

EUROPOL E RUOLO DEI PARLAMENTI (NAZIONALI ED EUROPEO): QUALI PROSPETTIVE DOPO IL TRATTATO DI LISBONA?*

di Daniele Coduti**

Sommario. 1. Premessa: l'istituzione di Europol – 2. Struttura e rapporti con altri organi – 3. Competenza e funzioni – 3.1. Segue: raccolta, gestione e scambio di informazioni – 3.1.1. Segue: la tutela della privacy – 4. Lo stato dell'arte: insufficiente coinvolgimento del Parlamento europeo e marginalizzazione dei Parlamenti nazionali – 5.1. Le opportunità offerte dal Trattato di Lisbona – 5.2. Segue: la Europol Regulation Proposal – 6. Conclusioni.

2

1. Premessa: l'istituzione di Europol.

Il presente saggio ha ad oggetto l'Ufficio europeo di polizia (c.d. Europol) alla luce della disciplina vigente e le prospettive di una sua riforma dopo l'approvazione del Trattato di Lisbona.

Europol è stato istituito nel 1995 con la c.d. Convenzione Europol¹ e ha iniziato la sua attività nel 1999, concretizzando quanto previsto dal Titolo VI del Trattato di Maastricht in materia di cooperazione nei settori giustizia e affari interni, con particolare riferimento proprio all'istituzione di un Ufficio europeo di polizia². Tuttavia, l'esigenza di modificare

* *Sottoposto a referaggio.* L'autore intende ringraziare l'on. Laura Ferrara, membro delle commissioni JURI e LIBE del Parlamento europeo, per le utili informazioni in merito allo stato del procedimento di approvazione del Regolamento Europol.

** Ricercatore di diritto costituzionale – Università di Foggia.

¹ La Convenzione è stata sottoscritta il 26-5-1995, ratificata e resa esecutiva in Italia con l. 93/1998.

² Cfr. Trattato di Maastricht, art. K.1 (9). Sul Titolo VI del Trattato e sui successivi sviluppi della cooperazione in materia di giustizia e affari interni si v. M. DEN BOER, *Police cooperation in the TEU: tiger in a trojan-horse?*, in *Common Market Law Review*, 1995, n. 32, 555 ss., e S. PEERS, *Mission accomplished? EU justice and home affairs after the Treaty of Lisbon*, ivi, 2011, n. 48, 661 ss.

La cooperazione di polizia in ambito comunitario ha preso le mosse sin dagli anni Settanta dalla creazione di un sistema informale di cooperazione e scambio di informazioni tra i diversi ministeri degli interni dei Paesi membri dell'Ue (c.d. Trevi); nel 1993, invece, è stata creata l'Unità Droga Europol (*European Drugs Unit*: EDU), che ha operato sino al 1999, quando il suo mandato è stato trasferito a Europol. Su tale esperienza e il suo sviluppo si v. E. KUBE, W. KUCKUCK, *Research and Technological Development in the Police: Requirements from the Western European Point of View*, in *Police Studies: International Review of Police Development*, 1992, 24 ss., C. FIJNAUT, *Policing Western Europe: Interpol, Trevi and Europol*, ivi, 101 ss., F. VERBRUGGEN, *Euro-Cops? Just Say Maybe. European Lessons from the 1993 Reshuffle of US Drug Enforcement*, in *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, 1995, n. 2, 150 ss., T. MILKE, *Europol und Eurojust*, Göttingen,

tale

Convenzione è stata presto avvertita: da un lato, i Trattati di Amsterdam, Nizza e Lisbona hanno inciso sul ruolo di Europol ampliandone i compiti e prevedendo forme di cooperazione dell'organo con altri organi destinati ad operare nell'ambito della politica criminale e giudiziaria dell'Ue (Unità europea di cooperazione giudiziaria, c.d. Eurojust, e Procura europea³); dall'altro, la Convenzione stessa è stata emendata da alcuni Protocolli successivi⁵. Si è giunti, così, all'adozione, nel 2009, della Europol Council Decision (d'ora in avanti: Decisione Europol)⁶, che, allo stato attuale, detta la disciplina essenziale di Europol.

Occorre, dunque, ricostruire i tratti principali di tale disciplina, evidenziandone i profili maggiormente problematici – il controllo democratico e la tutela della privacy –, anche al fine di valutarne i possibili sviluppi futuri, considerato che – al momento in cui si scrive – le istituzioni dell'Ue stanno discutendo della sostituzione della Decisione Europol con un regolamento adottato secondo la procedura legislativa ordinaria⁷, come richiesto dall'art. 88 TFUE⁸.

2003, 23 ss., nonché T. BUNYAN, *Trevi, Europol and the European state*, in *Statewatching the new Europe*, 1993, 1 ss., e ID, *The Europol Convention*, 1995, 1 ss., entrambi consultabili in www.statewatch.org; in italiano si v. M. NUNZIATA, *L'«Ufficio europeo di polizia» (Europol): un valido modello di cooperazione internazionale fra le forze di polizia? Primi spunti di riflessione*, in *Il nuovo diritto*, 1998, n. 2, 111 ss., P.L. VIGNA, *Europol: Una nuova struttura di risposta al crimine organizzato*, in *Legislazione penale*, 1998, n. 4, 951 ss., F. BOSCHI ORLANDINI, *Evoluzione e prospettive della cooperazione di polizia nell'Unione europea: la convenzione Europol*, in *Diritto pubblico comunitario ed europeo*, 2001, n. 3, 1099 ss., e, anche per un'analisi di più ampio respiro sulla cooperazione europea di polizia, P. MILAZZO, *Quadro costituzionale italiano e cooperazione europea di polizia*, Napoli, 2012, part. 266 ss.

³ Contemplate, rispettivamente, dagli artt. 85 e 86 TFUE, sui quali si v. i commenti di N. PARISI, entrambi in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, 913 ss.

⁴ Cfr. Trattato di Amsterdam, art. 1, par. 11, Trattato di Nizza, art. 1, par. 8, Trattato di Lisbona, artt. 8C e 69D ss. Pare opportuno rinviare anche al Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa, artt. I-41 e III-174 ss.

⁵ Si tratta dei Protocolli adottati nel 2000 (*Money Laundering Protocol*), 2002 (*JIT Protocol*) e 2003 (*Danish Protocol*), tutti entrati in vigore nel 2007: cfr. S. PEERS, *Europol: The final step in the creation of an "Investigative and Operational" European Police Force*, in www.statewatch.org, 2007, 1-2. Tali protocolli sono stati ratificati in Italia con le leggi 221/2004, 93 e 94/2006.

⁶ Si tratta della Decisione 2009/371/GAI del 6-4-2009. La discussione sull'opportunità di adottare una Decisione del Consiglio come fondamento normativo di Europol è stata molto articolata e si è protratta per lungo tempo, anche perché «*is not a mere optical operation*», come osserva A. DE MOOR, *Europol, Quo Vadis?*, Antwerp, Apeldoorn, Portland, 2012, 31; al riguardo cfr. anche A. DE MOOR, G. VERMEULEN, *The Europol Council Decision: transforming Europol into an Agency of the European Union*, in *Common Market Law Review*, 2010, n. 47, part. 1093 ss., e V. AMICI, *Europol et la nouvelle décision du Conseil: entre opportunité et contraintes*, in *Revue du droit de l'Union européenne*, 2010, n. 1, 80 ss.

⁷ Su tale proposta si v. *infra*, par. 5.2.

⁸ Per un commento al quale si rinvia a D.G. RINOLDI, *Art. 88*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati*, cit., 941 ss

2. Struttura e rapporti con altri organi.

Partendo dalla struttura, occorre premettere che con la Decisione Europol l'organo è stato trasformato da organizzazione intergovernativa⁹ in agenzia dell'Ue¹⁰, con sede a L'Aja, in Olanda¹¹.

Per quanto riguarda la sua articolazione interna, Europol ha un Direttore, nominato dal Consiglio dell'Ue¹² e un Consiglio di amministrazione, composto da un rappresentante per ogni Stato membro oltre a un rappresentante della Commissione europea¹³. In ogni Stato membro, inoltre, è costituita una Unità nazionale (Europol National Unit: ENU)¹⁴, che rappresenta l'organo di collegamento tra Europol e le competenti autorità nazionali; l'Unità nazionale provvede altresì a nominare almeno un Ufficiale di collegamento (Europol Liaison Officer: ELO)¹⁵, che rappresenta gli interessi nazionali presso Europol. Infine, per garantire la sicurezza delle informazioni raccolte, è previsto un Responsabile della protezione dei dati (Data Protection Officer: DPO)¹⁶.

Considerando i suoi rapporti esterni, Europol può rapportarsi sia con altri organi dell'Ue sia con Stati od organizzazioni extracomunitarie.

La Decisione Europol, infatti, ha previsto che l'agenzia stabilisca anche relazioni con altri organi dell'Ue: la già citata Eurojust; l'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF); l'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Ue (Frontex); l'Accademia europea di polizia (CEPOL); la Banca centrale europea (BCE); l'Osservatorio europeo delle droghe e delle tossicodipendenze

⁹ Sulla «originalidad» di tale organo si v. J. SANTOS VARA, *El desarrollo de las competencias de la Oficina europea de Policía (Europol): el control democrático y judicial*, in *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2003, n. 14, 148.

¹⁰ Su Europol e le Agenzie dell'Ue si v. F. COMTE, *Agences européenne: relance d'une réflexion interinstitutionnelle européenne*, in *Revue du droit de l'Union européenne*, 2008, n. 3, 461 ss., E. CHITI, *An important part of the EU's institutional machinery: features, problems and perspectives of european agencies*, in *Common Market Law Review*, 2009, n. 46, 1395 ss.

¹¹ Cfr. art. 1, co. 1, Decisione Europol.

¹² Cfr. art. 38, co. 1, Decisione Europol.

¹³ Cfr. art. 37, co. 1, Decisione Europol.

¹⁴ Cfr. art. 8 della Decisione Europol. In Italia, l'Unità nazionale Europol è istituita nell'ambito del Dipartimento della pubblica sicurezza (art. 3, co. 1, l. 93/1998, cfr. che il d.m. 25-10-2000). Al riguardo, appare utile un rinvio a A. LEONARDI, *L'Ufficio Europeo di Polizia nell'Ordinamento Italiano*, in *Rassegna dell'Arma dei Carabinieri*, 2003, n. 2.

