

## PREMESSA

La relazione annuale sull'attività dell'unità nazionale Europol (UNE), in linea con il modello di resoconto elaborato lo scorso anno, fornisce un quadro del mandato di Europol e della legislazione di riferimento europea e nazionale, incluse le norme che disciplinano il funzionamento dell'UNE e lo speciale regime di protezione dei dati di Europol, esamina i principali strumenti in dotazione all'Agenzia per l'assolvimento dei compiti e per la fornitura dei "servizi" alle Forze di polizia degli Stati membri, soffermandosi sugli eventi che hanno caratterizzato il 2012 e in particolare:

- l'introduzione del nuovo concetto di AWF (*file* di lavoro per fini di analisi) ovvero la riforma dei principali archivi di analisi per il supporto informativo alle Forze di polizia degli Stati membri, entrato a regime la scorsa estate;
- la riforma degli assetti interni di Europol varata nel 2012 dal Direttore Rob Wainwright, per il dichiarato fine di offrire "servizi" quantitativamente e qualitativamente invariati pur nella sfavorevole situazione economica che ha già inciso sul bilancio ed inciderà anche sui volumi del personale di Europol;
- l'allocazione e l'apertura presso il Quartier Generale di Europol a L'Aia del nuovo *European Cybercrime Centre* (EC3), centro europeo per il contrasto al *Cyber crime* che dovrà assumere la piena operatività, bilanci e risorse umane permettendo, prevedibilmente nel 2014.

Si fornisce quindi una situazione aggiornata sullo stato dell'unità nazionale Europol con uno sguardo ai suoi organici e ai carichi di lavoro, il centro della vita info/operativa dell'UNE, che anche quest'anno hanno avuto un sensibile incremento, non dissimile da quello dell'anno passato, che si è attestato mediamente (con riferimento al biennio 2011-2012) attorno al 24% per la corrispondenza informativa - operativa in ingresso dagli Stati membri, da Europol e dai suoi *partner* di cooperazione e al 18% per la corrispondenza in uscita proveniente dalle Forze di polizia nazionali.

Vi sono infine accenni allo stato del dibattito sul nuovo Regolamento di Europol, la cui "bozza", da sottoporre agli Stati membri per la discussione, doveva essere già pronta lo scorso anno e che è attesa per questa primavera e di cui si ha conoscenza solo attraverso quesiti puntiformi presentati, per lo più, dalla Commissione e, infine, una breve analisi della presenza italiana nello *staff* di Europol e una raccolta delle principali operazioni nazionali concluse nel 2012, in cooperazione con Europol.

Roma, 21 marzo 2013

**1. Europol**

L'Ufficio europeo di polizia Europol è solito presentarsi affermando che l'idea di creare un ambiente di cooperazione efficace tra le Autorità europee di polizia per affrontare la criminalità transnazionale è antica quasi quanto la nozione di Europa unita. Tale idea di cooperazione, nata dalla preoccupazione per il terrorismo internazionale negli anni '70, si è poi evoluta ed estesa ad altri settori della criminalità transfrontaliera all'interno della Comunità europea. Nel 1999, l'Ufficio europeo di polizia, veniva istituito principalmente come un *broker di intelligence* per coordinare il lavoro delle polizie nell'Unione europea. Nell'Europa di oggi delle frontiere aperte, le minacce alla sicurezza non stanno diminuendo e le organizzazioni criminali, gli attacchi terroristici, le reti paneuropee per la commissione di frodi e i cartelli internazionali della droga sono solo alcuni esempi in questo contesto. Nuovi pericoli stanno emergendo sotto forma di criminalità informatica, frode dell'IVA e altri reati sofisticati che abusano della tecnologia moderna e delle libertà offerte dall'apertura delle frontiere dell'UE. Per contrastare queste minacce e proteggere la sicurezza interna dell'Unione europea e la sicurezza dei suoi cittadini, all'Agenzia Europol e al suo *staff* di 800 persone sono stati attribuiti i poteri senza precedenti, competenze e risorse. E viene quindi riaffermato che "Europol è spesso percepita come una sorta di FBI europea" pur chiarendo che i suoi *"officers"* non hanno diretti poteri di arresto e specificando che un agente di Europol sul campo svolge un ruolo di supporto sotto la *"leadership"* delle Autorità nazionali degli Stati membri.

