



Servizio studi del Senato

Note su atti dell'Unione europea



NOTA N. 71

LA PROPOSTA DI RIFORMA DEL MANDATO DI EUROPOL

*Il 9 dicembre 2020 la Commissione europea ha presentato una proposta di regolamento volta ad ampliare e rafforzare il **mandato di Europol**, l'agenzia dell'UE per la cooperazione nell'attività di contrasto.*

La proposta rientra nel quadro del nuovo [programma di lotta al terrorismo](#) - presentato nella stessa data - il cui obiettivo è far sì che l'Unione europea intensifichi la lotta contro il terrorismo e l'estremismo violento e diventi più resiliente nei confronti delle minacce terroristiche.

*Nel programma viene sottolineato che il rafforzamento della reazione al terrorismo deve comprendere la riduzione delle vulnerabilità che possono essere sfruttate o prese di mira dai terroristi. In questo senso la Commissione ritiene di fondamentale importanza che le autorità di contrasto possano individuare cittadini UE e di Paesi terzi sospettati di terrorismo già alle frontiere esterne dell'Unione, con il supporto delle agenzie dell'UE, quali **Europol**, Frontex ed eu-LISA.*

*La Commissione osserva inoltre che **Europol** e il suo **centro europeo antiterrorismo (ECTC)** sono fondamentali per l'azione dell'UE in materia di antiterrorismo e che il sostegno operativo fornito dall'Agenzia è quintuplicato negli ultimi anni (da 127 casi operativi oggetto di sostegno nel 2016 si è passati a 632 casi nel 2019); l'ECTC partecipa adesso a tutte le principali indagini antiterrorismo nell'UE. Il 10 dicembre 2020 l'incarico di guidare l'ECTC è stato affidato a Claudio Galzerano, capo del Servizio per il contrasto all'estremismo di matrice internazionale della Polizia di prevenzione italiana.*

*La proposta per la riforma del mandato di Europol è presentata unitamente a una proposta di modifica al regolamento sull'istituzione, l'esercizio e l'uso del **sistema d'informazione Schengen (SIS)** che consentirebbe a Europol di inserire, in consultazione con gli Stati membri, segnalazioni specifiche nel SIS. La Commissione evidenzia in proposito l'importanza che gli Stati membri attuino il prima possibile tutte le nuove funzionalità del SIS, già previste nei tre regolamenti sul **sistema d'informazione Schengen** entrati in vigore nel dicembre del 2018¹, e che nel SIS vengano inserite anche **le informazioni di Paesi terzi sui combattenti terroristi stranieri**, fornite da Paesi terzi fidati.*

*La Commissione propone inoltre di istituire un sistema di risposta positiva/negativa fra Europol e la **Procura europea (EPPO)**.*

¹ Regolamenti (UE) del Parlamento europeo e del Consiglio [2018/1860](#), [2018/1861](#) e [2018/1862](#).

*Nell'ambito dell'iniziativa legislativa destinata a rafforzare il mandato di Europol, a quest'ultima verrebbe consentito di **cooperare con le parti private**. La Commissione rileva come i terroristi utilizzino i servizi transfrontalieri delle imprese per reclutare i loro seguaci, per pianificare e compiere attentati e per la propaganda, ma non è sempre chiaro quali siano gli Stati membri aventi competenza giurisdizionale per perseguire il reato in questione. Europol sarà - secondo la Commissione - nella posizione migliore per colmare tale lacuna e sarà un primo contatto per individuare e trasmettere le prove pertinenti alle autorità degli Stati membri interessati.*

*La Commissione ritiene che Europol dovrà essere in grado di sostenere le indagini nazionali antiterrorismo anche attraverso **l'analisi di insiemi di dati ampi e complessi** ("megadati"), basando tale attività, fra l'altro, sul lavoro già svolto da Europol con la task force Fraternité a sostegno delle autorità francesi e belghe nelle indagini sugli attacchi di Parigi del novembre 2015 e sugli attentati di Bruxelles del marzo 2016. Inoltre, il rafforzamento del ruolo di Europol nella **ricerca e nell'innovazione** dovrebbe aiutare le autorità nazionali a utilizzare le moderne tecnologie per contrastare la minaccia del terrorismo. A tal fine, il sostegno operativo di Europol andrà rafforzato per quanto concerne la decrittazione, nel pieno rispetto del diritto dell'UE.*

*La proposta dovrebbe infine rafforzare il quadro di Europol per **la protezione dei dati** e per le attività di **controllo parlamentare**.*

1. Mandato e organizzazione di Europol a legislazione vigente

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

Con sede a L'Aja (Paesi Bassi), l'Agenzia funge attualmente da:

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

In base a quanto previsto dall'**articolo 88, paragrafo 1**, del [Trattato sul funzionamento dell'UE](#) (TFUE), 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**.