¹⁵ Cfr. art. 9 della Decisione Europol.

¹⁶ Sul quale si v. *infra*, par. 3.1.1.

(EMCDDA)¹⁷.

Europol, inoltre, può stringere relazioni operative anche con Stati non appartenenti all'Ue e con organizzazioni internazionali, tra cui l'Organizzazione internazionale di polizia criminale (Interpol¹⁸)¹⁹. Tali previsioni della Decisione Europol sono state concretizzate nel 2009²⁰, quando si è anche stilato l'elenco degli Stati e delle organizzazioni internazionali con i quali Europol può concludere accordi²¹.

3. Competenza e funzioni.

Occorre soffermarsi, ora, sull'ambito di competenza dell'agenzia e sulle sue funzioni, considerando che Europol nasce dal compromesso tra quegli Stati membri dell'Ue che – come la Germania – auspicavano la creazione di una vera e propria versione europea della FBI statunitense e gli altri Stati membri che, invece, non volevano affidare funzioni operative a tale organo²².

L'art. 3 della Decisione Europol chiarisce che l'obiettivo di Europol è supportare e rafforzare l'azione delle competenti autorità degli Stati membri e la loro mutua cooperazione nel prevenire e combattere il crimine organizzato, il terrorismo e altre forme di «serious crime» che colpiscano due o più Stati²³. Queste tre categorie di crimini sono riprese dall'art. 4 della Decisione Europol, che indica le competenze dell'agenzia. Tali

¹⁷ Cfr. art. 22 della Decisione Europol. Gli accordi sottoscritti da Europol con tali organi sono consultabili in www.europol.europa.eu.

¹⁸ Per un'analisi in parallelo di Europol e Interpol si v. N. GERSPACHER, *The Roles of International Police Cooperation Organizations*, in *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, 2005, n. 13/3, 413 ss.

¹⁹ Cfr. art. 23 della Decisione Europol.

²⁰ Cfr. la Decisione 2009/934/GAI.

²¹ fr. l'allegato alla Decisione 2009/935/GAI.

²² Sulle diverse posizioni che hanno portato alla nascita di Europol si v. M. DEN BOER, W. BRUGGEMAN, *Shifting gear: Europol in the contemporary policing era*, in *Politique européenne*, 2007, n. 23, part. 78 ss. Opportuno anche un rinvio a P. MILAZZO, *Al cuore della sovranità. Cooperazione europea di polizia e legislazioni nazionali*, in E. CATELANI (a cura di), *L'ordinamento giuridico italiano nello "spazio di libertà sicurezza e giustizia"*, Napoli, 2014, 41, secondo il quale «il Trattato di Lisbona (...) ha tracciato – al massimo livello possibile nel quadro dell'Unione – una strada che vede due "anime" per Europol: - da un lato la attività di raccolta e scambio d'informazioni; - dall'altro un ruolo maggiormente operativo nell'ambito di indagini e di azioni.

²³ È opportuno evidenziare che, da gennaio 2013, è istituito presso Europol lo *European Cybercrime Center* (EC3), con lo scopo di coordinare il contrasto ai reati informatici tra gli Stati membri e formare esperti in sicurezza informatica. Al riguardo si v. A. BENDIEK, A.L. PORTER, *European Cyber Security Policy within a Global Multistakeholder Structure*, in *European Foreign Affairs Review*, 2013, 2, part. 169, 178-179.

previsioni recano un'innovazione rilevante in merito alle competenze di Europol, perché, mentre nell'art. 2 della Convenzione Europol la competenza dell'organo ad occuparsi di crimini gravi era circoscritta alle ipotesi in cui vi fossero indizi concreti dell'esistenza di una struttura o di un'organizzazione criminale, limitandone così la competenza ai soli casi di «organized crime», con la Decisione Europol l'agenzia si vede riconosciuta una sorta di competenza generale in materia di crimini gravi²⁴, così come accade per Eurojust²⁵. Un elenco di tali crimini è riportato nell'allegato alla Decisione Europol, che si conclude con una previsione che rimette alle competenti autorità degli Stati membri il compito di valutare tali reati in conformità alle leggi nazionali, con la conseguenza che le competenze dell'agenzia non sono chiaramente determinate ma si prestano a differenti interpretazioni a causa delle diversità esistenti tra i singoli ordinamenti nazionali²⁶. Tale rinvio, tuttavia, appare necessario in assenza di un adeguato riavvicinamento dei sistemi penali degli Stati membri dell'Ue e sembra volto a garantire il rispetto del principio di legalità previsto, ad esempio, dall'art. 49 della Carta di Nizza, dall'art. 7 CEDU nonché, per quanto riguarda l'ordinamento italiano, dall'art. 25, co. 2, Cost.²⁷.

Passando ai compiti di Europol, essi sono definiti dagli artt. 5-6 della Decisione Europol. Europol svolge prevalentemente compiti rivolti alla raccolta, al trattamento e allo scambio di dati e informazioni²⁸. È necessario evidenziare sin d'ora che lo scambio di informazioni può riguardare non solo gli Stati membri e altri organi dell'Ue ma anche le c.d. “terze parti”: Stati extracomunitari e organizzazioni internazionali²⁹.

Grazie ai dati a sua disposizione, Europol si presenta come una sorta di centro studi sulla criminalità organizzata internazionale, un compito che può essere ritenuto caratterizzante

Sul passaggio da «organized crime» a «serious crime» si v. N. DORN, *The end of the organised crime in the European Union*, in *Crime, Law & Social Change*, 2009, n. 51, 283 ss.

²⁵ Cfr. *Eurojust Council Decision 2002/187/GAI* del 28-2-2002, art. 3, co. 1 (tale Decisione è stata emendata dalla Decisione 2003/659/GAI del 18-6-2003, e poi dalla Decisione 2009/426/GAI del 16-12-2008: su tale modifica si v. F. SPIEZIA, *Il coordinamento giudiziario nell'Unione europea: il rafforzamento dei poteri di Eurojust*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2010, n. 3, 655 ss.). In effetti, secondo, N. ALONSO MOREDA, *Eurojust, a la vanguardia de la cooperación judicial en materia penal en la Unión Europea*, in *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2012, n. 41, 120, Eurojust sarebbe una sorta di «alter ego judicial» di Europol.

²⁶ Sulle modalità attraverso le quali definire in maniera uniforme i c.d. “EU core crimes” si v. A. DE MOOR, G. VERMEULEN, *Shaping the competence of Europol. An FBI perspective*, in AA.VV. (eds.), *EU and International Crime Control. Topical Issues*, Antwerpen, Apeldoorn, Portland, 2010, 63 ss.

²⁷ La questione si è già posta, ad es., in merito al mandato d'arresto europeo, relativamente al quale sia consentito rinviare a D. CODUTI, *La partecipazione dell'Italia alla cd. fase ascendente dei processi decisionali comunitari: il ruolo del Parlamento*, in *Studi in onore di Vincenzo Atripaldi*, vol. I, Napoli, 2010, 395 ss., e alla bibliografia ivi citata.

²⁸ Cfr. art. 5, co. 1, Decisione Europol.

²⁹ Cfr. art. 23, co. 2, Decisione Europol, e la Decisione 2009/934/GAI, Titolo III.

l'attività dell'agenzia³⁰, considerato che essa non svolge funzioni operative dirette di polizia. Questa attività di Europol si concretizza anche nella realizzazione di alcuni rapporti annuali, il più importante dei quali è il Serious and Organized Crime Threat Assessment (SOCTA)³¹.

Sebbene tali rapporti non vadano esenti da critiche³², le loro risultanze possono essere utili sia per l'attività di polizia sia a livello politico, ad esempio per determinare l'indirizzo politico in materia di polizia e, più in generale, per lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia. L'agenzia, inoltre, può assistere gli Stati membri dell'Ue, svolgendo attività di consulenza e di ricerca, ad esempio, in materia di formazione del personale oppure di acquisizione di metodologie di prevenzione della criminalità³³.

Occorre considerare che la Decisione Europol prevede anche la possibilità che Europol compia delle attività semi-esecutive, partecipando alle Squadre investigative comuni (Joint Investigation Teams: JITs)³⁴, che sono squadre composte da rappresentanti di diversi Stati che indagano insieme su crimini internazionali. In particolare, la Decisione Europol prevede che il personale dell'agenzia «possa prestare assistenza in tutte le attività e scambiare informazioni con tutti i membri della squadra investigativa comune» ma anche che, in ogni caso, non possa prendere «parte all'attuazione di qualsivoglia misura coercitiva»³⁵. Nonostante l'apparente contraddizione tra le due parti della disposizione, sembra di potersi affermare che neanche alla luce di tale previsione Europol acquisisca funzioni propriamente esecutive: deve ritenersi, piuttosto, che il personale dell'agenzia

³⁰ Secondo A. DE MOOR, G. VERMEULEN, *The Europol*, cit., 1111, Europol è divenuto il «*knowledge centre for strategic and operational insight into international organized crime*» e tale compito «*has now grown into one of the principal tasks*» dell'agenzia.

³¹ I rapporti sono consultabili in www.europol.europa.eu.

³² Si v. le critiche di P.C. VAN DUYNE, *OCTA 2006: the unfulfilled promise*, in *Trends Organized Crime*, 2007, n. 10, 120 ss., e P.C. VAN DUYNE, T. VANDER BEKEN, *The incantations of the EU organised crime policy making*, in *Crime, Law & Social Change*, 2009, n. 51, 261 ss.

³³ Cfr. art. 6 della Decisione Europol. La possibilità di costituire Squadre investigative comuni viene solitamente fatta risalire all'art. 30 del Trattato di Amsterdam; un espresso riferimento a tali *teams* in relazione a Europol lo si rinviene nel già citato Protocollo del 2002, che aveva modificato la *Europol Convention*. Sullo sviluppo delle Squadre investigative comuni si rinvia a T. SCHALKEN, M. PRONK, *On Joint Investigation Teams, Europol and Supervision of Their Joint Actions*, in *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, 2002, n. 10/1, 70 ss., M. PLACHTA, *Joint Investigation Teams*, ivi, 2005, n. 13/2, 284 ss., C. RIJKEN, *Joint Investigation Teams: principles, practice, and problems Lessons learnt from the first efforts to establish a JIT*, in *Utrecht Law Review*, 2006, n. 2, 99 ss., L. HORVATITS, B. DE BUCK, *The Europol and Eurojust Project on Joint Investigation Teams*, in *ERA Forum*, 2007, n. 8, 239 ss., e B. DE BUCK, *Joint Investigation Teams: The participation of Europol Officials*, ivi, 253 ss.