**La protezione dei dati ad Europol**

Europol precisa di disporre tuttavia di potenti armi proprie essendo, allo stesso tempo, un centro d'informazioni, un centro d'*intelligence* criminale e il luogo di lavoro dei migliori analisti ed esperti di tutti i 27 Stati membri dell'UE. "Come la tela del ragno che fa parte del suo logo", Europol interconnette le autorità nazionali di polizia dell'Unione europea permettendo e garantendo la ricezione e la distribuzione d'informazioni e coordina (può coordinare ndr) le operazioni

congiunte. Quando però l’Agenzia illustra le sue capacità, i suoi compiti e poteri, non omette mai di focalizzare l’attenzione sul fatto che dall’autorità di raccogliere grandi quantità di dati discende un altrettanto grande responsabilità sul loro trattamento, in particolare di quelli “personali”, da cui discende la necessità di un forte regime di protezione dei dati “su misura” per le esigenze di Europol.

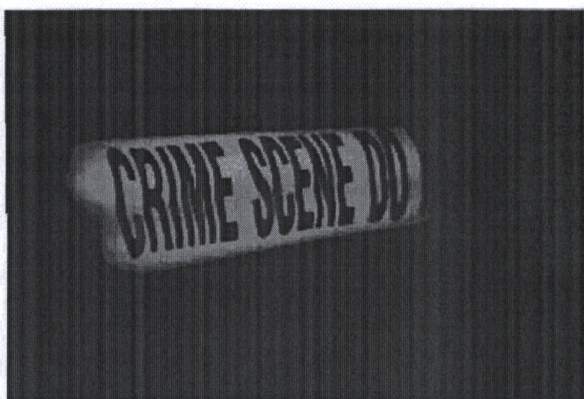
#### **Equilibrio tra esigenza investigativa e protezione dei dati**

Ponendo la raccolta e il trattamento dei dati al centro del lavoro di Europol è implicito, sostiene ancora l’Agenzia, che grandi quantità di dati personali siano memorizzati in archivi di Europol, analizzati da propri esperti e scambiati tra le unità di Europol, gli Stati membri e le parti terze. Reputa quindi evidente che nel settore delle forze di polizia, per la natura del ruolo, i più elevati *standard* di protezione dei dati e la sicurezza assumono la massima importanza. I mezzi senza precedenti di raccolta e analisi dei dati attualmente disponibili portano con sé l’obbligo di rispettare il diritto di ogni individuo di avere i propri dati personali debitamente protetti. L’Agenzia opera perciò per ridurre al minimo il rischio di abusi e il rischio di perdite di dati, intenzionale o involontario, in modo che qualsiasi trattamento di dati personali debba essere esplicitamente autorizzato e i requisiti chiaramente definiti.

#### **Il quadro giuridico “su misura” di Europol**

L’estensione della competenza di Europol è in primo luogo determinata dal suo mandato ed è pertanto indispensabile, prima di guardare in dettaglio le norme specifiche sulla protezione dei dati, una breve introduzione sul campo di azione di Europol.

## 2. Il mandato di Europol



Il mandato di Europol è definito nella decisione Europol del Consiglio (ECD) del 2009<sup>1</sup>. Ai sensi dell'art. 4 (1) ECD, la sua competenza copre il terrorismo e la criminalità organizzata, nonché altre forme gravi di criminalità, come elencate nell'allegato al richiamato art. 4 dell'ECD, come ad esempio, il traffico di esseri umani, reati di contraffazione degli Euro o correlati alla droga. È inoltre necessario che il reato riguardi due o più Stati membri e renda necessaria l'adozione di un approccio comune.

Il tipo di azione che Europol può intraprendere è chiaramente definito nell'ECD. Europol è un'Agenzia europea non, un'organizzazione "self-serving", il cui obiettivo principale è quindi quello di sostenere e assistere gli Stati membri nei loro sforzi per prevenire e combattere la criminalità organizzata, il terrorismo e altre forme gravi<sup>2</sup> di criminalità e i compiti di base<sup>3</sup> dell'agenzia nel fornire sostegno sono:

- raccogliere, riunire e analizzare informazioni;
- facilitare lo scambio d'informazioni tra gli Stati membri;
- supportare le indagini nazionali;
- supportare il coordinamento delle cooperazioni;
- preparare valutazioni delle minacce, analisi strategiche e relazioni sulla situazione generale.

Inoltre, dall'inizio del 2013, Europol è anche la sede del Centro criminalità informatica europea (EC3). Un connesso studio di fattibilità effettuato per conto della Commissione europea rivela che accanto a considerazioni operative sono state proprio le rigorose garanzie di protezione dei dati uno dei fattori principali ad avere determinato la scelta di istituire il centro presso Europol.

