



| Franco Roberti | Roberto Angrisani |

L'AGENZIA DELL'UE PER LA COOPERAZIONE NELL'ATTIVITÀ DI CONTRASTO EUROPOL

NEL SISTEMA DELLA COOPERAZIONE
INTERNAZIONALE DI POLIZIA

II EDIZIONE

Laurus

| Franco Roberti | Roberto Angrisani |

L'AGENZIA DELL'UE PER LA COOPERAZIONE NELL'ATTIVITÀ DI CONTRASTO EUROPOL

NEL SISTEMA DELLA COOPERAZIONE
INTERNAZIONALE DI POLIZIA

II EDIZIONE

Laurus

Introduzione alla seconda edizione

Negli ultimi due anni, a causa degli eventi internazionali, le principali priorità di contrasto dell'Europol sono diventate la lotta al terrorismo e al traffico di migranti ma, nello stesso periodo, numerose altre cause hanno inciso profondamente sulle funzioni e sugli assetti organizzativi dell'Agenzia.

È intervenuta l'adozione del Regolamento (UE) 2016/794 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 maggio 2016 che ha istituito l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione nell'attività di contrasto Europol che ha sostituito l'Ufficio europeo di polizia Europol.

Il nuovo regime giuridico spiega i suoi effetti dal 1° maggio 2017 e ha abrogato non solo la decisione del Consiglio 2009/371/GAI, la vecchia disciplina giuridica dell'Europol, ma anche tutte le altre decisioni che le davano attuazione (2009/934/GAI, 2009/935/GAI, 2009/936/GAI e 2009/968/GAI) e che regolavano le relazioni dell'Europol con i *partner*, incluso lo scambio di dati personali e le informazioni classificate; stabilivano l'elenco dei paesi e delle organizzazioni terzi con cui Europol poteva stipulare accordi; fissavano le norme di attuazione degli “archivi di lavoro per fini di analisi” (i *database* dell'Europol con le informazioni penali criminali); e le norme sulla protezione del segreto delle informazioni.

Il nuovo Regolamento è adesso un pacchetto unico che disciplina, in modo organico, il funzionamento dell'Agenzia.

All'origine della revisione del regime giuridico dell'Europol, si ricorderà, vi erano alcune questioni ritenute della massima importanza: a) allineare Europol con i requisiti del Trattato di Lisbona, ridefinendone il quadro normativo con un Regolamento che introducesse, tra l'altro, un meccanismo di controllo parlamentare delle attività di Europol, del Parlamento europeo insieme ai Parlamenti nazionali, per migliorare la legittimazione democratica e la responsabili-

tà nei riguardi dei cittadini europei; *b*) raggiungere gli obiettivi del programma di Stoccolma, facendo di Europol un *hub* per lo scambio d'informazioni tra le autorità di polizia degli Stati membri; *c*) sviluppare i centri di competenza specializzati dell'UE per la lotta contro alcuni tipi di reati di competenza dell'Europol e, in particolare, il Centro di criminalità informatica europea (EC3); *d*) garantire un solido sistema di protezione dei dati per l'Europol, assicurando al supervisore sul regime della protezione dei dati di Europol piena autonomia, azione efficace e sufficienti poteri d'intervento e migliorare la *governance* di Europol ricercando una maggiore efficienza.

Larga parte di questi obiettivi annunciati sono stati conseguiti.

Il nuovo Regolamento prevede maggiori poteri di controllo in capo ai Parlamenti nazionali e al Parlamento europeo. Sarà creato un nuovo gruppo parlamentare congiunto di controllo, formato dai Parlamenti nazionali e dal Parlamento europeo e il ruolo di controllo dei Parlamenti nazionali diventerà più importante nel futuro, proprio per l'istituzionalizzazione di questa forma di collaborazione.

Seicentoseventantasei agenzie di polizia sono ora collegate alla piattaforma per la condivisione d'informazioni dell'Europol. Migliaia di messaggi d'*intelligence* sono scambiati ogni giorno attraverso questo canale e gli analisti dell'Agenzia individuano eventuali connessioni utili agli Stati membri per lo svolgimento di attività operative di contrasto alla criminalità organizzata e al terrorismo.