³⁴ Così art. 6, co. 2, Decisione Europol.

³⁵ Sull'ambiguità della previsione si v. le osservazioni di B. DE BUCK, *Joint*, cit., 260-261.

coinvolto in una Squadra investigativa comune debba limitarsi a fornire un'attività di supporto in materia di intelligence, offrendo agli altri membri della Squadra la propria esperienza e la conoscenza dei fenomeni criminali da un punto di vista più ampio e complessivo rispetto ai membri nazionali della stessa Squadra, senza assumere alcuna funzione operativa³⁶.

Complessivamente considerate, dunque, le funzioni di Europol sembrano sostanzialmente in attività di intelligence caratterizzate da raccolta, analisi e scambio di informazioni³⁷ anziché nella ricerca di vere e proprie prove, che rappresenta invece l'attività propria della polizia giudiziaria³⁸. Ciò sembra avvalorato anche dalla considerazione che la gran parte della disciplina dettata dalla Decisione Europol riguarda l'organizzazione dell'agenzia e la protezione dei dati personali, mentre poco spazio è dedicato all'efficacia dell'operatività dell'organo³⁹. Perché Europol cambi la natura delle sue attività, è probabilmente necessario attendere la costituzione della c.d. Procura europea e la definizione delle sue funzioni e dei rapporti tra quest'ultima, Eurojust ed Europol⁴⁰. Tuttavia, mentre per questi due ultimi organi si sta discutendo sulle modifiche alla loro disciplina, il percorso volto ad approvare la disciplina che dovrebbe consentire l'istituzione della Procura europea sembra molto

³⁶ Secondo V. AMICI, *Europol*, cit., 88, infatti, «[l]’échange d’informations demeurant la clé de voûte de la coopération policière».

³⁷ Sulla differenza tra attività di *intelligence* e attività di *evidence* si v. A. LEONARDI, *La gestione dei dati personali in Europol*, in *Rassegna dell’Arma dei Carabinieri*, 2001, n. 3; sull’attività di polizia in senso proprio si v. P. VIRGA, *La potestà di polizia*, Milano, 1954, e A. CHIAPPETTI, *L’attività di polizia*, Padova, 1973.

³⁸ Appaiono tutto sommato ancora attuali le osservazioni sulla Convenzione del 1995 svolte da C. FIJNAUT, *Europol and the parliaments of the Member States of the European Union*, in <http://arno.uvt.nl>, [2002] 15-16: «(...) in the original “Maastricht” version of the Treaty on European Union (Article K.I.9.), Europol – contrary to the wishes of the German government – was not granted executive powers in any sense, in either the short or the long term. However, it also makes it clear why the 1995 Convention concerning “clearing house for information” mainly concerns bureaucratic administration of Europol and the protection of personal data that is exchanged via this organization. The effectiveness and the efficiency of police cooperation within the context of Europol is evidently not significant factors when this Convention came about». A. DE MOOR, G. VERMEULEN, *The Europol*, cit., 1121, osservano: «A “European FBI” seems far off, even with the transformation of Europol into a fully-fledged EU agency»; i due Autori confermano, così, l’analisi di M. DEFLEM, *Europol*, cit., 342: «Similar to the structure of other international police organizations, Europol is not an executive police force with autonomous investigative powers».

³⁹ In senso analogo già E. SELVAGGI, *Una marginale operazione di trasparenza nell’attesa della Procura europea*, in *Guida al diritto*, 2007, n. 3, 34-35

⁴⁰ Nell’allegato alla COM(2010) 171, del 29-4-2010, della Commissione europea, si prevedeva una «Comunicazione sull’istituzione di una Procura europea a partire da Eurojust» nel 2013; infatti, il 17-7- 2013 sono state presentate una *Proposal for a Council Regulation on the establishment of the European Public Prosecutor’s Office*, COM(2013) 534 final, e una *Proposal for a Regulation on the European Union Agency for Criminal Justice Cooperation (Eurojust)*, COM(2013) 535 final, sulle quali si v. M. LUCHTMAN, J. VERVAELE, *European Agencies for Criminal Justice and Shared Enforcement (Eurojust and the European Public Prosecutor’s Office)*, in *Utrecht Law Review*, 2014, n. 5, 132 ss. Si v. anche F. SPIEZIA, *I cambiamenti in corso nello spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia: quale futuro per Eurojust?*, in *Diritto penale contemporaneo*, 19-3-2015, 1 ss. Sulla riforma della disciplina di Europol, invece, si v. *infra*, par. 5.2.

problematico⁴¹.

3.1. Competenza e funzioni – 3.1. Segue: raccolta, gestione e scambio di informazioni.

Come si è anticipato, Europol svolge principalmente attività di raccolta, gestione e scambio di dati e informazioni. È necessario, dunque, approfondire in che modo tali attività siano svolte e quali problemi ne derivino con riferimento alla tutela dei dati personali.

Per quanto riguarda l'attività di raccolta dei dati, Europol dipende dagli Stati membri dell'Ue – attraverso le Unità nazionali e gli Ufficiali di collegamento, che “possono” trasmettere le informazioni relative ai reati di competenza dell'agenzia⁴² –, dagli altri organi dell'Ue⁴³, dalle c.d. terze parti con le quali sono stati stipulati accordi⁴⁴ e da soggetti privati (sebbene con molte limitazioni)⁴⁵, ma può anche acquisire dati in maniera diretta da fonti accessibili al pubblico, in particolare, attraverso i mezzi di informazione⁴⁶. Il più importante canale di raccolta dei dati è rappresentato dalle Unità nazionali e dagli Ufficiali di collegamento, che, tuttavia, non essendo obbligati a fornire le informazioni, non sempre garantiscono un adeguato flusso di dati a Europol, ad esempio, per la tendenza della polizia a tutelare le proprie fonti, oppure per la mancanza di autorizzazione della magistratura, ove necessaria in base alla normativa nazionale⁴⁷. È possibile, inoltre, che lo scambio di informazioni avvenga solo tra gli Ufficiali di collegamento degli Stati membri interessati ad una determinata indagine, senza coinvolgere l'agenzia. Quest'ultima è una modalità di scambio di informazioni espressamente prevista dall'art. 9, co. 3, lett. d, della Decisione Europol, anche con riferimento a quei reati che non rientrano nella competenza di Europol; tuttavia, quando le Unità nazionali e gli Ufficiali di collegamento si scambiano dati e

⁴¹ Cfr. art. 8, co. 4 e 5, e art. 9, co. 3, Decisione Europol.

⁴² Decisione Europol

⁴³ Cfr. art. 22 della Decisione Europol.

⁴⁴ Cfr. art. 23 della Decisione Europol.

⁴⁵ Cfr. artt. 25 e 26 della Decisione Europol. Sull'importanza della raccolta di dati posseduti da imprese private, industrie farmaceutiche e istituzioni finanziarie si v. V. AMICI, *Europol*, cit., 88-89.

⁴⁶ Cfr. art. 25, co. 4, Decisione Europol.

⁴⁷ Si v., al riguardo, R. DI FABIO, *Il ruolo dell'Europol nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, in *La Comunità internazionale*, 2005, n. 4, 683. Sintomatici di un serio difetto nello scambio di informazioni sono gli esempi riportati da M. DEFLEM, *Europol and the Policing of International Terrorism: Counter-Terrorism in a Global Perspective*, in *Justice Quarterly*, 2006, n. 3, 353.

informazioni senza coinvolgere Europol, finiscono con lo sminuire il ruolo e l'utilità stessa dell'agenzia⁴⁸.

Per lo scambio rapido e sicuro delle informazioni, Europol ha creato un sistema ad hoc, denominato Secure Information Exchange Network Application (SIENA), mentre per la gestione e il trattamento delle informazioni ricevute si avvale di un sistema informatizzato⁴⁹ composto di due sottosistemi: il Sistema di informazione (Europol Information System: EIS)⁵⁰ e gli Archivi di lavoro per fini di analisi (Analysis Work Files: AWF)⁵¹. Questi ultimi permettono di archiviare e analizzare i dati personali provenienti da fonti diverse e riguardanti categorie di soggetti particolarmente ampie: non solo persone sospettate o condannate per aver commesso un reato che rientra nella competenza di Europol e persone in merito alle quali vi siano «indicazioni concrete o ragionevoli motivi per ritenere che possano commettere reati di competenza di Europol»⁵², ma anche “possibili” testimoni o vittime di reati, persone di contatto e di accompagnamento o che possono fornire informazioni su tali reati⁵³. È prevista altresì una Funzione indice (Index Function)⁵⁴, che consente l'accesso ai dati conservati negli Archivi di lavoro. L'art. 10 della Decisione Europol, inoltre, permette al Consiglio d'amministrazione – su iniziativa del Direttore e dopo aver sentito l'Autorità di controllo comune (Joint Supervisory Body: JSB)⁵⁵ – di creare nuove banche dati, determinandone condizioni e limiti; la decisione del Consiglio d'amministrazione deve essere approvata dal Consiglio dell'Ue.

I dati conservati nel Sistema di informazione sono consultabili dalle Unità nazionali, dagli Ufficiali di collegamento, dal Direttore di Europol, dal vicedirettore e dal personale di

⁴⁸ Cfr. A. DE MOOR, G. VERMEULEN, *The Europol*, cit., 1099-1100 e 1120, dove gli Autori osservano che l'80% delle informazioni è scambiato senza coinvolgere Europol, anche quando l'agenzia è competente.

⁴⁹ Sul rafforzamento di tale sistema rispetto a quanto previsto dalla Convenzione del 1995, si v. F. DECLI, G. MARANDO, *Le banche dati dell'Unione europea istituite per finalità di sicurezza e giustizia*, in www.openstarts.units.it, part. 130 ss.

⁵⁰ Artt. 11-13 della Decisione Europol.