<sup>1</sup> Dec. 6 aprile 2009, n. 2009/371/GAI che istituisce l'Ufficio Europeo di polizia (Europol).

<sup>2</sup> Art. 3 ECD.

<sup>3</sup> Art. 5 ECD.

Lo scopo dichiarato dell'EC3 è di:

- rafforzare e integrare le capacità operative e di analisi per reati telematici, nell'Unione europea, compreso il rafforzamento della cooperazione con gli Stati membri, i *partner* internazionali e il settore privato;
- valutare e monitorare le misure esistenti di prevenzione e d'indagine in materia di criminalità informatica;
- sostenere lo sviluppo della formazione e le iniziative di sensibilizzazione delle forze dell'ordine, delle autorità giudiziarie e del settore privato;
- facilitare la segnalazione di reati informatici e semplificare la successiva elaborazione delle informazioni da parte delle autorità di contrasto degli Stati membri attraverso *interlinking* con le piattaforme nazionali di criminalità informatica a una piattaforma centrale europea di allarme sulla criminalità informatica;
- migliorare la cooperazione con la rete europea per la sicurezza delle informazioni (ENISA) così come con i *Computer Emergency Response Team* (CERT) nazionali/governativi sugli aspetti di polizia più rilevanti in materia di sicurezza informatica.

Gli assi principali di funzionalità devono quindi essere individuati nella capacità di analisi/*intelligence*, supporto investigativo, formazione e cooperazione con le forze dell'ordine e anche con *partner* non di polizia<sup>4</sup>.

A partire dal suo lancio nel 2013 i confini delle operazioni dell'EC3 sono determinati dall'ECD e dalle relative norme di attuazione<sup>5</sup>. Potenziali esigenze di *business* operativi al di là dell'attuale mandato dovranno trovare riscontro nel processo legislativo in corso. Un nuovo regolamento di Europol dovrà, infatti, essere adottato dal Parlamento europeo e dal Consiglio, ai sensi dell'articolo 88 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

---

<sup>4</sup> *European Commission* (ed.), *The EU Internal Security Strategy in Action: Five steps towards a more secure Europe*, COM(2010) 673 final, p. 9 f.

<sup>5</sup> *Opinion of the European Data Protection Supervisor on the Communication from the European Commission to the Council and the European Parliament on the establishment of the European Cybercrime Centre*, p. 3 f., 29/06/2012.

### 3. Il regime di protezione dei dati di Europol



Riconoscendo, per le ragioni citate nell'introduzione, l'importanza di una chiara legislazione nell'area della protezione dei dati, l'Unione Europea ha creato una forte cornice legale di riferimento realizzata a misura per salvaguardare i diritti fondamentali dei suoi cittadini. All'interno di questa cornice lo strumento di riferimento è la Direttiva 95/46/EC<sup>6</sup> che individua regole essenziali per il trattamento e il movimento dei dati personali. La Commissione europea ha proposto una riforma globale delle norme sulla protezione dei dati il 25 gennaio 2012, e la questione è attualmente in discussione<sup>7</sup>. Se, da un lato, la necessità di salvaguardare i dati gestiti per le finalità di Europol è indiscutibile, dall'altro, non vi è dubbio che i compiti dell'Agenzia richiedano un lavoro di "intelligence" di livello elevato. I cambiamenti legislativi in quest'area hanno avuto pertanto lo scopo d'individuare un punto di equilibrio tra gli interessi fondamentali di libertà e quelli di sicurezza. Nel caso di Europol fu chiaro sin dall'inizio che doveva essere creato un quadro di regole che potevano tenere in conto tanto le esigenze operative di Europol quanto i diritti individuali e l'effettiva protezione dei dati. In risposta a questi cambiamenti fu realizzata una legislazione specializzata e, pertanto, Europol dispone (nell'auto percezione dell'Agenzia ma anche in concreto) di una delle più forti e robuste cornici di protezione dei dati nel mondo delle forze di polizia. La pietra angolare per raggiungere il tipo di bilanciamento immaginato è stata proprio la Decisione istitutiva (la richiamata *Europol Council Decision* - ECD). Con questa Decisione, gli Stati membri riconobbero la necessità di prevedere regole speciali, fatte appositamente per la protezione dei dati di Europol. Per evidenziare l'esigenza, il legislatore specificò che la previsione della protezione dei dati personali era essenziale per la particolare natura, funzione e competenza

<sup>6</sup> Directive 95/46/EC of the European Parliament and of the Council of 24 October 1995 on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data.