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

L'articolo 4 del regolamento vigente n. 2016/794 definisce i **compiti dell'Agenzia**, che consistono nel:

- raccogliere, conservare, trattare, analizzare e scambiare informazioni, *intelligence* criminale compresa;
- comunicare senza indugio agli Stati membri, attraverso le Unità nazionali, qualsiasi informazione e i collegamenti fra reati che li riguardano;
- coordinare, organizzare e svolgere indagini e azioni operative che sono condotte congiuntamente con le autorità competenti degli Stati membri, o nel quadro di squadre investigative comuni (anche in collegamento con [Eurojust](#), l'Agenzia dell'UE per la cooperazione giudiziaria penale);
- partecipare a squadre investigative comuni e proporre la costituzione;
- fornire informazioni e supporto analitico agli Stati membri in relazione a grandi eventi internazionali;
- preparare valutazioni della minaccia, analisi strategiche e operative e rapporti generali sulla situazione;
- approfondire, condividere e promuovere le conoscenze specialistiche sui metodi di prevenzione della criminalità, sulle procedure investigative e sui metodi di polizia tecnica e scientifica, e offrire consulenza agli Stati membri;

- fornire 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;
- fornire formazione specializzata e assistenza agli Stati membri, anche garantendo un sostegno finanziario, nell'ambito dei suoi obiettivi e in funzione del personale e delle risorse di bilancio di cui dispone, in coordinamento con l'Agenzia dell'Unione europea per la formazione delle autorità di contrasto (CEPOL);
- cooperare 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 loro supporto analitico;
- fornire informazioni e sostegno alle strutture e alle missioni dell'UE di gestione delle crisi; istituite in base al [Trattato sull'Unione europea](#) (TUE);
- sviluppare i 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;
- sostenere le azioni degli Stati membri volte a prevenire e combattere le forme di criminalità 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.

Europol fornisce **analisi strategiche e valutazioni della minaccia** al fine di:

- aiutare il Consiglio e la Commissione a stabilire le priorità strategiche e operative dell'Unione per la lotta alla criminalità, e assistenza nell'attuazione operativa di tali priorità;
- facilitare e promuovere un impiego efficace e razionale delle risorse disponibili, a livello nazionale e dell'Unione, per le attività operative.

Agisce inoltre quale **Ufficio centrale per la lotta contro la falsificazione dell'euro**, conformemente alla [decisione 2005/511/GAI](#) del Consiglio.

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

La **struttura amministrativa e di gestione di Europol** comprende:

- un Consiglio di amministrazione;
- un direttore esecutivo;
- se del caso, altri organi consultivi istituiti dal Consiglio di amministrazione.

In particolare, il **Consiglio di amministrazione** (*board*) è il principale organo di *governance* dell'Agenzia. Esso infatti è chiamato a stabilire gli orientamenti strategici e a verificare l'attuazione dei suoi compiti. Il Consiglio inoltre adotta i programmi di lavoro annuali e pluriennali, nonché il bilancio annuale. Il *board* è composto da un rappresentante per ciascuno Stato membro dell'UE che partecipa al regolamento Europol e da un rappresentante della Commissione europea. La Danimarca ha lo *status* di osservatore. Il Consiglio di amministrazione si riunisce in media quattro volte all'anno.

La funzione di analisi delle attività criminali esercitata da Europol si traduce nella pubblicazione dei seguenti **documenti periodici di valutazione**:

- la [valutazione della minaccia rappresentata dalla criminalità organizzata e dalle forme gravi di criminalità nell'UE \(SOCTA\)](#), che: individua e valuta le minacce emergenti; descrive la struttura dei [gruppi della criminalità organizzata](#) e il loro modo di operare, nonché le principali tipologie di crimini che interessano l'UE;
- la [relazione sulla situazione e sulle tendenze del terrorismo nell'UE \(TE-SAT\)](#), recante un resoconto dettagliato dello stato del terrorismo nell'UE;

- la [relazione annuale dell'Europol](#), che delinea i risultati e le informazioni specifiche sui tipi di funzioni e sui sistemi che Europol ha a sua disposizione e in base ai quali eroga la propria attività, sotto forma di sostegno coordinato per operazioni di polizia.

L'Agenzia riveste un ruolo centrale per quanto riguarda la condivisione di informazioni fra Stati membri in materia di criminalità. Al riguardo, il quadro giuridico di Europol disciplina le modalità di **interrogazione della banca dati** gestita dall'Agenzia (normalmente alimentata da informazioni inserite dalle autorità di contrasto degli Stati membri).

Nel corso degli anni sono stati costituiti, in seno all'Agenzia, una serie di **centri specializzati nell'approfondimento di tipologie criminali ritenute di prioritaria importanza**. Sono riconducibili a tali organismi:

- il [Centro operativo di Europol](#), attivo 24 ore al giorno, 7 giorni alla settimana, per lo scambio di dati fra Europol, gli Stati membri dell'UE e parti terze;
- il [Centro europeo per la lotta alla criminalità informatica \(EC3\)](#), costituito nel 2013 per rafforzare la risposta delle autorità incaricate dell'applicazione della legge alla criminalità informatica nell'UE e, di conseguenza, a contribuire a proteggere i cittadini, le imprese e i governi europei nei confronti dei crimini informatici *online*;
- la [task force di azione congiunta contro la criminalità informatica \(J-CAT\)](#), che dirige le attività di azione coordinata, guidate dall'*intelligence*, nella lotta contro le principali minacce della criminalità informatica e i più importanti obiettivi, stimolando e facilitando nell'ambito delle indagini sforzi congiunti in termini di individuazione, definizione delle priorità, preparazione e avvio delle indagini stesse;
- il [Centro europeo antiterrorismo \(ECTC\)](#), istituito nel 2016, che fornisce sostegno operativo alle autorità degli Stati membri nel settore delle indagini e del contrasto al fenomeno dei *foreign fighters*, delle forme di finanziamento del terrorismo, della propaganda terroristica ed estremistica *online* (avvalendosi della unità denominata *EU Internet Referral Unit*), del traffico illegale di armi, cooperando altresì con le altre autorità antiterroristiche a livello internazionale;
- il [Centro europeo per la lotta al traffico di migranti \(EMSC\)](#), istituito all'inizio del 2016 a seguito della grave crisi dei flussi migratori, con l'obiettivo di sostenere gli Stati membri nelle attività di individuazione e smantellamento delle reti criminali coinvolte nel traffico di migranti;
- la [Coalizione coordinata per la lotta ai crimini contro la proprietà intellettuale \(IPC3\)](#), volta a frenare i reati contro la proprietà intellettuale all'interno e all'esterno dell'UE;
- l'[Internet Referral Unit \(EU IRU\)](#), costituita nel 2015 con il compito di ridurre il livello e l'impatto della propaganda *online* che incita al terrorismo o all'estremismo violento. L'unità collabora a progetti in materia di individuazione e segnalazione di tali contenuti ai fornitori di servizi di Internet (ai fini della rapida cancellazione), sostenendo altresì gli Stati membri nelle analisi operative e strategiche concernenti tale fenomeno.