⁵¹ Art. 14 della Decisione Europol. Questi archivi – seppure con riferimento al periodo anteriore alla Decisione Europol – sono stati definiti «Das „Herzstück Europol”» da W. WAGNER, *Halt, Europol!*, HSFK-Report, 2004, n. 15, 10, consultabile in www.hsfk.de, che richiama J. ZEIGER, *Das EUROPOL- Computersystem. Ein Funke Hoffnung im Kampf gegen das internationale Verbrechen*, in *Kriminalistik*, 1998, n. 52, 313. La disciplina di tali archivi è dettata altresì dalla Decisione 2009/936/GAI, del 30-11-2009.

⁵² Cfr. art. 12, co. 1, Decisione Europol.

⁵³ Cfr. art. 14, co. 1, Decisione Europol. Come osserva P. MILAZZO, *Quadro*, cit., 321, «[t]ali definizioni avrebbero una portata talmente indeterminata da apparire potenzialmente comprensivi anche di soggetti completamente estranei ai fatti criminali che vengono perseguiti». È opportuno considerare che le medesime categorie di persone sono elencate nell'Allegato 2 alla *Europol Regulation Proposal*.

⁵⁴ Cfr. art. 15 della Decisione Europol.

⁵⁵ Sulla quale v. *infra*, par. 3.1.1.

Europol autorizzato⁵⁶. Tali dati possono essere trasmessi anche agli altri organi dell'Ue, nel rispetto delle condizioni previste dalla Decisione Europol⁵⁷. Come si è già visto, inoltre, Europol può sottoscrivere accordi con le c.d. terze parti, in base ai quali si può anche prevedere lo scambio di dati. In tale caso, occorre verificare se i dati inseriti nel Sistema di informazione siano stati forniti ad Europol dagli Stati membri o meno. Infatti, qualora i dati siano stati forniti dagli Stati membri, l'agenzia potrà metterli a disposizione di uno Stato terzo solo col consenso dello Stato membro interessato ed alle eventuali condizioni da esso poste; invece, ove i dati non siano forniti dagli Stati membri, Europol potrà provvedere autonomamente, salvo le limitazioni previste dalla Decisione Europol⁵⁸.

3.1.1 Segue: la tutela della privacy.

Poiché la raccolta, l'analisi e la gestione di dati personali costituiscono le attività principali di Europol, garantire la privacy di coloro i cui dati personali possono entrare nella disponibilità di soggetti e organizzazioni dentro e fuori l'Ue diventa un aspetto fondamentale della disciplina dell'agenzia.

Considerando, innanzitutto, gli organi indicati dalla Decisione Europol, occorre fare riferimento al Responsabile della protezione dei dati e all'Autorità di controllo comune, ai quali si è già fatto cenno in precedenza. Per quanto riguarda il primo dei due organi, il Responsabile della protezione dei dati⁵⁹ è uno dei componenti dello staff di Europol che, su proposta del Direttore, è nominato dal Consiglio di amministrazione. Si tratta, dunque, di un organo interno di Europol, destinato ad agire in maniera indipendente per verificare la legittimità del trattamento dei dati personali da parte di Europol. Qualora il Responsabile della protezione dei dati ritenga che le previsioni della Decisione Europol in tema di protezione dei dati personali non siano rispettate, ne informa il Direttore, perché questi ponga rimedio a tale situazione entro un termine determinato; ove il Direttore non provveda, il Responsabile della protezione dei dati ne informa il Consiglio di

⁵⁶

Cfr. art. 13 della Decisione Europol. Sull'accesso ai dati a disposizione di Europol si v. anche la relativa decisione del Consiglio di amministrazione, datata 8-7-2009 e consultabile in www.europol.europa.eu.

⁵⁷ Cfr. art. 22 della Decisione Europol.

⁵⁸ Cfr. art. 24 della Decisione Europol.

⁵⁹ Cfr. art. 28 della Decisione Europol.

amministrazione; qualora neanche quest'ultimo ponga rimedio al problema, il Responsabile della protezione dei dati può ricorrere all'Autorità di controllo comune. Questa procedura dovrebbe contribuire a rafforzare l'indipendenza del Responsabile della protezione dei dati⁶⁰ ma, complessivamente considerate, le previsioni della Decisione Europol non sembrano effettivamente in grado di garantire un sufficiente grado di autonomia di tale organo, soprattutto nei confronti del Consiglio di amministrazione⁶¹.

Passando all'Autorità di controllo comune⁶², questa rappresenta probabilmente lo strumento più importante nella protezione dei dati personali attualmente a disposizione di Europol, poiché non si tratta di un organo interno all'agenzia e appare in grado di operare in posizione di effettiva indipendenza da quest'ultima. L'Autorità di controllo comune è composta da un massimo di due rappresentanti delle autorità nazionali per la protezione dei dati personali, nominati per cinque anni da ogni Stato membro; l'Autorità elegge un Presidente tra i suoi membri e, nell'adempimento dei suoi compiti, non riceve istruzioni da nessun altro organo ma può collaborare con altre autorità analoghe; inoltre, le regole del suo funzionamento sono adottate dalla medesima Autorità con la maggioranza dei due terzi dei suoi membri e approvate dal Consiglio dell'Ue con la maggioranza qualificata. Quanto ai suoi compiti, l'Autorità esamina le questioni inerenti al rispetto delle disposizioni della Decisione Europol relativamente alla raccolta, alla gestione e all'uso dei dati da parte di Europol e, laddove riscontri delle violazioni, ne informa il Direttore, esigendo da questi una risposta entro un dato termine; qualora l'Autorità non sia soddisfatta dalla risposta, rimette la questione al Consiglio di amministrazione. L'Autorità di controllo comune favorisce anche il controllo politico sull'attività di Europol in merito alla tutela dei dati personali, perché redige dei rapporti periodici sulla propria attività che sono inoltrati al Consiglio dell'Ue, al Parlamento europeo e possono anche essere resi pubblici.

Inoltre, ogni Stato membro designa una Autorità di controllo nazionale⁶³, che esamina, in

⁶⁰ Secondo V. AMICI, *Europol*, cit., 91, «[c]ette procédure («par paliers») représente une garantie supplémentaire d'indépendance de la fonction de DPO».

⁶¹ Infatti, A. DE MOOR, G. VERMEULEN, *The Europol*, cit., 1116, osservano: «Nevertheless, guarantees concerning the independence of the DPO (e.g. special safeguards for appointment and dismissal; independence towards the Management Board) are lacking in the Europol Council Decision. Article 28(5) Europol Council Decision, which urges the Management Board to adopt further implementing rules, in particular concerning safeguards for the independence of the DPO, is by its nature not appropriate as guarantee for the independence of the DPO».

⁶² Cfr. art. 34 della Decisione Europol. Su tale Autorità e sul suo funzionamento si v. P. MILAZZO, *Quadro*, cit., 299 ss.

⁶³ Cfr. art. 33 della Decisione Europol.

maniera indipendente e in conformità alle propria normativa nazionale, la legittimità della raccolta e del trattamento dei dati personali, verificando che non vi siano violazioni. A tale scopo, l'Autorità di controllo nazionale può anche sorvegliare l'attività dei relativi Ufficiali di collegamento e Unità nazionali, sulla scorta delle relative procedure nazionali. L'Autorità nazionale provvede altresì ad informare l'Autorità di controllo comune sulla propria attività⁶⁴.

Per quanto riguarda gli standard di protezione ai quali l'agenzia deve attenersi nella gestione dei dati personali, l'art. 27 della Decisione Europol richiama due strumenti adottati dal Consiglio d'Europa: la Convenzione per la protezione degli individui del 1981 e la Raccomandazione R (87) 15 del 17-9-1987, relativa all'uso dei dati personali in materia di polizia. La Decisione Europol richiama anche la Decisione-quadro sulla protezione dei dati personali trattati nell'ambito della cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale (Data Protection Framework Decision) del 2008⁶⁵, ma esclusivamente nel Considerando (12), limitandone l'applicabilità al solo trasferimento dei dati personali dagli Stati membri a Europol. D'altro canto, la citata Decisione-quadro considera alcune delle normative comunitarie dettate in materia di protezione dei dati personali più dettagliate di quella in essa contenuta, così che rimangano impregiudicate dalla stessa Decisione-quadro⁶⁶; tra queste viene indicata proprio la disciplina dettata per Europol, che, quantomeno con riferimento alle disposizioni inerenti alla protezione dei dati personali, si caratterizza come una disciplina speciale rispetto a quella generale dettata dalla Decisione-quadro⁶⁷.

⁶⁴ Per l'Italia si v. il ruolo del Garante per la protezione dei dati personali di cui al d.lgs. 196/2003; è il caso di sottolineare che il Garante esercita le proprie funzioni di controllo anche sulla banca dati prevista dal c.d. Trattato di Prüm, ratificato in Italia con l. 85/2009.

⁶⁵ Si tratta della Decisione-quadro 2008/977/GAI del 27-11-2008, sulla quale si v. P. DE HERT, V. PAPAKONSTANTINO, *The data protection framework decision of 27 November 2008 regarding police and judicial cooperation in criminal matters – A modest achievement however not the improvement some have hoped for*, in *Computer Law & Security Review*, 2009, n. 25, 403 ss.

⁶⁶ Cfr. Considerando (39) della Decisione-quadro 2008/977/GAI.

⁶⁷ Secondo H. HIJMANS, A. SCIROCCO, *Shortcomings in EU data protection in the Third and the Second Pillars. Can the Lisbon Treaty be expected to help?*, in *Common Market Law Review*, 2009, n. 46, 1494, infatti, la Decisione-quadro «*can be characterized as a first step towards legal framework with general application in the Third Pillar. It can however not be seen as an equivalent to Directive 95/46 – which provides such a legal framework in the First Pillar – due to several shortcomings*» (si v. anche 1496-1497). Sul rapporto tra la citata Decisione-quadro e la Decisione Europol si v. le considerazioni di A. DE MOOR, G. VERMEULEN, *The Europol*, cit., 1104 ss., part. 1120, ove si osserva che l'esclusione di Europol dalla Decisione-quadro rappresenta «*a bad thing for the consistency of the Union's data protection policy, but a good thing for data protection at Europol, whose regime hereby remains intact*»; sulla inopportunità di prevedere una disciplina generale di tutela dei dati personali che comprenda anche i settori di competenza, tra l'altro, di Europol ed Eurojust si v. D. ALONSO BLAS, *First Pillar and Third Pillar: Need for a common approach on data protection?*, in www.law.ed.ac.uk, 7-4-2008.

