parte dei procuratori europei delegati - quando operano nell'ambito del proprio mandato - avviene sotto la direzione e il controllo del procuratore europeo. Sono precisate, inoltre, le relazioni con Eurojust, con cui dovrà cooperare e del cui sostegno amministrativo dovrà avvalersi, secondo quanto previsto dall'articolo 57 (*vedi Capo VI*). L'articolo 5 ribadisce l'indipendenza della Procura europea, nonché l'obbligo di rendere conto al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Commissione europea in merito alle sue attività generali, in particolare con la relazione annuale di cui all'articolo 70.

La nomina del procuratore europeo è affidata al Consiglio (che decide a maggioranza semplice), con l'approvazione del Parlamento europeo, per un periodo non rinnovabile di otto anni. La procedura di revoca è affidata alla Corte di giustizia dell'Unione europea. La nomina (e la revoca) dei procuratori europei delegati è demandata al procuratore europeo che li seleziona da un elenco di candidati presentato dagli Stati membri.

La Procura europea dirige e controlla le indagini ed esercita l'azione penale dinanzi agli organi giurisdizionali competenti degli Stati membri, compresa l'imputazione, l'eventuale impugnazione o archiviazione. L'articolo 11 della proposta descrive i principi fondamentali delle attività della Procura europea: il rispetto dei diritti sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, il principio di proporzionalità, l'applicabilità del diritto nazionale agli aspetti non disciplinati dal presente regolamento, la competenza esclusiva della Procura europea per individuare e perseguire i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, lo svolgimento imparziale delle indagini, il pronto svolgimento dell'azione penale, il sostegno da parte delle autorità competenti degli Stati membri alle indagini e alle azioni penali della Procura europea. L'articolo 12 prevede che **la Procura europea sia competente per i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione**, definiti con riferimento alla legge nazionale di attuazione del diritto dell'Unione. Qualora tali reati siano indissolubilmente collegati ad altri reati e sia nell'interesse della buona amministrazione della giustizia svolgere le indagini e le azioni penali congiuntamente, la Procura

europea è competente anche per questi altri reati, a condizione che i reati di cui all'articolo 12 siano prevalenti e gli altri reati si basino su fatti identici (articolo 13). La Procura europea esercita la sua competenza esclusiva a individuare e perseguire i reati che siano stati commessi in tutto o in parte sul territorio di uno o più Stati membri, oppure da un loro cittadino, da un membro del personale dell'Unione o da un membro delle istituzioni (articolo 14).

Il capo III contiene le regole procedurali applicabili alle indagini, all'azione penale e al procedimento penale della Procura europea, comprese le modalità di controllo da parte degli organi giurisdizionali nazionali, gli atti di indagine che la Procura può disporre (tra cui perquisizioni, intercettazioni, monitoraggio e congelamento di operazioni finanziarie, etc.), **le decisioni che la Procura europea può prendere a conclusione delle indagini, le modalità di esercizio dell'azione penale dinanzi agli organi giurisdizionali nazionali**: si prevede che il procuratore europeo e i procuratori europei delegati abbiano gli stessi poteri dei pubblici ministeri nazionali in merito all'esercizio dell'azione penale e al rinvio a giudizio (formulazione dell'imputazione, partecipazione all'assunzione delle prove e così via). Sono inoltre presenti norme sull'ammissibilità delle prove e sui beni confiscati.

Le norme del **capo IV** contengono **le garanzie procedurali a favore degli indagati e di altre persone coinvolte nei procedimenti avviati dalla Procura europea**, in linea con le norme pertinenti, in particolare la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. La proposta prevede che gli indagati o imputati godranno almeno dei seguenti diritti processuali, quali stabiliti dal diritto dell'Unione e dal diritto nazionale dello Stato membro: il diritto all'interpretazione e alla traduzione, di cui alla direttiva 2010/64/UE del Parlamento europeo e del Consiglio; il diritto all'informazione e il diritto di accesso alla documentazione relativa all'indagine, di cui alla direttiva 2012/13/UE del Parlamento europeo e del Consiglio; il diritto di accesso a un difensore e il diritto di comunicare e informare terzi in caso di detenzione, di cui alla direttiva 2013/48/UE del Parlamento europeo e del Consiglio (sottoscritta il 22 ottobre 2013); il diritto al silenzio e il diritto alla presunzione di innocenza; il diritto al patrocinio a spese dello Stato; il diritto di presentare prove e di chiedere la nomina di esperti e l'audizione di testimoni.