Presso Europol sono, infine, istituiti **sistemi specializzati**, che offrono funzionalità per l'archiviazione, la ricerca, la visualizzazione e il collegamento di informazioni per la lotta contro la criminalità. Questi includono:

- [FIU.net](#), una rete informatica decentrata che sostiene le Unità di *intelligence* finanziaria (FIU) nell'UE nella loro lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo;
- [l'applicazione di rete per lo scambio sicuro di informazioni \(SIENA\)](#), una piattaforma volta a soddisfare le esigenze di comunicazione delle autorità incaricate dell'applicazione della legge dell'UE;
- la [piattaforma Europol per esperti \(EPE\)](#), una piattaforma *web* collaborativa per gli specialisti che lavorano in una varietà di settori nell'ambito delle attività di contrasto;

- il [sistema d'informazione europeo](#), sistema di riferimento per i reati, le persone coinvolte negli stessi e altri dati correlati.

2. La proposta di revisione del mandato di Europol

Il 9 dicembre 2020 la Commissione europea ha presentato la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il [regolamento \(UE\) 2016/794](#) per quanto riguarda la **cooperazione di Europol con le parti private, il trattamento dei dati personali da parte di Europol a sostegno di indagini penali e il ruolo di Europol in materia di ricerca e innovazione (COM(2020)796)**.

Di seguito i principali obiettivi della proposta di modifica al regolamento (UE) 2016/794.

1) La proposta intende consentire a Europol di **cooperare efficacemente con le parti private** per combattere l'utilizzo di servizi transfrontalieri - come i servizi di comunicazione, bancari o di trasporto - per attività criminali (articolo 26 e articolo 26 *bis*).

La Commissione osserva che i criminali si avvalgono sempre più frequentemente dei servizi transfrontalieri di parti private per comunicare e per svolgere attività illecite, in particolare: gli autori di reati sessuali abusano dei minori e si scambiano fotografie e video in tutto il mondo usando le piattaforme *online* su Internet; i terroristi utilizzano illecitamente i servizi transfrontalieri offerti da fornitori *online* per reclutare volontari, pianificare e coordinare attentati e fare propaganda; i criminali informatici traggono vantaggio dalla digitalizzazione della società e usano le tecniche di *phishing* e di ingegneria sociale per commettere truffe *online*, attacchi *ransomware* e frodi nei pagamenti.

L'iniziativa legislativa dispone che Europol possa scambiare dati personali con le parti private e **individuare tutti gli Stati membri interessati**. L'Agenzia potrà: ricevere dati personali direttamente da soggetti privati e analizzarli; domandare agli Stati membri di chiedere ad altre parti private di condividere informazioni complementari; fungere da canale tecnico per gli scambi fra gli Stati membri e le parti private. Europol potrebbe inoltre agire come punto di contatto qualora non sia chiaro quale Stato membro abbia la competenza giurisdizionale.

La proposta inserisce inoltre l'articolo 26 *bis* relativo allo **scambio di dati personali con parti private in situazioni di crisi**, in base al quale Europol potrà ricevere dati personali (inclusi *hash*, indirizzi IP o URL) direttamente da parti private e trattarli per prevenire la diffusione di contenuti terroristici o di estremismo violento *online* relativi a un fatto in corso o recente del mondo reale, ritraenti un danno perpetrato o imminente alla vita o all'integrità fisica e diretti o aventi l'effetto di intimidire gravemente la popolazione, e la cui moltiplicazione e la cui viralità esponenziali fra vari fornitori di servizi *online* sono potenzialmente prevedibili.

2) Europol dovrebbe poter fornire **sostegno agli Stati membri o alla Procura europea (EPPO)² nelle indagini penali** grazie all'**analisi di serie di dati ampie e complesse**, affrontando la sfida dei "*big data*" per le autorità di contrasto e rispettando nel contempo il quadro giuridico applicabile.

Nella [dichiarazione comune](#) del 13 novembre 2020 sui recenti attentati terroristici in Europa, i ministri degli Affari interni dell'UE, dopo aver preso atto che "*l'accesso alle informazioni digitali sta diventando sempre più determinante*" e che "*la mobilità di tali dati richiede strumenti transfrontalieri efficaci*", hanno invitato "*la Commissione a presentare una proposta di revisione del mandato di Europol che preveda una solida base giuridica per il trattamento di grandi insiemi di dati*".

L'iniziativa legislativa consente a Europol di verificare se i dati personali ricevuti nel contesto della prevenzione e del contrasto di reati rientranti nell'ambito dei suoi obiettivi siano attinenti alle categorie di dati personali e di interessati i cui dati personali possono essere trattati dall'Agenzia (articolo 18, paragrafo 5 *bis*).