Infine, è appena il caso di ricordare che la Decisione Europol garantisce anche il diritto di accesso ai dati, nonché – ove ne ricorrano le condizioni – il diritto di chiederne la rettifica o la cancellazione⁶⁸.

4. Lo stato dell'arte: insufficiente coinvolgimento del Parlamento europeo e marginalizzazione dei Parlamenti nazionali.

L'approvazione della Decisione Europol, dunque, è servita ad uniformare il quadro normativo delle agenzie che operano nello stesso ambito⁶⁹, considerato che anche Eurojust e CEPOL trovano la loro disciplina in Decisioni del Consiglio⁷⁰. La modifica della fonte che disciplina l'organo, tuttavia, ha comportato importanti cambiamenti in relazione al coinvolgimento del Parlamento europeo e dei Parlamenti nazionali nelle decisioni concernenti Europol⁷¹.

Per quanto attiene al coinvolgimento dei Parlamenti nazionali, occorre considerare che, mentre la Convenzione richiede la ratifica degli Stati membri prima di poter entrare in vigore – secondo le modalità previste da ogni ordinamento nazionale –, la Decisione del Consiglio è assunta a livello comunitario, con la sola possibilità per i Parlamenti nazionali di influenzare i rispettivi Esecutivi – secondo le previsioni di ciascun ordinamento – sulla linea da tenere in seno al Consiglio prima che la Decisione sia assunta⁷². Tali differenze, ovviamente, riguardano anche gli emendamenti che si dovesse ritenere di apportare,

⁶⁸ Cfr. artt. 30-32 della Decisione Europol.

⁶⁹ Europol, Eurojust e CEPOL costituiscono il gruppo di “Agenzie per la cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale”: cfr. www.europa.eu. Secondo A. DE MOOR, G. VERMEULEN, *The Europol*, cit., 1094, «[u]nder the Amsterdam era Third Pillar, the convention became the “ugly duckling” among Third Pillar legal instruments».

⁷⁰ Si tratta della già citata *Eurojust Council Decision*, nonché della *CEPOL Council Decision* 2000/820/GAI del 22-12-2000, modificata dalla Decisione 2004/567/GAI del 26-7-2004, e sostituita dalla Decisione 2005/681/GAI del 20-9-2005.

⁷¹ La discussione sul controllo democratico di Europol è tutt'altro che recente: si v., ad es., T. WEICHERT, *Ein Alternativkonzept für EUROPOL*, in *Bürgerrechte & Polizei/CILIP*, 1997, n. 56, consultabile in www.cilip.de. C. FIJNAUT, *Europol*, cit., 15 ss., J. SANTOS VARA, *El desarrollo*, cit., 141 ss., W. BRUGGEMAN, *What are the options for improving democratic control of Europol and for providing it with adequate operational capabilities?*, 1 ss., consultabile in www.libertysecurity.org, nonché ID., *A vision on the future of Europol*, in www.icln.net.

⁷² Nell'ordinamento italiano, si consideri il ruolo del Comitato parlamentare di controllo sull'attuazione e il funzionamento della Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen e di vigilanza sull'attività dell'unità nazionale Europol, che pare idoneo a esercitare una forma di controllo sul Ministero degli Interni e sull'Unità nazionale italiana (cfr. l. 388/1993, art. 18, l. 93/1998, art. 6, l. 182/1999, art. 3).

rispettivamente, alla Convenzione o alla Decisione. L'indicato cambiamento della fonte che disciplina Europol consente una maggiore rapidità nell'entrata in vigore della Decisione e dei suoi eventuali successivi emendamenti, il che appare utile per evitare che modificazioni introdotte per far fronte a nuove esigenze di contrasto alla criminalità entrino in vigore dopo anni dalla loro previsione⁷³; tuttavia, il ricorso alla Decisione del Consiglio produce una vera e propria marginalizzazione dei Parlamenti nazionali nell'assunzione di tali provvedimenti⁷⁴. Se a ciò si aggiunge che, in taluni casi⁷⁵, la Decisione Europol consente al Consiglio dell'Ue di adottare a maggioranza qualificata provvedimenti che rafforzano i poteri dell'agenzia, con il coinvolgimento del Consiglio di amministrazione di Europol che normalmente delibera con la maggioranza dei due terzi, appare evidente che, anche laddove siano in grado di influenzare in maniera decisiva i propri Esecutivi, i singoli Parlamenti nazionali non siano comunque in grado di impedire l'assunzione di una decisione non condivisa, ove questa sia sostenuta da almeno i due terzi dei rappresentanti degli Stati membri⁷⁶.

Indicativo della riduzione del ruolo dei Parlamenti nazionali nel controllo di Europol è anche un dato meramente formale: mentre nella Convenzione Europol si poteva riscontrare almeno un riferimento espresso ai Parlamenti nazionali (art. 34, co. 3), nella Decisione Europol i Parlamenti nazionali non sono mai citati⁷⁷.

Passando al coinvolgimento del Parlamento europeo, occorre considerare che, nel testo originario, la Convenzione del 1995 si limitava a prevedere che la presidenza del Consiglio inviasse annualmente al Parlamento europeo una relazione sui lavori svolti da Europol e che il Parlamento fosse consultato ogni volta che la Convenzione dovesse essere

⁷³ Secondo R. GENSON, E. BUYSENS, *La transformation d'Europol en Agence de l'Union*, in *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, 2009, n. 525, 84, le lunghe procedure di ratifica dei protocolli che hanno emendato la Convenzione Europol «ont suscité l'intérêt de plusieurs Etats à envisager une refonte complète du cadre juridique d'Europol». Si v. anche le osservazioni di B. DE WITTE, *International Law as a Tool for the European Union*, in *European Constitutional Law Review*, 2009, n. 5, 279-274, e E. MAROTTA, *Europol e la decisione del 2009*, in T. RAFARACI (a cura di), *La cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale nell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, Milano, 2011, 271-272.

⁷⁴ In termini analoghi: A. DE MOOR, G. VERMEULEN, *The Europol*, cit., 1092-1093, e S. PEERS, *Europol*, cit., 3-4. Le conseguenze del passaggio da una fonte all'altra erano ben chiare già prima che la riforma fosse attuata: cfr. N. LAVRANOS, *Europol and the Fight Against Terrorism*, in *European Foreign Affairs Review*, 2003, n. 8, 260-261.

⁷⁵ Si v., ad es., artt. 14, co. 1, 26, co. 1, 40, co. 1. Di particolare rilievo appare anche l'art. 34, co. 7, relativo alle regole procedurali della già citata Autorità di controllo comune.

⁷⁶ In questo senso S. PEERS, *Europol*, cit., 4.

⁷⁷ Questa "scomparsa" è sottolineata da A. DE MOOR, G. VERMEULEN, *The Europol*, cit., 1117.

modificata⁷⁸. Con il già citato Danish Protocol si è cercato di garantire un maggior coinvolgimento del Parlamento europeo: trasmissione al Parlamento europeo da parte del Consiglio dei rapporti annuali sull'attività dell'organo⁷⁹ e del piano finanziario quinquennale di Europol⁸⁰; consultazione del Parlamento europeo in merito all'adozione di una serie di misure volte a concretizzare le disposizioni della Convenzione⁸¹; possibilità del Presidente del Consiglio o di un suo rappresentante – eventualmente assistiti dal Direttore di Europol – di comparire dinanzi al Parlamento europeo per discutere questioni generali inerenti ad Europol⁸². Queste previsioni, insufficienti a garantire un effettivo coinvolgimento del Parlamento europeo nel controllo di Europol⁸³, sono state riproposte nella Decisione Europol: il Consiglio deve trasmettere al Parlamento europeo i rapporti annuali adottati dal Consiglio di amministrazione dell'agenzia⁸⁴; al Parlamento devono essere inoltrati anche il rapporto di valutazione sull'attuazione della Decisione Europol realizzato ogni quattro anni da un organo indipendente individuato dal Consiglio di amministrazione⁸⁵, nonché i rapporti e le informazioni sul bilancio e l'amministrazione finanziaria dell'agenzia⁸⁶; il Presidente del Consiglio, il Presidente del Consiglio di amministrazione di Europol o il suo Direttore compaiono dinanzi al Parlamento europeo su richiesta di quest'ultimo per discutere questioni inerenti ad Europol⁸⁷.

Nonostante l'ultima previsione, che sostituisce alla mera possibilità di comparire dinanzi al Parlamento europeo l'obbligo di comparire su richiesta della stessa Assemblea, le citate disposizioni della Decisione Europol non comportano cambiamenti di particolare rilievo rispetto alla precedente Convenzione in merito alla capacità del Parlamento europeo di esercitare un effettivo controllo sull'agenzia.

L'innovazione più significativa introdotta dalla Decisione Europol consiste nel cambiamento della natura dell'organo e nelle sue conseguenze. Infatti, poiché Europol è ora una agenzia dell'Ue, essa non è più finanziata sulla base dei contributi degli Stati

⁷⁸ Cfr. Convenzione Europol, art. 34, nel testo originario.

⁷⁹ Cfr. art. 28, co. 10, Convenzione Europol, come modificato dal *Danish Protocol*.

⁸⁰ Cfr. art. 35, co. 4, Convenzione Europol, come modificato dal *Danish Protocol*.

⁸¹ Cfr. art. 34, co. 1, Convenzione Europol, come modificato dal *Danish Protocol*.

⁸² Cfr. art. 34, co. 2, Convenzione Europol, come modificato dal *Danish Protocol*.

⁸³ Si v., ad es., la Raccomandazione del Parlamento al Consiglio A4-0064/99.

⁸⁴ Cfr. art. 37, co. 10, Decisione Europol.

⁸⁵ Cfr. art. 37, co. 11, Decisione Europol.

⁸⁶ Cfr. art. 43, co. 3, 6 e 9, Decisione Europol.