<sup>7</sup> Regulation of the European Parliament and the Council on the protection of individuals with regard to the processing of personal data on the free movement of such data (General Data Protection Regulation), COM(2012) 11 final and Proposal for a Directive of the European Parliament and the Council on the protection of individuals with regard to the processing of personal data by competent authorities for the purpose of prevention, investigation, detection and prosecution of criminal offences or the execution of criminal penalties, and the free movement of such data, COM(2012) 10 final.

di Europol. Conseguentemente la Decisione riflette gli stessi valori della Direttiva 95/46/EC ma contiene anche previsioni dettagliate e uniche per Europol. La Decisione è ulteriormente integrata da un panorama di regole di attuazione, in particolare le regole<sup>8</sup> che riguardano gli AWFs, che disciplinano la gestione dei *file* di lavoro per fini di analisi di Europol. L'Agenzia, inoltre, osserva i principi del Regolamento 45/2001<sup>9</sup> con riguardo al trattamento dei dati dello *staff*. Lo *standard* di protezione dei dati di Europol come definito nell'art. 27 dell'ECD, si riallaccia ai principi della Convenzione del Consiglio d'Europa 108<sup>10</sup> e alla raccomandazione n. R (87) 15<sup>11</sup>.

### **Definizioni di base: dati personali e elaborazione dei dati**

Una delle principali implicazioni di questo sofisticato regime di protezione dei dati di Europol è che le informazioni di Europol possono essere trattate solo se ciò è permesso dalla legge e, per assicurare che ciò avvenga, le regole che governano il trattamento dei dati devono essere inequivoche e definitive. Il presupposto per il raggiungimento è l'adozione di una chiara terminologia cosicché i termini utilizzati nell'ECD e nelle ulteriori regole di attuazione fanno uso di terminologie comuni al mondo della protezione dei dati come "dati personali" e "trattamento dei dati".

In termini legali, per dati personali s'intende qualsiasi informazione concernente una persona fisica identificata o identificabile. La definizione ha poi sollevato la questione del quando una persona sia da considerarsi identificabile. Si è ritenuto che è considerata tale "una persona che può essere identificata, direttamente o indirettamente, in particolare mediante riferimento a un numero d'identificazione o ad uno o più fattori specifici caratteristici della sua identità fisica, fisiologica, psichica, economica, culturale o sociale"<sup>12</sup>. L'identificazione di una persona innesca poi anche il problema degli sforzi necessari per l'identificazione di una persona. Tenuto conto di ciò, le regole stabiliscono che un individuo non possa essere considerato come identificabile se l'identificazione, per essere compiuta, necessita di tempi lunghi e costi e attività elevati<sup>13</sup>.

Trattamento dei dati personali è invece qualsiasi operazione eseguita sui dati personali, anche con strumenti automatizzati, come la raccolta, registrazione, organizzazione, conservazione, elaborazione, modifica, estrazione, consultazione, l'impiego, la comunicazione mediante trasmissione, diffusione o qualsiasi altra forma di messa a disposizione, raffronto o interconnessione, il blocco, la cancellazione o la distruzione dei dati personali<sup>14</sup>. In breve: tutto ciò che si può fare, qualsiasi tipo di azione eseguita sui dati personali ne è considerata una trasformazione. In termini pratici il trattamento dei dati ad Europol avviene con l'aiuto di *software* appositamente realizzati.

<sup>8</sup> Council Decision of 30 November 2009 adopting the implementing rules for Europol analysis work files (2009/936/JHA).

<sup>9</sup> Regulation (EC) 45/2001 of the European Parliament and of the Council of 18 December 2000 on the protection of individuals with regard to the processing of personal data by the Community institutions and bodies and on the free movement of such data.

<sup>10</sup> Convention for the protection of individuals with regard to automatic processing of personal data, opened for signature on 28 January 1981 in Strasbourg.

<sup>11</sup> Recommendation No. R (87) 15 of the Committee of Ministers to Member States regulating the use of personal data in the police sector, adopted on 17 September 1987.

<sup>12</sup> Art. 1 (a) Council Decision of 30 November 2009 adopting the implementing rules for Europol analysis work files (2009/936/JHA).

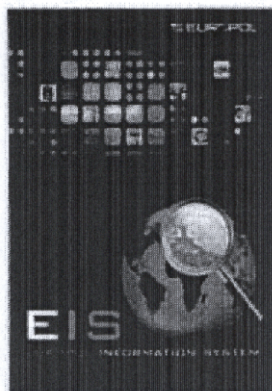
<sup>13</sup> Recommendation No. R (87) 15, Scope and Definitions, par. 2.