Il Centro di contrasto alla criminalità informatica europea è una realtà già dal 2013 e, dopo di questo, sono stati sviluppati anche altri centri: nel gennaio 2016 è diventato operativo il *Centro europeo di contrasto al terrorismo* (ECTC) che ha il compito di contribuire a migliorare la risposta dell'Unione europea all'attuale minaccia terroristica e si concentra sul miglioramento dei livelli di scambio d'informazioni tra gli Stati membri nel campo del terrorismo. Il centro ha la funzione di dare assistenza nelle indagini cosiddette «prioritarie», come quelle che hanno fatto seguito agli attacchi di novembre 2015 a Parigi e marzo 2016 a Bruxelles, utilizzare capacità specialistiche per monitorare le attività di finanziamento del terrorismo e la propaganda terroristica *on-line* e analizzare le even-

tuali connessioni tra il terrorismo e la criminalità organizzata. L'ECTC, al suo interno, ha assorbito anche l'*Unità di segnalazione Internet* dell'UE (EU-IRU), un'unità già operativa dal luglio 2015, volta a combattere la propaganda terroristica *on-line* e altre attività estremistiche, la cui creazione era stata sollecitata dalla Commissione all'indomani degli attentati terroristici di Parigi e Copenaghen nei primi mesi del 2015. Nel febbraio 2016, ha iniziato la sua attività anche il *Centro europeo di contrasto al traffico di migranti* (EMSC), in risposta all'incremento senza precedenti del numero di migranti irregolari giunti nell'UE dal 2014 (secondo le analisi dell'Europol, il novanta per cento dei migranti che ha compiuto un viaggio verso l'Europa, si è avvalso di qualche facilitazione assicurata dietro compenso da un'organizzazione criminale). Lo scopo del centro è di agevolare lo scambio d'informazioni tra gli Stati membri migliorando le modalità di scambio coordinando le loro operazioni nella lotta contro il traffico di migranti e garantendo una maggiore cooperazione tra gli Stati membri stessi, tra loro e le organizzazioni internazionali, tra le parti nazionali interessate e le altre agenzie europee.

Sotto il profilo della "protezione dei dati", invece, l'Autorità di controllo comune della Decisione Europol, formata da rappresentanti delle autorità nazionali della protezione dei dati degli Stati membri, scompare per lasciare il posto al Garante europeo per la protezione dei dati (GEPD) che agirà, comunque, in stretta sintonia con le autorità nazionali di controllo degli Stati membri grazie anche a un apposito "Consiglio di cooperazione" composto proprio da rappresentanti delle autorità nazionali di protezione dei dati.

Il Regolamento, come previsto, agisce profondamente anche sulla *governance* dell'Agenzia ridisegnando in maniera più dettagliata rispetto al passato, ad esempio, le responsabilità del Direttore esecutivo circa l'esecuzione dei compiti assegnati all'Europol dal Regolamento oltre che la sua procedura di selezione e nomina.

Anche i compiti del Consiglio di amministrazione di Europol che, attraverso i rappresentanti degli Stati membri e della Commissione, governa l'Agenzia sono ridisegnati tenuto conto delle esperienze di lavoro maturate in questi ultimi anni, sotto il regime giuridico del-

la Decisione e, molte delle prassi sviluppatesi nel tempo, sono ora condensate e istituzionalizzate nel testo regolamentare.