⁸⁷ Cfr. art. 48 della Decisione Europol.

membri⁸⁸, ma sulla scorta della quota di bilancio generale dell'Ue ad essa destinata⁸⁹. In questo modo, il Parlamento europeo può esercitare una concreta attività di controllo sull'agenzia, perché il suo finanziamento richiede un accordo tra Consiglio e Parlamento europeo, il quale, determinando l'ammontare dei fondi da destinare ad Europol, è in grado di incidere indirettamente sull'indirizzo generale dell'agenzia. Si tratta, tuttavia, di una modalità di controllo tanto radicale quanto inefficace, perché non consente al Parlamento europeo di ottenere un determinato mutamento di indirizzo nell'attività dell'agenzia, ma solo di ridurne il budget, rischiando di limitarne complessivamente la capacità operativa. Allo stato attuale, dunque, il Parlamento europeo esercita un controllo sull'agenzia essenzialmente di carattere informale, mentre i Parlamenti nazionali operano solo in maniera eventuale ed indiretta, attraverso i rappresentanti dei propri Esecutivi in seno al Consiglio⁹⁰.

5.1. Le opportunità offerte dal Trattato di Lisbona.

L'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, tuttavia, potrebbe incrementare il coinvolgimento dei Parlamenti nazionali ed europeo nel controllo di Europol. Infatti, mentre nell'adozione di decisioni-quadro, decisioni o convenzioni di cui all'art. 34 (ex art. k.6) TUE (ovvero nell'ambito della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale), il Consiglio aveva solo l'obbligo di consultare il Parlamento europeo, in virtù del Trattato di Lisbona, l'art. 88, co. 2, TFUE prevede: «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». Ai sensi dell'articolo appena citato, dunque, la disciplina di Europol dovrebbe essere contenuta in un atto assunto secondo una procedura che prevede il coinvolgimento paritario del Consiglio e del Parlamento europeo e non la mera consultazione di quest'ultimo⁹¹. Ma non

⁸⁸ Come accadeva sulla scorta dell'art. 35, co. 2, Convenzione Europol.

⁸⁹ In questo senso D. RUIZ DE GARIBAY, *Interparliamentary Cooperation in the EU: A case study of Justice and Home Affairs*, Paper presented at the 60th Political Studies Association Annual Conference 'Sixty Years of Political Studies: Achievements and Futures', Edinburgh, 29 March-1 April 2010, 6, consultabile in www.psa.ac.uk.

⁹⁰ Cfr. art. 39 (ex art. k.11) TUE.

⁹¹ Cfr. art. 294 TFUE.

solo. Analogamente a quanto prevedeva il Trattato costituzionale europeo⁹², l'art. 88, co. 2, TFUE dispone altresì che la futura Europol Regulation debba fissare «le modalità di controllo delle attività di Europol da parte del Parlamento europeo, controllo cui sono associati i Parlamenti nazionali». In questo modo, la citata disposizione del TFUE riconosce espressamente un ruolo di controllo sull'agenzia europea di polizia non solo al Parlamento europeo ma anche ai Parlamenti nazionali⁹³.

Diventa cruciale, dunque, comprendere quando l'attuale contesto normativo che regola Europol sarà sostituito con una disciplina adottata ai sensi dell'art. 88 TFUE e, ovviamente, quale sarà il suo contenuto.

Diventa cruciale, dunque, comprendere quando l'attuale contesto normativo che regola Europol sarà sostituito con una disciplina adottata ai sensi dell'art. 88 TFUE e, ovviamente, quale sarà il suo contenuto.

Nel novembre 2009, prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, sono state avanzate quattro proposte di Decisione volte a modificare la disciplina di Europol⁹⁴; su tali proposte è stato richiesto il mero parere del Parlamento europeo ai sensi dell'allora vigente art. 39 TUE; il Parlamento europeo tuttavia, in vista della (allora imminente) entrata in vigore del nuovo Trattato, ha rigettato le proposte, ritenendo a quel punto opportuno che il nuovo contesto regolatorio dell'agenzia fosse determinato sulla scorta delle procedure previste dal Trattato di Lisbona e invitando la Commissione o il Consiglio ad attivarsi in tale senso entro sei mesi dall'entrata in vigore del Trattato. Così facendo, il Parlamento europeo ha assunto una posizione volta a garantire il suo coinvolgimento (e quello dei Parlamenti nazionali) nel controllo di Europol, pretendendo l'attuazione dell'art. 88 TFUE. Tuttavia, i tempi non sono stati rispettati: la Commissione europea, infatti, nel suo programma quinquennale relativo all'Area libertà, sicurezza e giustizia, ha ipotizzato di presentare una proposta per una Europol Regulation solo nel 2013⁹⁵.

⁹² Secondo l'art. III-177 del "Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa", infatti, la disciplina di Europol doveva essere dettata da una "legge europea", che avrebbe dovuto fissare anche «le modalità di controllo delle attività dell'Europol da parte del Parlamento europeo cui sono associati i Parlamenti nazionali degli Stati membri».

⁹³ Si v. anche l'art. 12, lett. c, TUE, ai sensi del quale i Parlamenti nazionali contribuiscono attivamente al buon funzionamento dell'Ue, «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 trattato sul funzionamento dell'Unione europea, ed essendo associati al controllo politico di Europol e alla valutazione delle attività di Eurojust, in conformità degli articoli 88 e 85 di detto trattato».

⁹⁴ Cfr. le risoluzioni 2009/0807 CNS, 2009/0808 CNS, 2009/0809 CNS e 2009/0810 CNS.

⁹⁵ Cfr. il già citato allegato alla COM(2010) 171, del 29-4-2010.

5.2. Segue: la Europol Regulation Proposal.

In effetti, la Commissione europea ha presentato una proposta di regolamento per l'istituzione dell'Agenzia dell'Ue per la cooperazione e la formazione delle autorità di contrasto (Europol) solo nel marzo del 2013⁹⁶, con lo scopo, tra l'altro, di adeguare la base legale di Europol alle prescrizioni del Trattato di Lisbona, rafforzare il coinvolgimento del Parlamento europeo e dei Parlamenti nazionali e incrementare il regime di protezione dei dati. Tale proposta, che, come si è anticipato, deve essere approvata secondo la procedura legislativa ordinaria, è stata sottoposta in prima lettura sia al Parlamento europeo⁹⁷ sia al Consiglio dell'Ue⁹⁸, che hanno proposto degli emendamenti di non poco rilievo. Poiché – al momento in cui si scrive – la proposta non è stata ancora approvata ed è in corso la negoziazione tra Commissione, Consiglio e Parlamento per raggiungere un accordo, è opportuno limitarsi a sottolineare gli aspetti maggiormente rilevanti della disciplina ipotizzata, soprattutto con riferimento al coinvolgimento dei Parlamenti.

Innanzitutto, occorre considerare che la proposta della Commissione intende unire in un'unica agenzia Europol e CEPOL, ma tale ipotesi non è condivisa né dal Parlamento europeo né dal Consiglio dell'Ue, sicché, è probabile che il futuro regolamento riguardi solo Europol e sostituisca solo la Decisione 2009/371/GAI⁹⁹.

I compiti dell'Agenzia vengono sostanzialmente confermati, concretizzandosi nella raccolta ed elaborazione di dati, nello scambio di informazioni, nella cooperazione tra le autorità di polizia degli Stati membri in riferimento alle tipologie di reati indicate. Europol, dunque, dovrebbe conservare essenzialmente un ruolo di intelligence nel contrasto alle forme di reato più gravi che riguardano due o più Stati membri¹⁰⁰, senza il potere di adottare

⁹⁶ Cfr. COM(2013) 173 final, del 27-3-2013.

⁹⁷ Cfr. il testo approvato il 25-2-2014: P7TA(2014)0121.

⁹⁸ Cfr. il documento 10033/14, del 28-5-2014.

⁹⁹ Infatti, secondo il Parlamento e il Consiglio dell'Ue la proposta dovrebbe riguardare l'istituzione dell'Agenzia dell'Ue per la cooperazione delle autorità di contrasto (Europol), eliminando il riferimento alla formazione, che dovrebbe rimanere di competenza di CEPOL.

¹⁰⁰ Ma già sulla definizione dei reati per i quali dovrebbe sussistere la competenza dell'agenzia le posizioni della Commissione, del Parlamento europeo e del Consiglio dell'Ue non coincidono: si v., a tal riguardo, le diverse formulazioni dell'art. 3 della proposta.

misure coercitive¹⁰¹.

L'innovazione di maggior rilievo, relativamente al controllo democratico dell'agenzia, è rappresentato dal c.d. Gruppo di controllo parlamentare congiunto (Joint Parliamentary Scrutiny Group), ipotizzato dal Parlamento europeo¹⁰². Secondo tale proposta – che ha lo scopo di concretizzare l'art. 88 TFUE –, il meccanismo di controllo delle attività di Europol da parte del Parlamento europeo, congiuntamente ai Parlamenti nazionali, dovrebbe assumere la forma di un gruppo specializzato di controllo parlamentare congiunto, da istituire nell'ambito della competente commissione del Parlamento europeo. Tale gruppo dovrebbe essere composto da tutti i membri della citata commissione, da un rappresentante della commissione competente dei Parlamenti nazionali per ciascuno Stato membro e da un supplente; gli Stati membri con sistemi parlamentari bicamerali, invece, potrebbero essere rappresentati da un membro per ciascuna Camera.

Il gruppo dovrebbe verificare l'applicazione delle disposizioni del regolamento, in particolare in relazione al loro impatto sui diritti e le libertà fondamentali delle persone fisiche. Al fine di svolgere i suoi compiti, il gruppo potrebbe convocare dinanzi a sé alcuni soggetti, quali il presidente del Consiglio di amministrazione e il direttore di Europol, un rappresentante della Commissione o il Garante europeo della protezione dei dati (European Data Protection Supervisor, EDPS)¹⁰³. Inoltre, per consentire al gruppo di svolgere il suo compito, si ipotizza che gli vengano trasmessi una serie di documenti sia da parte di Europol sia da parte del suddetto Garante e che lo stesso gruppo possa richiedere ulteriori documenti. Un'altra importante innovazione sarebbe rappresentata dalla possibilità, attribuita al gruppo, di accedere alle informazioni classificate Ue, nonché a quelle non classificate ma trattate dall'agenzia, «se del caso, previa autorizzazione del fornitore di

¹⁰¹ Come espressamente previsto dall'art. 4, co. 5, della proposta, aggiunto dal Parlamento.