Il **capo V** disciplina il controllo giurisdizionale.

Il **capo VI** contiene le norme che disciplinano il regime di protezione dei dati, che nel contesto specifico della Procura europea precisano e integrano la normativa dell'Unione applicabile al trattamento dei dati personali da parte degli organismi dell'Unione¹⁰. Il compito di controllare il trattamento dei dati personali nell'ambito delle attività della Procura europea è affidato al garante europeo della protezione dei dati (GEPD). Si ricorda che è all'esame delle istituzioni europee un pacchetto di iniziative legislative volte a riformare la disciplina in materia di tutela dei dati.

Il **capo VII** stabilisce disposizioni finanziarie e relative al personale.

Il **Capo VIII** contiene norme che disciplinano i **rapporti fra la procura e gli altri organismi europei**. La proposta prevede che vi siano rapporti stretti tra la procura e gli altri organismi europei, Eurojust e Olaf in particolare.

Gli ultimi due capi recano rispettivamente **disposizioni generali e finali**.

L'iter d'esame della proposta: le modifiche apportate dal Consiglio

Per quanto concerne **lo status dei negoziati la proposta relativa alla Procura europea è tuttora al vaglio delle istituzioni europee**.

La Commissione europea ha ricevuto, entro il termine previsto dall'articolo 6 del protocollo n. 2 allegato al TUE e al TFUE sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, i pareri motivati di 14 Camere di Parlamenti nazionali, raggiungendo la soglia di cui all'articolo 7, paragrafo 2, del protocollo, che ha avviato la cosiddetta procedura del "cartellino giallo". La Commissione europea ha tuttavia giudicato opportuno riconfermare la proposta, senza ritirarla né modificarla, in quanto la ritiene conforme al principio di sussidiarietà. Ha espresso tuttavia l'intenzione di tenere in debito conto, nel prosieguo del processo legislativo, il contenuto dei pareri motivati espressi dai Parlamenti nazionali.

Il Senato italiano si è espresso con una **risoluzione approvata nella seduta del 19 novembre 2013 dalla 2a Commissione Giustizia, avendo preso atto delle osservazioni formulate dalla 14a Commissione per le Politiche dell'Unione europea**. Ritiene la proposta conforme al principio di sussidiarietà, pur formulando numerosi rilievi critici ([doc. XVIII n. 30](#)). In particolare, **dubbi vengono sollevati con riguardo alle previsioni contenute all'articolo 30 della proposta di regolamento circa l'ammissibilità delle prove, ritenendo che queste presentino rischi di potenziale antinomia con l'articolo 111 della nostra Costituzione**. **Perplessità** vengono inoltre espresse, tra le altre, in merito all'articolo 8 relativo alla **"nomina e revoca del Procuratore europeo"**, nella parte in cui "non stabilisce alcun criterio attraverso il quale poter predeterminare i soggetti legittimati a comporre la rosa dei candidati che la Commissione deve presentare al Parlamento e al Consiglio". Viene inoltre rilevata **l'imprecisione del criterio della "colpa grave" per giustificare la revoca del procuratore europeo, nonché criticità attinenti alla definizione della competenza accessoria della Procura europea**, all'obbligo di autorizzazione giudiziaria per le misure investigative, alla determinazione dell'organo giurisdizionale competente, alle norme applicabili al compromesso e al calcolo delle sanzioni pecuniarie applicabili.

Nella sua **risposta del 13 marzo 2014**, la Commissione europea ribadisce che la proposta definisce chiaramente i criteri per la scelta del procuratore europeo (articolo 8, paragrafo 2), ai sensi del quale il procuratore europeo deve offrire tutte le garanzie di indipendenza, riunire le condizioni richieste per l'esercizio