² Istituita dal [Regolamento \(UE\) 2017/1939](#) del Consiglio, del 12 ottobre 2017, relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata sull'istituzione della Procura europea ("EPPO").

Inoltre, con l'introduzione dell'articolo 18 *bis* intende consentire a Europol, laddove necessario per sostenere un'**indagine penale specifica**, di trattare dati personali di interessati che non rientrano nelle categorie di cui all'allegato II.

L'articolo 18, paragrafo 5, del vigente regolamento (UE) 2016/794 limita il trattamento dei dati personali da parte di Europol alle categorie di interessati elencati nell'allegato II. Le categorie di interessati contemplano: 1) persone sospettate di aver commesso un reato di competenza di Europol o di avervi partecipato, o che sono state condannate per tale reato; 2) persone riguardo alle quali vi siano indicazioni concrete o ragionevoli motivi per ritenere che possano commettere reati; 3) persone che potrebbero essere chiamate a testimoniare nel corso di indagini o di procedimenti penali; 4) vittime del reato in esame; 5) persone di contatto e di accompagnamento di un criminale; 6) persone che possono fornire informazioni sui reati in esame.

Europol potrà trattare **tutti i dati** figuranti in un fascicolo di indagine fornito da uno Stato membro o dall'EPPO per l'indagine in questione **fintantoché sosterrà tale indagine**. Le norme previste si applicheranno anche nel caso in cui Europol riceva dati personali da un **Paese terzo fidato**³, purché tali informazioni siano necessarie ai fini del supporto che Europol dovrà fornire a tale specifica indagine in uno Stato membro. L'iniziativa legislativa prevede inoltre la possibilità, per uno Stato membro o per l'EPPO, di chiedere a Europol di conservare il fascicolo di indagine e l'esito dell'analisi operativa oltre il tempo di conservazione previsto al solo scopo di garantire la veridicità, l'affidabilità e la tracciabilità del processo di *intelligence* criminale, e solo fintantoché in quello Stato membro è in corso il procedimento giudiziario collegato all'indagine penale in questione, o solo fintantoché in un altro Stato membro è in corso un procedimento giudiziario facente seguito a un'indagine penale collegata.

La Commissione afferma di aver proposto queste nuove norme a seguito della [decisione](#) del **Garante europeo della protezione dei dati (GEPD)** riguardante la "Sfida dei *big data* di Europol".

3) La proposta rafforza il ruolo di Europol in materia di **ricerca e innovazione**, affrontando le lacune nelle attività di innovazione e ricerca per l'attività di contrasto⁴ e per consentire a Europol di fornire un sostegno efficace agli Stati membri nello sviluppo e nell'uso delle **nuove tecnologie**.

In particolare, la proposta prevede che Europol:

- a) assista la **Commissione** nell'identificazione dei principali temi di ricerca e nell'elaborazione e attuazione dei programmi quadro dell'Unione per le attività di ricerca e innovazione pertinenti per gli obiettivi dell'Agenzia (articolo 4, paragrafo 4 *bis*);
- b) supporti gli **Stati membri** nell'uso delle tecnologie emergenti a fini di prevenzione e di contrasto delle forme di criminalità rientranti nell'ambito degli obiettivi dell'Agenzia, e attui le proprie attività di ricerca e innovazione, anche tramite il trattamento di dati personali laddove necessario (articolo 4, paragrafo 1, lettera t, e articolo 18, paragrafo 2, lettera e). Il nuovo articolo 33 *bis* introduce garanzie supplementari per il **trattamento di dati personali effettuato per mezzo di progetti di ricerca e innovazione** di Europol;
- c) presti sostegno per il controllo di casi specifici di **investimenti esteri diretti** nell'Unione, di cui al [regolamento \(UE\) 2019/452](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, riguardanti imprese che forniscono tecnologie usate o sviluppate da Europol o dagli Stati membri per prevenire o indagare su forme di criminalità rientranti nell'ambito degli obiettivi dell'Agenzia per quanto riguarda le implicazioni attese per la sicurezza (articolo 4, paragrafo 4 *ter*).

4) Si propone il potenziamento della **cooperazione di Europol con i Paesi terzi**, in situazioni specifiche e in singoli casi, a fini di prevenzione e di contrasto di reati che rientrano nell'ambito degli

³ Per "Paese terzo fidato" si intende un Paese terzo con il quale esiste un accordo concluso ai sensi dell'articolo 23 della [decisione 2009/371/GAI](#), a norma dell'articolo 25, paragrafo 1, lettera c), del [regolamento \(UE\) 2016/794](#), oppure ai sensi dell'articolo 218 TFUE a norma dell'articolo 25, paragrafo 1, lettera b), del regolamento (UE) 2016/794, o che forma oggetto di una decisione di adeguatezza di cui all'articolo 25, paragrafo 1, lettera a), del regolamento (UE) 2016/794.

⁴ Cfr. la valutazione d'impatto annessa alla proposta ([SWD\(2020\)543](#)) e la relativa sintesi ([SWD\(2020\)544](#)).

obiettivi dell'Agenzia. L'iniziativa legislativa prevede la possibilità, per il direttore esecutivo di Europol, di autorizzare categorie di trasferimenti di dati personali a Paesi terzi o a organizzazioni internazionali, qualora ritenuto necessario (articolo 25, paragrafo 5).