Alla base delle motivazioni che hanno portato al cambio di regime giuridico dell'Europol, tra le altre, vi era anche la considerazione del Consiglio dell'UE che, sotto la Decisione, disposizioni tassative consentivano a Europol di analizzare informazioni solo nell'ambito dei singoli "archivi di lavoro per fini di analisi" (AWF) non consentendo di eseguire analisi incrociate tra gli archivi e impedendo così collegamenti o possibili nessi tra la criminalità organizzata e il terrorismo. Ne derivavano, secondo il Consiglio, duplicazioni di dati rilevanti nei vari *database* di lavoro e analisi poco efficaci per mancanza di reale interoperabilità tra un archivio e l'altro. Il nuovo sistema introdotto dal Regolamento, sostenuto fortemente dal Consiglio, mira perciò a costituire un ambiente di trattamento dei dati diverso dal precedente che si basa su un concetto c.d. di "gestione integrata dei dati" (IDMC) il cui scopo è di consentire a Europol di identificare meglio collegamenti e nessi tra varie indagini; individuare tendenze e modelli emergenti della criminalità per migliorare le capacità di sostegno operativo; evitare duplicazioni sottoponendo le informazioni a controllo incrociato aumentando i requisiti di flessibilità e la certezza del diritto e, in ultima analisi, migliorando la qualità dei servizi offerti agli utenti finali, gli investigatori. Tra le conseguenze più evidenti di questo nuovo concetto vi è la scomparsa dal quadro giuridico dell'Europol dei tradizionali archivi di lavoro, gli "AWF", che hanno rappresentato un carattere distintivo dell'Europol sin dalla fondazione, sostituiti da nuovi "progetti di analisi operativa" ("*Analysis Projects*") che sono il nuovo ambito nel quale dovranno essere trattate le informazioni sensibili, incluse quelle personali, per scopi di riscontri incrociati diretti a identificare gli autori o i sospettati della commissione di crimini di competenza dell'Europol o persone potenzialmente in grado di compierne, per scopi di analisi strategiche o tematiche, per le analisi operative, ecc..

Anche il ruolo delle Unità nazionali Europol, le unità centralizzate di coordinamento che devono essere stabilite in ciascuno Stato membro e che sono preposte, in via esclusiva, al dialogo tra Euro-

pol e le autorità nazionali competenti, appare ridisegnato con un lieve spostamento a favore dell'Europol che può, adesso più che in passato (e sia pure con alcuni temperamenti), dialogare direttamente con le autorità competenti degli Stati membri. Anche quest'ultima definizione è stata corretta nei suoi contenuti in senso estensivo cosicché le autorità nazionali competenti che possono parlare con l'Europol, la cui individuazione è rimessa alla responsabilità degli Stati membri, non devono essere più individuate tra le forze di polizia in senso stretto ma tra *“gli altri servizi degli Stati membri incaricati dell'applicazione della legge e preposti alla prevenzione e alla lotta contro la criminalità in forza del diritto nazionale”* e *“le altre autorità pubbliche degli Stati membri che, in forza del diritto nazionale, sono preposte alla prevenzione e alla lotta contro le forme di criminalità di competenza di Europol”*.

Sull'onda della minaccia terroristica e dei fenomeni migratori senza precedenti la Commissione, il 28 aprile 2015, adottava la “Agenda europea sulla sicurezza” un documento chiave della nuova Strategia di sicurezza interna dell'UE (l'originaria Strategia di sicurezza interna ha esaurito il suo ciclo nel 2014) che fornisce le linee guida per l'Unione per affrontare le minacce alla sicurezza nel periodo 2015-2020 e, in particolare, il terrorismo, la criminalità organizzata e la cybercriminalità. L'Agenda, molto vasta, affronta i temi della sicurezza in senso ampio e non è una semplice dichiarazione teorica e di stile, ma si prefigge di utilizzare il valore aggiunto dell'azione dell'UE nelle attività di contrasto e per fare ciò enumera, in concreto, le possibili azioni da intraprendere non limitandosi a dare disposizioni strategiche ma, fatto assolutamente nuovo e indicativo della particolare forza del mandato che la Commissione ha inteso conferire, attribuendo all'Europol compiti specifici quali, ad esempio: la creazione dell'ECTC, prima citato, compresa la valorizzazione delle informazioni sui terroristi combattenti stranieri attraverso l'integrazione nel Centro dell'archivio di Europol a ciò dedicato, noto come punto focale *“Travellers”*; la valorizzazione del programma di controllo delle transazioni finanziarie dei terroristi (TFTP); l'integrazione tra i sistemi dell'Europol della rete informa-

tica decentralizzata che fornisce sostegno alle unità d'informazione finanziaria (FIU.NET) e altro ancora.