delle alte funzioni giurisdizionali e possedere una grande esperienza in materia di azione penale. Per quanto concerne il criterio della "colpa grave", fa presente che "l'eventuale decisione di revocare il procuratore europeo dall'incarico spetta in ultima istanza alla Corte di giustizia europea che interpreterà questa nozione giuridica, peraltro mutuata da analoghe disposizioni del trattato". Quanto alla definizione della competenza accessoria della Procura europea, rende conto che la proposta si informa ai criteri stabiliti dalla Corte di giustizia europea per determinare il principio del "*ne bis in idem*". Sottolinea che le misure di cui all'articolo 26, paragrafo 1, lettere da a) a j), devono essere sempre autorizzate dall'autorità nazionale competente, e che, per quanto riguarda le norme applicabili al compromesso e al calcolo delle sanzioni pecuniarie irrogabili, queste dovrebbero essere precisate nelle regole amministrative della Procura europea (considerando 31). Per quanto riguarda l'articolo 27, la Commissione europea dichiara di aver preso atto - e di voler quindi tenerne conto nella procedura legislativa - del suggerimento del Senato di indicare un ordine di priorità dei criteri finalizzato alla determinazione dell'organo giurisdizionale competente.

Il 12 marzo 2014 l'Assemblea plenaria del Parlamento europeo ha adottato una risoluzione (P7_TA(2014)0234) che, in sostanza, recepisce quasi integralmente il testo della relazione interlocutoria - dell'onorevole Iacolino - approvata il 24 febbraio 2014 dalla Commissione Libertà civili giustizia e affari interni. Vengono rivolte una serie di raccomandazioni al Consiglio dell'Unione europea per quanto riguarda la stesura finale del testo del regolamento (incluse alcune proposte emendative al testo originario della Commissione europea). Successivamente il Parlamento europeo, con [la risoluzione del 29 aprile 2015](#) si è espresso in favore del mantenimento della proposta originaria quanto meno nei suoi aspetti di fondo. Dopo tale atto l'organo di Strasburgo non è più tornato ad occuparsi della proposta.

Per quanto riguarda **la posizione del Consiglio dell'Unione europea**, a partire dalla riunione del maggio 2014 è stata effettuata una significativa opera di riscrittura del testo della proposta. **Ad essere mutata è la configurazione stessa dell'Ufficio del Procuratore europeo**. Permane l'idea di una struttura su due livelli (centrale e periferico), ma mentre il secondo resta costituito dai procuratori delegati, il primo viene ad essere formato da due organi a struttura collegiale: il collegio, composto dal Procuratore capo europeo, dai suoi sostituti e dai Procuratori europei uno per stato membro e le Camere permanenti, a loro volta composte dal Procuratore capo o un suo sostituto e da alcuni membri permanenti. La ripartizione di funzioni tra i vari organi dell'Ufficio appare estremamente complessa. La concreta attività investigativa e repressiva è demandata ai Procuratori delegati, i quali possono fare proposte alle Camere permanenti alle quali compete il monitoraggio delle suddette attività e l'esercizio delle azioni penali. E' indubbio che il passaggio dal modello gerarchico a quello collegiale fa trasparire una volontà di controllo dell'attività di repressione europea da parte degli Stati membri. Ancora **il Consiglio è intervenuto** non solo sulla competenza

della procura, la quale non è più considerata esclusiva ma concorrente con quella degli Stati membri, ma anche **sulla disciplina relativa alle indagini e alle prove**, sostituendo alla applicazione della *lex loci* la legge dello Stato da cui proviene il Procuratore delegato incaricato di svolgere le indagini e promuovere l'azione penale. Nei testi successivamente elaborati, soprattutto durante la presidenza italiana e quella lituana (2014/2015) oggetto di intervento sono state in particolare le disposizioni relative alle regole di indagine e azione penale, per le quali si è resa necessaria un'opera di coordinamento con la nuova struttura del soggetto. Da ultimo, nel marzo di quest'anno un compromesso tra gli Stati membri sembra essere stato raggiunto anche con riguardo alle disposizioni finanziarie, a quelle relative al personale e alle norme concernenti le relazioni con i partner.

Concludendo, si **tratta di un testo ancora provvisorio**, la cui rigorosa procedura di approvazione⁴⁵ non si è ancora conclusa e **le cui varie riscritture** se da un lato **sembrano sopperire alle reazioni negative suscitate dalla proposta originaria in numerosi Stati aderenti**, dall'altro, **rischiano di impantanare l'iter della proposta in seno all'organo di Strasburgo**.

⁴⁵ Deliberazione all'unanimità del Consiglio, previa approvazione del Parlamento europeo, fatta salva la possibilità, laddove questo consenso non fosse raggiunto, di instaurare una procedura di cooperazione rafforzata tra almeno nove Stati membri.