<sup>14</sup> Art. 1 (e) Council Decision of 30 November 2009 adopting the implementing rules for Europol analysis work files (2009/936/JHA).

**La legislazione per la protezione dei dati ad Europol**

- Decisione del Consiglio Europol
- Regole di attuazione (es. Regole sugli AWFs, Regole per le relazioni con le Parti terze, Regole sulla protezione del segreto delle informazioni di Europol)
- Regolamento CE 45/2001
- Convenzione 108 del Consiglio (1981)
- Raccomandazioni del Consiglio R (87) 15

#### 4. Il sistema di informazione Europol - EIS



Una delle principali basi di dati di Europol è il sistema di informazione Europol (EIS). Attraverso questo sistema, gli Stati membri possono condividere e recuperare informazioni su persone, eventi e dispositivi collegati con un procedimento penale (ad esempio, sospetti, armi, numeri di telefono, targhe, passaporti). La gamma dei dati che possono essere elaborati nell'EIS è limitata in vari modi: solo i dati necessari per l'esecuzione dei compiti di Europol possono essere utilizzati<sup>15</sup>. I dati di EIS devono riferirsi a indagati, condannati o persone su cui vi siano indicazioni concrete o ragionevoli motivi per ritenere che possano commettere reati che rientrano nel mandato di Europol. L'Art. 12 (2) ECD contiene un elenco esauriente del tipo di dati che possono essere memorizzati ed elaborati: nome, data e luogo di nascita, nazionalità, sesso, luogo di residenza, professione, documenti d'identità, impronte digitali e profili di DNA. Grazie agli sviluppi tecnici, i dati non hanno bisogno di essere inseriti manualmente nell'EIS. *Dataloaders* specificamente progettati sono stati installati in molte basi di dati nazionali per caricare automaticamente i dati relativi a Europol. Sono state prese garanzie organizzative e tecnologiche in modo tale che solo i dati che rispettano il mandato di Europol vengano trasmessi. Questo caricamento selettivo dei dati è un esempio di "privacy by design", al fine di garantire l'elevato livello di protezione dei dati in vigore presso Europol. La quantità di dati inseriti attraverso *dataloaders* è notevole. Più di 200.000 oggetti sono contenuti attualmente in EIS e vengono compiute circa 10.000 interrogazioni ogni mese. I dati trattati nell'EIS non possono essere conservati a tempo indeterminato: Europol può memorizzare solo i dati per periodi ben definiti di tempo<sup>16</sup>. In generale, le informazioni devono essere trattenute solo per il tempo strettamente necessario e devono essere riesaminate al più tardi tre anni dopo l'inserimento. Revisioni dovrebbero in ogni caso aver luogo se insorgono circostanze che rendono necessaria la cancellazione dei dati. Ad esempio, i dati devono essere

<sup>15</sup> Art. 12 (1) ECD.

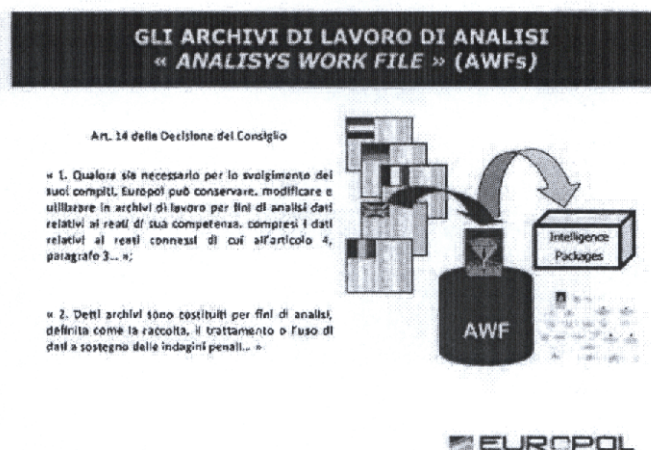
<sup>16</sup> Art. 20 ECD.

eliminati quando le persone sono state assolte o un procedimento nei loro confronti è definitivamente concluso<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> Art. 12 (5) ECD.

## 5. File di lavoro per fini di analisi - AWF



L'analisi criminale presso Europol viene compiuta per mezzo di archivi di lavoro per fini di analisi (AWF), che forniscono il quadro per la collaborazione operativa all'interno dell'UE. A differenza dell'EIS, l'obiettivo degli AWF e l'analisi concentrata in una specifica area criminale. Fenomeni dedicati possono essere individualmente interessati e affrontati (ad esempio il terrorismo islamico, la tratta di esseri umani, il riciclaggio di denaro), permettendo la raccolta e l'analisi di dati pertinenti in un ambiente unico.