5) Europol, nei casi specifici in cui ritenga che debba essere avviata un'indagine penale su un reato che leda un interesse comune oggetto di una politica dell'Unione, potrà chiedere alle autorità competenti di uno Stato membro, di avviare, svolgere o coordinare una tale indagine, anche in assenza del requisito della natura transfrontaliera del reato in questione (articolo 6, paragrafo 1).

Ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, del vigente regolamento (UE) 2016/794, uno degli obiettivi di Europol è sostenere e potenziare l'azione delle autorità competenti degli Stati membri e la loro reciproca cooperazione nella prevenzione e nella lotta contro le forme di criminalità che ledono un interesse comune oggetto di una politica dell'Unione (compito di Europol di cui all'articolo 88 del TFUE). L'articolo 6, paragrafo 1, del regolamento prevede inoltre che, nei casi specifici in cui ritiene che debba essere avviata un'indagine penale su un reato rientrante nell'ambito dei suoi obiettivi, Europol chieda alle autorità competenti degli **Stati membri interessati**, tramite le Unità nazionali, di avviare, svolgere o coordinare tale indagine penale.

6) Il nuovo articolo 20 bis rafforza la cooperazione di Europol con la [Procura europea \(EPPO\)](#), in linea con le norme sulla trasmissione dei dati personali agli organismi dell'Unione applicabili a Europol. In base a tale articolo, Europol dovrà sostenere attivamente le indagini e le azioni penali dell'EPPO e cooperare con essa, in particolare attraverso lo scambio di informazioni e fornendo supporto analitico. Europol e l'EPPO dovranno concludere un accordo di lavoro che stabilisca le modalità di tale cooperazione.

7) All'articolo 20 è inserito il paragrafo 2 bis, in cui si precisa che, nello svolgimento di **specifici progetti di analisi operativa**, gli Stati membri possono stabilire le informazioni che devono essere rese direttamente accessibili da Europol ad altri Stati membri selezionati ai fini di una collaborazione rafforzata in indagini specifiche.

8) All'articolo 21 è aggiunto il paragrafo 8, al fine di rafforzare la cooperazione con l'[Ufficio europeo per la lotta antifrode \(OLAF\)](#) per individuare i casi di frode, di corruzione, e altre attività illecite lesive degli interessi finanziari dell'Unione; Europol dovrà trasmettere all'OLAF, di propria iniziativa e senza indebito ritardo, le informazioni che riguardino una possibile attività illecita lesiva degli interessi finanziari identificate in relazione a una singola indagine o a un progetto specifico.

9) Per quanto concerne in particolare il quadro per la protezione dei dati applicabile a Europol, l'iniziativa legislativa:

- a) propone che si applichino a Europol l'articolo 3 sulle definizioni e il capo IX del [regolamento \(UE\) 2018/1725](#) sulla **tutela delle persone fisiche in relazione al trattamento dei dati personali da parte delle istituzioni, degli organi e degli organismi dell'Unione**, e gli altri capi dello stesso regolamento per quanto riguarda i dati personali amministrativi (articolo 27 *bis*);
- b) allinea la formulazione relativa al trattamento di categorie particolari di dati personali (dati sensibili) aggiungendo i **dati biometrici** alle categorie particolari di dati (articolo 30);
- c) introduce una nuova disposizione sul **trattamento dei dati personali a fini di ricerca e innovazione** per tenere conto del ruolo più incisivo che Europol svolgerà in tali settori e del relativo impatto sul trattamento dei dati personali, con la previsione di garanzie supplementari (articolo 33 *bis*);
- d) introduce una nuova disposizione sulla tenuta di un **registro delle categorie di attività di trattamento dei dati** (articolo 39 *bis*);
- e) descrive in modo più dettagliato la designazione, la posizione e i compiti del **responsabile della protezione dei dati** presso Europol (articoli da 41 *bis* a 41 *quater*).

10) Viene ulteriormente rafforzato il **controllo parlamentare** e l'obbligo di rendicontabilità di Europol, introducendo per l'Agenzia nuovi obblighi di comunicazione al gruppo di controllo parlamentare congiunto incaricato di monitorare le sue attività (articolo 51).

11) Previa consultazione degli Stati membri - a norma dell'articolo 7 del [regolamento \(UE\) 2018/1862](#) sull'istituzione, l'esercizio e l'uso del sistema d'informazione Schengen (SIS) nel settore della cooperazione di polizia e della cooperazione giudiziaria in materia penale - e previa autorizzazione del direttore esecutivo, Europol avrà il compito di inserire, nel **sistema d'informazione Schengen**, dati sulla presunta implicazione di un cittadino di un Paese terzo in un reato di competenza dell'Agenzia, di cui è a conoscenza grazie a informazioni ricevute da Paesi terzi o organizzazioni internazionali (articolo 4, paragrafo 1, lettera r).

L'iniziativa legislativa in oggetto è stata presentata contestualmente alla [comunicazione](#) sul **Programma di lotta al terrorismo dell'UE** e a una [proposta legislativa](#) che, per **consentire a Europol di inserire dati nel SIS**, modifica il [regolamento \(UE\) 2018/1862 \(COM\(2020\)791\)](#)⁵.