¹⁰² All'art. 53, co. 1, della proposta di regolamento, emendata dal Parlamento. È opportuno evidenziare che già il Parlamento italiano aveva ipotizzato la costituzione di un *forum* misto o interparlamentare permanente allo scopo di rafforzare il controllo democratico di Europol, chiedendo altresì alla Commissione di presentare una proposta di regolamento di Europol prima del 2013 (cfr. il parere sulla COM(2010) 776 approvato dalla Commissione Politiche dell'Ue della Camera il 16-3-2011, e la risoluzione dell'omologa commissione permanente al Senato, approvata il 30-3-2011, XVI Legislatura). Si v. anche *Eleventh Bi-annual Report: Developments in European Union Procedures and Practices Relevant to Parliamentary Scrutiny*, rapporto preparato dal Segretariato della COSAC e presentato alla XLI Conferenza delle commissioni per gli affari europei e comunitari dei parlamenti dell'Ue, 11 e 12-5-2009, par. 13-15, consultabile in www.cosac.eu.

¹⁰³ Sul quale si v. il regolamento (CE) n. 45/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio del 18-12-2000. Utile un rinvio a V. PORRO, *Il Garante europeo della protezione dei dati personali*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2003, n. 1, 86 ss., e H. HIJMANS, *The European Data Protection Supervisor: the Institutions of the EC controlled by an Independent Authority*, in *Common Market Law Review*, 2006, n. 43, 1313 ss

dati», nel rispetto della normativa sul trattamento dei dati riservati da parte del Parlamento europeo¹⁰⁴. L'accesso ai dati in possesso di Europol rappresenterebbe un importante strumento di controllo del Parlamento sull'agenzia, ma l'autorizzazione del fornitore dei dati potrebbe costituire il principale limite a tale possibilità di accesso, soprattutto se si considera che gran parte di essi sono forniti dagli Stati membri o da terze parti, ridimensionando, così, la portata di tale possibile innovazione¹⁰⁵.

Il Parlamento, inoltre, ha proposto delle modifiche volte sia a consentire la partecipazione alle riunioni del Consiglio di amministrazione di Europol di un rappresentante del gruppo di controllo parlamentare congiunto in qualità di osservatore, senza diritto di voto¹⁰⁶, sia a coinvolgere il gruppo nelle procedure di selezione, proroga e rimozione del Direttore di Europol¹⁰⁷.

Tuttavia, la proposta della Commissione e quella emendata dal Consiglio dell'Ue non contemplano il gruppo congiunto, ma si limitano a prevedere che alcuni dei documenti redatti da Europol siano trasmessi anche ai Parlamenti nazionali, oltre che al Parlamento europeo e ad altre istituzioni comunitarie¹⁰⁸. Relativamente alla nomina del Direttore dell'agenzia, invece, la proposta della Commissione prevede solo un limitato ed eventuale coinvolgimento della competente commissione parlamentare, mentre la proposta emendata dal Consiglio esclude anche tale forma di coinvolgimento¹⁰⁹.

Si può dunque osservare che il coinvolgimento dei Parlamenti nazionali appare significativo solo alla luce delle proposte avanzate dal Parlamento europeo, mentre sono del tutto insufficienti a garantire il controllo parlamentare le misure proposte dalla

¹⁰⁴ Cfr. art. 54 della proposta emendata dal Parlamento. Le proposte della Commissione e del Consiglio dell'Ue risultano, invece, più restrittive, perché fanno riferimento all'accesso del solo Parlamento europeo, sulla scorta di modalità disciplinate da un accordo di lavoro concluso tra Europol e lo stesso Parlamento. La disciplina dell'art. 54 andrà comunque coordinata con quella dell'art. 69 della proposta e con la decisione del Consiglio 2013/488/EU, come osserva V. ABAZI, *The Future of Europol's Parliamentary Oversight: A Great Leap Forward?*, in *German Law Journal*, 2014, n. 6, 1134.

¹⁰⁵ Cfr. le considerazioni di V. ABAZI, *The Future*, cit., part. 1136 ss., nonché, con riferimento all'esperienza attuale di Europol, D. CURTIN, *Official secrets and the negotiation of international agreements: is the EU Executive unbound?*, in *Common Market Law Review*, 2013, n. 50, part. 453 ss.

¹⁰⁶ Si tratta dell'art. 13, co. 1-bis.

¹⁰⁷ Cfr. art. 56, co. 2, 4, 5 e 7.

¹⁰⁸ Cff. gli artt. 14 e 15 della proposta della Commissione.

¹⁰⁹ Per comprendere quanto siano distanti le posizioni delle tre Istituzioni, si pensi, ad es., alle diverse proposte relative alla durata del mandato dei membri del Consiglio di amministrazione. La proposta della Commissione prevede che i membri del Consiglio di amministrazione ricoprano un mandato di 4 anni rinnovabile; il Parlamento ritiene che la durata del mandato debba dipendere dalla decisione dello Stato membro che designa il singolo componente, mentre il Consiglio propone una soluzione intermedia: un mandato di 4 anni rinnovabile, con la possibilità per gli Stati membri e la Commissione di revocare o sostituire i propri rappresentanti in Consiglio.

Commissione e dal Consiglio, come, ad esempio, la semplice trasmissione di alcuni dei documenti redatti da Europol e la comparizione del presidente del Consiglio di amministrazione e del Direttore dell'agenzia dinanzi al Parlamento europeo, «insieme ai Parlamenti nazionali», su richiesta di questi¹¹⁰. Infatti, sebbene tali previsioni rappresentino un (limitato) passo in avanti rispetto alla vigente Decisione Europol – che non cita affatto i Parlamenti nazionali – non pare che tale disciplina possa ritenersi idonea a concretizzare la valorizzazione di tali Parlamenti richiesta dal Trattato di Lisbona¹¹¹.

Relativamente al trattamento dei dati personali, che continua a rappresentare il cuore del funzionamento di Europol, la proposta di regolamento introduce alcune significative innovazioni. Innanzitutto, dovrebbe essere soppressa l'Autorità di controllo comune¹¹² (che, come si è detto, appare l'organo più importante per la protezione dei dati personali nel contesto della Decisione Europol)¹¹³, poiché il suo ruolo dovrebbe essere assunto dal Garante europeo della protezione dei dati; a quest'ultimo organo gli interessati dovrebbe poter proporre ricorso in merito al trattamento dei propri dati da parte di Europol; inoltre, si prevede la possibilità di impugnare le decisioni del Garante dinanzi alla Corte di giustizia dell'Ue¹¹⁴. Un'ulteriore innovazione è rappresentata dal diritto di chiunque subisca un danno cagionato dal trattamento illecito dei dati di ottenere il risarcimento del danno sia dallo Stato membro, conformemente alla legislazione nazionale, sia da Europol, conformemente all'art. 340 TFUE¹¹⁵.

Quanto al trattamento dei dati personali, dunque, la Europol Regulation Proposal sembra voler garantire una maggiore responsabilità delle istituzioni comunitarie per l'attività di Europol, rafforzando al contempo il controllo esterno sull'operato dell'agenzia. Occorre aggiungere, peraltro, che il Parlamento ha proposto degli emendamenti volti a rafforzare la capacità di controllo del Garante sul trattamento dei dati personali nei confronti di Europol,

¹¹⁰ Cfr. l'art. 53 della proposta della Commissione.

¹¹¹ Infatti, secondo S. PEERS, *The reform of Europol: modern EU agency, or intergovernmental dinosaur?*, in <http://eulawanalysis.blogspot.it>, 18-6-2014, solo gli emendamenti proposti dal Parlamento europeo sono in grado di garantire un rinnovamento di Europol in linea con le disposizioni del Trattato di Lisbona.

¹¹² Con un conseguente risparmio per il bilancio Ue di 3 milioni di euro, secondo quanto stimato dalla Commissione: cfr. il par. 4 della relazione sulla proposta di regolamento.

¹¹³ Infatti, il Governo britannico ha espresso preoccupazione per la soppressione di tale organo, «particularly because of the significant expertise that this body has built up over time»: cfr. *The UK opt-in to the Europol Regulation*, European Union Committee, House of Lords, 2013, par. 12, consultabile in www.parliament.uk.

¹¹⁴ artt. 49 e 50 della proposta di regolamento.

¹¹⁵ Cfr. art. 52 della proposta di regolamento; si v. anche gli artt. 52 e 53 della Decisione Europol. Sul punto si v. le considerazioni di P. MILAZZO, *Quadro*, cit., part. 307.

nonché il dialogo tra lo stesso Garante e le autorità di controllo nazionali, che, complessivamente intesi, potrebbero migliorare il sistema di protezione dei dati personali¹¹⁶.

6. Conclusioni.

Come si è visto, allo stato attuale il ruolo ricoperto dal Parlamento europeo e dai Parlamenti nazionali nel controllo di Europol è alquanto limitato ma una valorizzazione di tali Assemblee potrebbe derivare dall'attuazione delle previsioni del Trattato di Lisbona.

Il coinvolgimento dei Parlamenti nel controllo delle attività di Europol appare importante sia allo stato attuale sia in prospettiva.

Dal primo punto di vista, si è già osservato che le funzioni attualmente svolte dall'agenzia riguardano prevalentemente il trattamento dei dati personali, la cui tutela è affidata ad un sistema che pare piuttosto efficiente e che si fonda eminentemente sul ricorso ad organi indipendenti: nazionali e ad hoc. Nonostante ciò, le Assemblee rappresentative dovrebbero essere comunque coinvolte sia nella fase di redazione delle regole che devono garantire il corretto utilizzo di tali dati sia nella successiva fase di controllo¹¹⁷. Si è già visto, infatti, che le informazioni a disposizione di Europol possono essere scambiate anche con le c.d. terze parti ma, una volta che tali dati siano entrati nella disponibilità, ad esempio, di un Paese extracomunitario, non sembra che l'attuale sistema di protezione dei dati personali configurato dalla Decisione Europol sia in grado di garantire il corretto trattamento di essi da parte delle amministrazioni extracomunitarie¹¹⁸. Per raggiungere questo risultato, infatti,

¹¹⁶ Si v., ad es., gli emendamenti proposti al Considerando (42) e agli artt. 14, 15, 24, 25-bis, 31, 38-ter, 38-quater, 46, 47 e 53.