Per ciò che concerne il contrasto alle reti criminali che agevolano il traffico di migranti, invece, ha richiesto di replicare iniziative già sperimentate e di successo che hanno richiesto la creazione di squadre congiunte d'*intelligence* formate da analisti degli Stati membri e di Europol (come il “*Joint Operational Team*” - MARE, un *team* d'*intelligence* concentrato sul contrasto al traffico di migranti); il caricamento delle informazioni sulle armi da fuoco sequestrate nell'UE nel sistema informativo base di Europol (il c.d. “*Europol Information System*” o EIS), per rafforzarne la tracciabilità, standardizzare la marcatura e stabilire norme comuni per la neutralizzazione delle armi da fuoco e, ancora, lo sfruttamento delle competenze acquisite dell'Europol nel contrasto ai traffici di droga e nel contrasto alla tratta di esseri umani.

Nella risposta alla criminalità informatica ha invece richiesto – tra l'altro – di sviluppare la cooperazione con il settore privato mediante partenariati pubblico-privato.

La Commissione è però andata oltre e nel maggio 2015, con l'adozione della c.d. “Agenda europea sulla migrazione”, ha definito anche le politiche comuni sui flussi migratori per il periodo 2015 – 2020 e, pure in questo caso, come per l'Agenda europea sulla sicurezza, ha assegnato all'Europol incarichi specifici nel quadro di c.d. “azioni immediate” da intraprendersi per fronteggiare il drammatico flusso di migranti nel Mediterraneo. Il coinvolgimento diretto dell'Europol ha riguardato, in particolare, le attività di contrasto alle “reti di criminali trafficanti” potenziando immediatamente la ricordata squadra operativa congiunta per l'informazione marittima *JOT* - MARE (all'epoca appena costituita) e il suo *database* di riferimento, il “*punto focale Checkpoint*”, contenente informazioni sulle organizzazioni criminali che facilitano il traffico di migranti, creando così un punto di accesso unico per la cooperazione tra agenzie in materia di traffico di migranti. Europol veniva inoltre incaricata, insieme con l'Agenzia europea della guardia costiera e di frontiera Frontex, di delineare i profili dei natanti che avrebbero potuto essere usati dai trafficanti, applicando poi i modelli ottenuti per

individuare le imbarcazioni di possibile impiego e controllarne i movimenti ed anche di intercettare su *Internet* i contenuti illegali con cui i trafficanti attraggono migranti e rifugiati per richiederne la rimozione e, ancora, di sostenere gli Stati membri in prima linea con indagini volte a smantellare le reti della tratta e del traffico di migranti, se necessario, con il dispiegamento di analisti dell'Europol sul campo.

Sul piano interno, il Decreto Legislativo 15 febbraio 2016 n. 34, ha finalmente introdotto nell'ordinamento italiano le norme di attuazione della decisione quadro 2002/465/GAI del Consiglio, relativa alle squadre investigative comuni (SIC), ben oltre il termine ultimo fissato al 1° gennaio 2003. Il decreto contiene la disciplina riguardante la costituzione e il funzionamento delle SIC, operanti nel territorio dell'Unione europea, istituite su iniziativa di un'autorità italiana oppure di un'autorità di un altro Stato membro cui l'Italia sia invitata a partecipare. Le SIC costituiscono una forma di cooperazione più stretta tra le forze di polizia finalizzata all'accertamento e alla repressione di forme di criminalità transazionale al di fuori delle procedure di cooperazione giudiziaria. La novità maggiore dello strumento consiste nel consentire la formazione di un gruppo investigativo internazionale che agisce nell'ambito di un obiettivo comune, operando simultaneamente nei vari Stati membri interessati dalle indagini. L'auspicio è che questa nuova modalità operativa possa conseguire una maggiore efficacia repressiva nei confronti di quei crimini come, ad esempio, il terrorismo, la tratta di esseri umani, i traffici di droga, la pedopornografia e la criminalità informatica che agiscono sempre più su scala internazionale, con il frazionamento della fattispecie criminosa tra i vari Stati membri che, caratterizzati da normative penali molto difformi, causano seri ostacoli alle attività investigative e repressive.