Nella **relazione del giugno 2020 sul terrorismo** ("[European Union Terrorism Situation and Trend report - TE-SAT](#)"), Europol ha segnalato la presenza di un **alto numero di combattenti terroristi stranieri** di cui **non si sa nulla**. Secondo la relazione, il caos e la mancanza di informazioni dalle zone di conflitto hanno fatto sì che i dati a disposizione degli Stati membri sui combattenti terroristi stranieri siano limitati e non verificabili. Le [conclusioni](#) del Consiglio del giugno 2020 sull'azione esterna dell'UE per la prevenzione e la lotta contro il terrorismo e l'estremismo violento hanno in proposito affermato che *"i combattenti terroristi stranieri resteranno un'importante sfida per la sicurezza comune negli anni a venire"*, e hanno quindi espresso l'invito a rafforzare e rendere tempestive **la cooperazione e la condivisione delle informazioni fra Stati membri, con Europol e con altri soggetti rilevanti dell'UE**.

Secondo le stime di Europol, attualmente **mancono nel SIS informazioni su circa 1.000 combattenti terroristi stranieri di Paesi terzi**, fornite da Paesi terzi fidati a Europol e a singoli Stati membri. Per mettere a disposizione degli Stati membri l'analisi delle informazioni provenienti dai Paesi terzi sui sospetti e i criminali, Europol utilizza i suoi sistemi di informazione e inserisce le informazioni nell'elenco di controllo del sistema europeo di informazione e autorizzazione ai viaggi ([ETIAS](#)) per i cittadini di Paesi terzi esenti dall'obbligo di possedere un visto al momento dell'attraversamento delle frontiere esterne. Europol può effettuare controlli sulle persone nel SIS, ma non può effettuare segnalazioni nel SIS. La proposta relativa al SIS si pone l'obiettivo di istituire una nuova categoria di segnalazione specifica per Europol, in modo da fornire le informazioni direttamente e in tempo reale agli agenti di prima linea: in caso di riscontro positivo ("*hit*"), la segnalazione avvertirebbe l'agente in prima linea del fatto che Europol possiede informazioni sulla persona in questione. La modifica del regolamento (UE) 2018/1862 dovrebbe pertanto **consentire a Europol di effettuare "segnalazioni di informazioni" su sospetti e criminali, come nuova categoria di segnalazioni nel SIS**.

L'iniziativa legislativa precisa inoltre che Europol sarà autorizzata a svolgere i seguenti compiti:

- fornire sostegno alle attività di **scambio di informazioni, operazioni e indagini transfrontaliere** degli Stati membri, nonché alle **squadre investigative comuni** e alle **unità speciali d'intervento**⁶, anche mediante supporto operativo, tecnico e finanziario (articolo 4, paragrafo 1, lettera h);
- sostenere le azioni degli Stati membri volte a prevenire e combattere le forme di criminalità agevolate, promosse o commesse **tramite Internet** nonché il coordinamento della risposta delle autorità di contrasto agli attacchi informatici e la rimozione dei contenuti terroristici *online* (articolo 4, paragrafo 1, lettera m);
- sostenere gli Stati membri nelle indagini contro i **criminali ad alto rischio** e agevolare lo svolgimento di indagini congiunte, coordinate e prioritarie (articolo 4, paragrafo 1, lettera q);

⁵ Sulla proposta vd. Elementi di valutazione [N. 17](#), a cura del Servizio Studi del Senato.

⁶ Attraverso la rete ATLAS in quanto piattaforma di cooperazione di 38 unità speciali d'intervento degli Stati membri e dei Paesi associati.

- sostenere l'attuazione del **meccanismo di valutazione e di controllo per verificare l'applicazione dell'acquis di Schengen** di cui al [regolamento \(UE\) n. 1053/2013](#) (articolo 4, paragrafo 1, lettera s);
- fornire assistenza nella lotta alle minacce poste dalle forme gravi di criminalità, in particolare nell'ambito della **piattaforma multidisciplinare europea di lotta alle minacce della criminalità**, agevolando le attività operative e strategiche guidate dagli Stati membri e prestando alle stesse sostegno amministrativo, logistico, finanziario e operativo (articolo 4, paragrafo 2);
- aiutare la Commissione e gli Stati membri nello svolgimento delle valutazioni dei rischi fornendo **analisi delle valutazioni della minaccia** in base alle informazioni che Europol detiene sui fenomeni e le tendenze criminali (articolo 4, paragrafo 3);
- assistere le autorità competenti degli Stati membri, su loro richiesta e conformemente al loro diritto nazionale, nell'adozione di **misure investigative** (articolo 4, paragrafo 5);
- fornire sostegno agli Stati membri nell'informare i cittadini sulle **persone ricercate**, in base a una decisione giudiziaria nazionale, in relazione a un reato di competenza di Europol (articolo 18, lettera f)⁷;
- **presentare le prove**, cui i membri del personale Europol hanno avuto accesso durante l'esercizio delle loro funzioni o delle loro attività, nei procedimenti giudiziari negli Stati membri (articolo 20, paragrafo 5).

Viene inoltre precisato che gli Stati membri potranno mettere a disposizione delle loro autorità competenti, comprese procure e organi giurisdizionali penali, per tutta la durata del procedimento penale, conformemente alle restrizioni d'uso applicabili e al diritto processuale penale nazionale, i **risultati delle analisi operative e di polizia scientifica** forniti da Europol (articolo 20, paragrafo 3).

La revisione del mandato di Europol comporterebbe una dotazione aggiuntiva di circa **180 milioni di euro** e di circa **160 posti supplementari** per l'intero periodo del quadro finanziario pluriennale (QFP) 2021-2027⁸. La Commissione ritiene che questo aumento del personale e del bilancio fornirebbe a Europol i mezzi per adempiere al suo mandato rafforzato. In particolare, fornirà risorse adeguate al Centro europeo antiterrorismo e consentirà alla sua unità UE addetta alle segnalazioni su Internet di monitorare e trasmettere tutti i tipi di contenuti terroristici alle piattaforme *online* disponibili 24 ore su 24 e 7 giorni su 7. L'iniziativa legislativa apre inoltre agli Stati membri la possibilità di contribuire direttamente al bilancio di Europol, laddove necessario e richiesto da compiti nuovi o già esistenti.