¹¹⁷ Si v., in merito, le osservazioni di P. BILANCIA, *La tutela della privacy e la banca di dati dell'Europol dopo il Trattato di Amsterdam*, in M.G. LOSANO (a cura di), *La legge italiana sulla privacy*, Roma-Bari, 2001, part. 273.

¹¹⁸ Si v. al riguardo le osservazioni di F. MARTINES, *La protezione degli individui rispetto al trattamento automatizzato dei dati nel diritto dell'Unione europea*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2000, n. 3/4, 750-751, P. DE HERT, B. DE SCHUTTER, *International Transfers of Data in the Field of JHA: The Lessons of Europol, PNR and Swift*, in B. MARTENCZUK, S. VAN THIEL (eds.), *Justice, Liberty, Security: New Challenges for EU External Relations*, Brussels, 2008, part. 318 ss., e P. DE HERT, V. PAPAKONSTANTINO, C. RIEHLE, *Data protection in the third pillar: cautious pessimism*, in M. MAIK (ed.), *Crime, Rights and the EU: The Future of Police and Judicial Cooperation*, Londra, 2008, part. 142, sebbene formulate prima dell'approvazione della Decisione Europol. Si v., inoltre, A. RIPOLL SERVENT, A. MACKENZIE, *The European Parliament as a 'Norm Taker'? EU-US Relations after the SWIFT Agreement*, in *European Foreign Affairs Review*, 2012, 17, 71 ss. Particolarmente delicati appaiono gli accordi stipulati da Europol con gli Stati Uniti il 6-12-2001 e il 20-12-2002 (consultabili in www.europol.europa.eu), sui quali si v.

appare imprescindibile il coinvolgimento del Parlamento europeo¹¹⁹, del Consiglio e della Commissione nonché, eventualmente, dei Parlamenti e Governi nazionali, che sembrano gli unici organi capaci di relazionarsi efficacemente con istituzioni esterne all'Ue. Perché ciò accada, è tuttavia necessario che nel futuro regolamento di Europol siano accolte le proposte avanzate dal Parlamento europeo, altrimenti la riforma potrebbe essere limitata alla natura della fonte normativa che adotta la disciplina dell'organo ma non al contenuto di tale disciplina. Appare indicativo, al riguardo, che, mentre la Europol Regulation Proposal avanzata dalla Commissione prevede che anche dopo l'entrata in vigore della nuova disciplina restino in vigore gli accordi di cooperazione conclusi tra Europol e Paesi terzi od organizzazioni internazionali sulla scorta della Decisione del 2009, un emendamento del Parlamento europeo¹²⁰ richieda che tali accordi siano modificati entro cinque anni e sostituiti da un accordo internazionale tra l'Ue e i Paesi terzi o le organizzazioni internazionali, «ai sensi dell'articolo 218 del trattato, che presta garanzie sufficienti con riguardo alla tutela della vita privata e dei diritti e delle libertà fondamentali delle persone»¹²¹.

Relativamente al futuro dell'agenzia, invece, è necessario attendere gli sviluppi del sistema di sicurezza interno all'Ue. In primo luogo, occorre considerare che con il programma pluriennale per il periodo 2010-2014 nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia (c.d. programma di Stoccolma)¹²² si è deciso di perseguire il rafforzamento del ruolo e dei compiti delle agenzie che operano in tale settore e in particolare di Europol. In secondo luogo, si è già accennato alla futura istituzione della c.d. Procura europea e all'incertezza su quelli che potrebbero essere il suo ruolo, le sue funzioni e i rapporti con Eurojust ed Europol, poiché il cammino per l'approvazione della sua disciplina appare tutt'altro che in discesa¹²³. Laddove si dovesse articolare un sistema di tipo pressoché gerarchico strutturato

E. DE BUSSE, *EU data protection in transatlantic cooperation in criminal matters. Will the EU be serving its citizens an American meal?*, in *Utrecht Law Review*, 2010, n. 6, part. 96 ss.

¹¹⁹ Appare utile al riguardo un rinvio a CGUE, grande sezione, sent. del 30-5-2006.

¹²⁰ Che intende aggiungere il co. 1-bis all'art. 31. Gli ulteriori emendamenti proposti dal Parlamento europeo all'art. 31 tendono a rafforzare la posizione del Garante europeo della protezione dei dati e a ridimensionare le possibilità di deroga.

¹²¹ Così l'art. 31, co. 1, lett. b.

¹²² ...assunto dal Consiglio europeo di Bruxelles del 10 e 11-12-2009. Si v. anche le conclusioni del Consiglio europeo del 26 e 27-6-2014, e le considerazioni di E. COTTU, *Il Consiglio europeo adotta i nuovi orientamenti strategici per lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia per il quinquennio 2015-2020*, in *Diritto penale contemporaneo*, 22-7-2014, part. par. 5.

¹²³ Si v. *supra*, nt. 41.

su tre livelli (Eurojust, Procura europea, Europol), è ipotizzabile che la natura delle funzioni di Europol possa mutare, perché l'agenzia potrebbe acquisire funzioni propriamente operative, volte – quantomeno – all'acquisizione di vere e proprie prove. In tale ipotesi, il coinvolgimento diretto dei Parlamenti nazionali ed europeo risulterebbe imprescindibile, perché se le regole inerenti a tale sistema fossero assunte senza il coinvolgimento delle Assemblee rappresentative ne risulterebbe un *vulnus* al (già non particolarmente elevato) livello di democraticità dell'ordinamento comunitario¹²⁴.

Un ultimo aspetto va considerato. Mentre la Decisione Europol fa riferimento al controllo della Corte di giustizia solo nel Considerando (21), con riferimento all'eventuale interpretazione pregiudiziale della Decisione, ai sensi dell'art. 35 TUE anteriore al Trattato di Lisbona, quest'ultimo Trattato ha esteso le competenze della Corte di Giustizia nell'area di libertà, sicurezza e giustizia, con la conseguenza che anche gli organi che operano in tale area – come Europol ed Eurojust – dovrebbero essere soggetti alla giurisdizione della Corte¹²⁵. Tuttavia, il Trattato di Lisbona prevede due importanti limitazioni: in primo luogo, dispone che la Corte di giustizia non sia «competente per quanto riguarda le disposizioni relative alla politica estera e di sicurezza comune, né per quanto riguarda gli atti adottati in base a dette disposizioni»¹²⁶; in secondo luogo, in via transitoria, si prevede che le attribuzioni della Corte di Giustizia ai sensi del titolo VI del TUE, nella versione vigente prima dell'entrata in vigore del trattato di Lisbona, restino invariate, sino alla loro modifica e non oltre cinque anni dall'entrata in vigore dello stesso Trattato di Lisbona¹²⁷. Dunque, occorre guardare con favore a quelle disposizioni della Europol Regulation Proposal volte a consentire anche il coinvolgimento della Corte di giustizia nel controllo delle attività dell'agenzia, in particolare al fine di rafforzare la tutela dei dati personali¹²⁸. Infatti, a fronte dei limiti che la normativa vigente manifesta, garantire il coinvolgimento della Corte di giustizia e dei Parlamenti nazionali ed europeo nella governance di Europol

¹²⁴ Si v. *supra*, nt. 41.

¹²⁵ In questo senso R. BARENTS, *The Court of Justice after the Treaty of Lisbon*, in *Common Market Law Review*, 2010, n. 47, 719; si v. anche C. RIJKEN, *Re-balancing Security and Justice: Protection of Fundamental Rights in Police and Judicial Cooperation*, *ivi*, 1484 ss. In merito alla carenza di controllo giudiziario sulle attività di Europol prima del Trattato di Lisbona si v. J. SANTOS VARA, *El desarrollo*, cit., 153 ss.

¹²⁶ Così art. 275, co. 1, TFUE.

¹²⁷ Cfr. art. 10, Protocollo n. 36, allegato al TFUE, sulle disposizioni transitorie.

¹²⁸ Si v., in part., gli artt. 46, co. 3, lett. *h* e *i*, 50, 51, 52 e 67. È appena il caso di osservare che il coinvolgimento della Corte di giustizia è previsto anche dalle già citate proposte di regolamento di Eurojust e della Procura europea.

appare non solo necessario ma anche urgente, per evitare che in un settore tanto delicato per la tutela dei diritti fondamentali¹²⁹ si sommino la carenza di controllo giudiziario¹³⁰ e quella di controllo democratico¹³¹.

Abstract: Il presente saggio esamina la disciplina vigente dell'Ufficio europeo di polizia (Europol) e il ruolo di controllo ricoperto dal Parlamento europeo e dai Parlamenti nazionali. Dopo l'approvazione del Trattato di Lisbona, tale disciplina appare del tutto insoddisfacente, sicché nel saggio si esamina la proposta di regolamento europeo dell'agenzia e il possibile rafforzamento del controllo democratico su di essa.

Abstract: The essay examines the current legislation on the European Police Office (Europol) and the oversight role played by the European and National Parliaments, concluding that after the Lisbon Treaty the Europol discipline is inadequate. Finally it analyses the Europol Regulation Proposal and the possible strengthening of the democratic control of the Agency.

¹²⁹ Sul diritto alla protezione dei dati personali come diritto fondamentale si v. le considerazioni di M. OLIVETTI, *I diritti fondamentali. Lezioni*, Foggia, 2015, 243.

¹³⁰ Su tale problema si v. le osservazioni critiche di W. BENDLER, *Europol un'autorità europea di polizia al di fuori del controllo giudiziario*, intervento al convegno internazionale "La Convention EUROPOL: l'émergence d'une police européenne?", 6-10-2000, consultabile in www.giuridea.it, e di M. TEBALDI, M. CALARESU, *Level of Europeanization and Policy Outcomes: The Common Security Policy and the Case of Europol*, in *sgo.sagepub.com*, April-June 2013, part. 12.

¹³¹ Sul deficit di controllo parlamentare e di controllo giudiziario nell'intero settore Giustizia e Affari interni, si v. J. MONAR, *The Dynamics of Justice and Home Affairs: Laboratories, Driving Factors and Costs*, in *Journal of Common Market Studies*, 2001, n. 39, part. 760-761.