La collaborazione attraverso le SIC può coinvolgere non soltanto autorità giudiziarie e di polizia, ma anche autorità non statali, come gli ufficiali in servizio presso Europol ma anche presso l'Unità europea di cooperazione giudiziaria Eurojust o l'ufficio europeo per la lotta antifrode OLAF.

Per ciò che concerne i rapporti di analisi strategica, è stata diffusa l'edizione 2017 del rapporto di valutazione della minaccia portata all'Unione europea dalla criminalità organizzata e dalle forme gravi di criminalità, il SOCTA, che prende il posto dell'edizione del 2013 (il cui ciclo di valutazione è terminato nel 2017). Si tratta del più importante documento strategico di analisi prodotto da Europol sulla cui base, il Consiglio dei Ministri dell'UE, definisce le sue priorità di contrasto e fornisce raccomandazioni per la lotta alla criminalità organizzata in Europa e servirà, quindi, per elaborare le priorità di contrasto dell'UE nel quadriennio 2018-2021. Il SOCTA si basa su dati provenienti da organismi di polizia degli Stati membri, da fonti aperte (attentamente valutate per determinarne l'affidabilità e la validità delle informazioni) e quelli ottenuti da organismi e paesi terzi, elaborati secondo nuove metodologie recentemente concordate. L'ultima edizione del rapporto, intitolata "Il crimine nell'era della tecnologia", ha analizzato il complesso dei "mercati criminali", 5000 gruppi criminali internazionali attualmente oggetto d'investigazione con al loro interno elementi provenienti da 180 diversi Paesi, le loro "strutture", le "composizioni" le "dimensioni internazionali", la "mobilità" e molto altro ancora.

Il rapporto IOCTA, di valutazione della minaccia portata dalla criminalità organizzata via *Internet* all'UE, nell'edizione 2016, segnala invece un'accelerazione delle tendenze criminali consolidate (uno spettro assai ampio di crimini informatici compiuti per mezzo di *ransomware*, ma anche frodi *on-line* con carte di credito, attacchi DDoS, ecc.) e, in particolare, evidenzia come il volume, la portata e i danni finanziari del *cybercrime*, uniti al rischio asimmetrico tipico di questa forma criminale, dove criminali *entry level* possono provocare gravi danni anche con conoscenze informatiche minime, abbiano raggiunto un livello tale che in alcuni paesi dell'UE, il crimine informatico, "potrebbe" aver superato quello tradizionale in termini di "segnalazioni".

L'edizione 2017, l'undicesima, del rapporto TE-SAT sulla situazione e le tendenze del terrorismo nell'UE analizza, invece, tutte le possibili forme di terrorismo: *ihadista*, etno-nazionalista e separatista, di sinistra e anarchico, di destra comprese le azioni condotte

da singoli autori ovviamente concentrandosi, vista la recrudescenza degli episodi di matrice *ihadista* verificatisi nell'UE nel 2016, su quest'ultimo aspetto.

Il testo esamina anche le evoluzioni nei rapporti di cooperazione tra Europol e le altre Agenzie e istituzioni dell'UE e con le organizzazioni internazionali e, in particolare, con l'INTERPOL, con cui le relazioni sono in costante evoluzione in un'ottica di sempre maggiore complementarietà in funzione delle rispettive caratteristiche. È stata anche analizzata l'evoluzione nel sistema di scambio d'informazioni transfrontaliero nell'UE alla luce dei nuovi impulsi, rispetto all'analisi operata dalla Commissione nel 2012, derivati dall'Agenda europea per la sicurezza che ha richiesto l'agevolazione dello scambio d'informazioni tra le autorità di contrasto e le agenzie dell'UE, attraverso l'ulteriore promozione dell'uso del sistema d'informazione Schengen (SIS), il sistema d'informazione centralizzato su larga scala che viene utilizzato come strumento d'ausilio per i controlli sulle persone e sugli oggetti (quali documenti di viaggio e veicoli) alle frontiere esterne dello spazio Schengen congiuntamente alla banca dati dell'INTERPOL sui documenti di viaggio rubati e smarriti (SLTD) e, ancora, del Sistema europeo d'informazione sui casellari giudiziari (ECRIS) in uso da parte di ventisei Stati membri, che già favorisce lo scambio d'informazioni cruciali in questo settore.