Sulla proposta la Commissione ha effettuato una **valutazione d'impatto** (cfr. [SWD\(2020\)543](#) e [SWD\(2020\)544](#)), dalla quale emerge che il **pacchetto delle opzioni strategiche prescelte** doterebbe Europol di solidi strumenti e capacità per intensificare il sostegno agli Stati membri nella lotta alle minacce emergenti, nel pieno rispetto dei diritti fondamentali. Inoltre, sotto l'aspetto sociale ed economico, tali opzioni gioverebbero in ultima analisi ai cittadini, che beneficerebbero, direttamente e indirettamente, del calo dell'indice di criminalità, della riduzione dei danni economici e dei minori costi connessi alla sicurezza. La Commissione riferisce inoltre che i portatori di interessi sono in generale favorevoli al rafforzamento del mandato giuridico di Europol per sostenere gli Stati membri nella prevenzione e nella lotta contro le forme gravi di criminalità e il terrorismo. Da parte loro, gli Stati membri hanno sostenuto esplicitamente le opzioni strategiche prescelte nell'ambito di vari

⁷ L'Agenzia ha un [sito web](#) sui latitanti più ricercati d'Europa.

⁸ L'incidenza finanziaria prevista dell'iniziativa legislativa include solo le risorse necessarie in aggiunta al contributo base di riferimento dell'UE per Europol (costi aggiuntivi rispetto alla base di riferimento, scheda n. 68 del "Documento di lavoro dei servizi della Commissione – Agenzie decentrate e Procura europea"). Si segnala che il [regolamento \(UE, Euratom\) 2020/2093](#) del Consiglio, del 17 dicembre 2020, che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027 ha stabilito che la dotazione della rubrica **Sicurezza e difesa** sarà pari a 13,2 miliardi di euro, dei quali 1,7 miliardi saranno destinati al Fondo per la sicurezza interna.

consessi del Consiglio, così come in una [dichiarazione](#) dell'ottobre 2020 dei ministri degli Affari interni dell'UE ("Dieci punti sul futuro di Europol"), pur sottolineando l'importanza della sovranità nazionale nel settore delle attività di contrasto sotto l'aspetto operativo e procedurale.

2.1 BASE GIURIDICA

La base giuridica della proposta è l'**articolo 88** del [Trattato sul funzionamento dell'Unione europea](#) (TFUE). Il paragrafo 1 di tale articolo stabilisce che 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 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. Prevede inoltre che Europol sia disciplinata mediante **regolamento da adottarsi secondo la procedura legislativa ordinaria**.

2.2 PRINCIPI DI SUSSIDIARIETÀ E PROPORZIONALITÀ

La Commissione europea dichiara la proposta conforme al **principio di sussidiarietà** definito dall'articolo 5 del [Trattato sull'Unione europea](#) (TUE), in quanto gli obiettivi perseguiti non possono essere realizzati in misura sufficiente dagli Stati membri e possono dunque essere realizzati meglio a livello dell'UE⁹.

Come evidenziato dalla Commissione la proposta in esame è conforme al principio di sussidiarietà in termini di:

- **necessità dell'intervento delle Istituzioni dell'Unione** in quanto l'obiettivo del regolamento (vale a dire sostenere e potenziare l'azione dei servizi di contrasto 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) non può essere conseguito in misura sufficiente dagli Stati membri ma, per il carattere transfrontaliero delle forme gravi di criminalità e del terrorismo e per la necessità di una risposta coordinata alle connesse minacce alla sicurezza, può essere conseguito meglio a livello di Unione;
- **valore aggiunto** per l'Unione in quanto la proposta creerà economie di scala a livello dell'UE, consentendo di far fronte efficacemente a sfide che altrimenti dovrebbero venire affrontate a costi più elevati con una serie di 27 singoli provvedimenti nazionali, o a sfide che, per il loro carattere transnazionale, non avrebbero alcuna soluzione a livello nazionale. Inoltre, sotto l'aspetto sociale ed economico, la proposta gioverebbe in ultima analisi ai cittadini, che beneficerebbero, direttamente e indirettamente, del calo dell'indice di criminalità, della riduzione dei danni economici e dei minori costi connessi alla sicurezza.

La Commissione europea dichiara la proposta conforme al **principio di proporzionalità** poiché si limita a quanto necessario per il raggiungimento degli obiettivi prefissati.

In particolare viene evidenziato che potranno essere affrontate in modo più efficiente ed efficace a livello UE che non a livello nazionale le seguenti questioni:

- la **mancanza di una cooperazione efficace fra le parti private e le autorità di contrasto** che affronti le sfide poste dall'utilizzo di servizi transfrontalieri da parte dei criminali. Serie di dati multigiurisdizionali o non attribuibili verranno analizzate per enucleare quelli rilevanti per i rispettivi Stati membri interessati, creando un canale a livello dell'UE per le richieste alle parti private sui dati personali;
- la **sfida dei big data per le autorità di contrasto**. Verrà fornito sostegno agli Stati membri nel trattamento di serie di dati ampie e complesse per lo svolgimento delle indagini penali che

⁹ Vd. Elementi di valutazione N. [25](#), a cura del Servizio Studi del Senato.