Conformemente, i dati degli AWFs, possono non solo essere connessi a sospetti (futuri) criminali ma anche a contatti, soci, testimoni, vittime, informatori. La lista delle categorie di dati<sup>18</sup> che possono essere conservati è più ampia di quella di EIS. Tuttavia, regole supplementari di protezione dei dati vengono applicate e garantiscono l'impiego responsabile delle informazioni contenute in questo ambiente.

L'accesso agli AWF e al contenuto dei singoli file sono rigorosamente limitati dai loro rispettivi Ordini di apertura<sup>19</sup>. In primo luogo, gli ordini di apertura specificano lo scopo del *file*. Informazioni che non si adattano alla descrizione e allo scopo non possono essere inserite in un AWF. I dati già contenuti in un AWF non possono essere utilizzati per altri scopi, come la formazione o indagini amministrative da parte delle autorità fiscali. L'Art. 4 delle c.d. Regole degli AWF stabilisce inoltre che i dati personali possono essere trattati soltanto nella misura in cui non eccedono le finalità del file di lavoro per fini di analisi'. Inoltre, l'art. 14 (1) ECD sottolinea che i dati personali sensibili possono essere trattati solo se strettamente necessarie ai fini del *file*.

Sono dati personali sensibili quelli che rivelano l'origine razziale o etnica, le opinioni politiche, le convinzioni religiose o filosofiche o sindacali di appartenenza così come aspetti riguardanti la

<sup>18</sup> Art. 6 AWF Rules.

<sup>19</sup> Art. 5 AWF Rules.

salute e la vita sessuale. La selezione di un gruppo particolare di persone unicamente sulla base di tali dati è vietata.

Inoltre, gli Ordini di apertura, determinano la natura dei dati e gli individui su cui i dati possono essere memorizzati, le condizioni alle quali i dati possono essere comunicati ad alcuni destinatari e le procedure appropriate per farlo, così come i termini per la conservazione dei dati medesimi. Per quanto riguarda la conservazione dei dati si applicano gli stessi principi dell'EIS<sup>20</sup>.

La partecipazione alle attività di analisi è limitata a un gruppo di analisti espressamente nominati: in generale, sono designati agenti dello *staff* di Europol e gli ufficiali di collegamento o esperti degli Stati membri interessati possono partecipare a un particolare *file*. I terzi possono essere associati alle attività del gruppo di analisi e ricevere i risultati delle analisi che li riguardano. Allo stesso tempo, i membri del gruppo di analisi, possono imporre limiti all'utilizzo dei propri dati assegnando codici di gestione predefiniti (c.d. *handling code*). Per esempio si possono determinare o escludere i potenziali beneficiari<sup>21</sup>. Per consentire agli AWF di funzionare e permettere un'analisi efficace, i dati nei *file* devono essere accuratamente controllati: informazioni di alta qualità generano analisi di alta qualità. Le autorità di polizia preposte devono essere in grado di fare affidamento sulle informazioni fornite da Europol che devono essere corrette e valide. Ne consegue che Europol può trattare i dati solo se accurati e aggiornati. Dopo una prima verifica quando si immettono i dati, devono essere eseguite regolari revisioni per garantire che i dati continuino a soddisfare tali requisiti<sup>22</sup>. Il controllo regolare è quindi indispensabile per il funzionamento degli AWF.

Il 2012 ha visto un cambiamento sostanziale della materia, pur lasciando immutato il quadro legale di riferimento, ovvero l'approvazione e l'entrata in vigore della riforma degli AWFs con il c.d. "nuovo concetto" che ha portato all'integrazione dei 27 *Focal Point* (in passato denominati AWFs) in due soli nuovi AWFs (*Serious and Organised Crime* e *Counter Terrorism*). Europol prevede, inoltre, la riduzione del numero dei *Focal Point* e l'allineamento di essi con le priorità EMPACT, l'accettazione del nuovo sistema di analisi di Europol (EAS) e il miglioramento dei *cross-matching* e della qualità delle relazioni analitiche.

<sup>20</sup> Art. 20 (1) ECD.

<sup>21</sup> Art. 14 (6) ECD.

<sup>22</sup> Art. 27 ECD with Art. 5 Convention 108, Art. 29 (1) ECD.