Questi e altri argomenti hanno perciò reso necessario una rivisitazione molto estesa del testo per adeguarlo alle profonde e sostanziali modifiche introdotte dal Regolamento (UE) 2016/794 ma anche a causa dell'instabilità dello scenario internazionale e delle conseguenti evoluzioni delle attività di contrasto.

Il volume, come sempre, è integrato da una bibliografia, schemi riassuntivi ed elenchi della principale normativa di riferimento a supporto degli scambi informativi o a uso di coloro che, semplicemente, desiderano approfondire la materia.

Roma, maggio 2018

Franco Roberti e Roberto Angrisani

La pubblicazione è stata stampata grazie ai detenuti della Casa di reclusione di Sant'Angelo dei Lombardi, dove trovano occupazione durante il periodo di espiazione della Loro pena. Ai detenuti viene insegnato un mestiere che consentirebbe Loro di tornare alla società con una specializzazione che prima non avevano e che hanno acquisito durante il periodo della pena. Siamo certi che il valore etico di questa scelta, Vi consentirà di sorvolare su piccole imperfezioni che eventualmente individuerete nell'Opera, grazie.

A causa degli eventi internazionali, le principali priorità di contrasto dell'Europol sono oggi la lotta al terrorismo e al traffico di migranti, ma numerosi altri fattori hanno inciso profondamente sulle funzioni e gli assetti interni dell'Agenzia che è stata recentemente riorganizzata.

Dal 1° maggio 2017, spiega i suoi effetti il Regolamento (UE) 2016/794 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 maggio 2016, che ha istituito l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione nell'attività di contrasto Europol che succede all'Ufficio europeo di polizia (Europol) e che ne ha ridisegnato il regime giuridico, gli obiettivi e i compiti, ampliandone le potenzialità.

Sono mutati i criteri di trattazione delle informazioni che Europol riceve dagli Stati membri dell'Unione e degli altri partner di cooperazione per le esigenze di "supporto alle attività investigative" degli stessi Stati e di "analisi operativa" condotta a favore degli investigatori ma anche delle Istituzioni europee e che avviene, adesso, secondo un nuovo concetto di "Gestione integrata dei dati", il cui scopo è di consentire a Europol di identificare meglio i collegamenti e i nessi tra le varie indagini e le tendenze e i modelli emergenti delle organizzazioni criminali e terroristiche, aumentando e migliorando le capacità di sostegno operativo agli Stati.

Nell'ambito della rinnovata strategia di sicurezza interna dell'UE sono state varate le Agende europee sulla "sicurezza" e sulla "migrazione" che, definendo le linee guida dell'Unione per il contrasto alla minaccia portata dalla criminalità organizzata e dal terrorismo per il quinquennio 2015-2020, assegnano all'Europol nuovi e più forti compiti per la lotta al terrorismo, al cybercrime e alla criminalità organizzata con particolare riguardo al contrasto dei gruppi criminali organizzati che agevolano il traffico irregolare dei migranti.

È intervenuta la riforma della "protezione dei dati" nell'UE ai cui contenuti il nuovo regime giuridico dell'Europol si è dovuto conformare per garantire un corretto equilibrio tra l'incisività delle indagini e le esigenze di riservatezza delle informazioni e di privacy.

Tutte queste novità e le modalità di scambio informativo via Europol a vantaggio delle investigazioni sono illustrate in questo libro, i cui scopi sono di fornire agli operatori del settore una guida pratica di riferimento e un testo per incrementare la conoscenza dell'Europol nel più ampio sistema della cooperazione internazionale di polizia.