presentino indizi transfrontalieri, e verranno messe a disposizione tecniche di scienze forensi digitali per rilevare le informazioni necessarie e individuare collegamenti con altri reati e con altri criminali in altri Stati membri;

- le **lacune relative alla ricerca e all'innovazione rilevanti per le autorità di contrasto**, settori che necessitano di considerevoli investimenti tecnici e finanziari. A tal fine, sarà necessario colmare il divario nel coordinamento delle esigenze di ricerca e innovazione da parte delle autorità di contrasto e tenere conto della dimensione transfrontaliera di molte delle attuali minacce alla sicurezza;
- le limitazioni, di cui al regolamento (UE) 2016/794, **sull'uso di determinati meccanismi da parte di Europol per lo scambio di dati personali con i Paesi terzi**;
- le **forme di criminalità che ledono un interesse comune oggetto di una politica dell'Unione**.

3. ITER PRESSO GLI ALTRI PARLAMENTI NAZIONALI DELL'UNIONE EUROPEA

Al momento della redazione della presente nota, il COM(2020)796 è all'esame di 11 Parlamenti nazionali (Camera dei rappresentanti del Belgio, Senato della Repubblica ceca, Parlamento danese, Parlamento finlandese, *Bundestag* tedesco, Assemblea nazionale ungherese, *Seimas* lituana, Consiglio nazionale della Repubblica slovacca, *Cortes generales* di Spagna, Senato olandese e Parlamento svedese). La Camera dei deputati della Repubblica ceca, il Senato francese e il Parlamento irlandese hanno completato l'esame senza rilevare alcun elemento di criticità. Il Senato olandese, pur non riscontrando problemi legati alla sussidiarietà, ha inviato comunicazioni alla Commissione europea nell'ambito del dialogo politico. Per maggiori dettagli, si rinvia al sito [IPEX](#).

4. RELAZIONE DEL GOVERNO E PROSPETTIVE NEGOZIALI

Il Governo ha trasmesso alle Camere, ai sensi dell'articolo 6, comma 4, della legge 24 dicembre 2012, n. 234, la [relazione](#) sulla proposta in oggetto.

Non vengono rilevate criticità in merito al principio di attribuzione e del rispetto, da parte della proposta, dei principi di sussidiarietà e proporzionalità.

Per quanto riguarda la **valutazione complessiva del progetto e delle sue prospettive negoziali**, la relazione giudica **positivamente** le opzioni strategiche prescelte, in particolare quelle relative agli obiettivi 2 (analisi di **serie di dati ampie e complesse** per individuare collegamenti transfrontalieri) e 3 (uso delle **nuove tecnologie** ai fini delle attività di contrasto).

Nella relazione viene tuttavia evidenziato che la rappresentanza italiana, nel pertinente gruppo di lavoro consiliare, ha avanzato proposte di modifica al testo della Commissione, rilevando come alcune disposizioni andrebbero a incidere sulle competenze giuridicamente attribuite alle **Forze di polizia nazionali** e/o potrebbero limitarne, in alcuni settori, l'autonoma iniziativa (in particolare è stata manifestata l'esigenza di non ricomprendere, fra i dati acquisibili da Europol, quelli per il cui scambio è attualmente prevista una specifica cooperazione tramite le *financial intelligence units*).

Sono inoltre ritenute **critiche rispetto all'attuale quadro giuridico nazionale** le previsioni relative a: lo scambio informativo di dati, anche di natura personale, fra Europol, forze di polizia degli Stati membri e parti private; gli scambi informativi fra le Unità di *intelligence* finanziaria (UIF) nazionali e gli Uffici nazionali Europol; la possibilità, da parte del personale di Europol, di sollecitare alle autorità nazionali la rimozione di contenuti terroristici *online*.

La relazione giudica la proposta **conforme all'interesse nazionale** in quanto volta a ottenere un incremento del supporto e del sostegno alle autorità di contrasto degli Stati membri, che verrebbe garantito dalla capacità di analisi di dati ampi e complessi e da un ruolo più attivo dell'Agenzia, in particolare per quanto concerne la cooperazione internazionale nella lotta al terrorismo e nei rapporti con la Procura europea (EPPO). Inoltre, l'incremento delle capacità dell'Agenzia nel settore dello

sviluppo tecnologico sopprimerrebbe alle carenze dei singoli Stati membri rispetto alle continue trasformazioni delle tecnologie utilizzate dalle organizzazioni criminali e terroristiche.

La **Presidenza portoghese** ha organizzato i lavori consiliari suddividendo il testo nei seguenti **otto blocchi tematici**: **1)** Europol e la cooperazione con le parti private; **2)** Europol e il trattamento di ampie e complesse basi di dati; **3)** il ruolo di Europol nel settore della Ricerca e Innovazione; **4)** Europol e la possibilità di implementare il SIS; **5)** il rafforzamento della cooperazione di Europol con i Paesi terzi; **6)** il rafforzamento della cooperazione di Europol con la Procura europea; **7)** il ruolo di Europol nel richiedere l'avvio di indagini su reati che coinvolgono un interesse dell'UE; **8)** il rafforzamento della cornice normativa in tema di trattamento e protezione dei dati da parte di Europol. Come riportato nella relazione, la Presidenza che intende adottare la proposta normativa entro **giugno 2021**.

Al **Parlamento europeo** la proposta è stata assegnata alla Commissione per le Libertà civili, la giustizia e gli affari interni (LIBE), con relatore Javier Zarzalejos (PPE), in data 10 febbraio 2021.

11 marzo 2021

Viviana Di Felice

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