

SENATO DELLA REPUBBLICA

XVII LEGISLATURA

Doc. XVIII
n. 12

RISOLUZIONE DELLA 1^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'Interno, ordinamento generale dello Stato e della Pubblica Amministrazione)

(*Estensore* CAMPANELLA)

approvata nella seduta del 16 luglio 2013

SULLA

**PROPOSTA DI REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO
E DEL CONSIGLIO CHE ISTITUISCE L'AGENZIA DELL'UNIONE
EUROPEA PER LA COOPERAZIONE E LA FORMAZIONE
DELLE AUTORITÀ DI CONTRASTO (EUROPOL) E ABROGA
LE DECISIONI 2009/371/GAI DEL CONSIGLIO E 2005/681/GAI
DEL CONSIGLIO (COM (2013) 173 definitivo)**

ai sensi dell'articolo 144, commi 1 e 6, del Regolamento

Comunicata alla Presidenza il 18 luglio 2013

INDICE

Testo della risoluzione	<i>Pag.</i>	3
Parere della 14 ^a Commissione permanente	»	6

La Commissione, esaminato l'atto comunitario recante la proposta di regolamento COM (2013) 173 che istituisce l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione e la formazione delle autorità di contrasto (Europol) che sostituisce e succede all'attuale ufficio europeo di polizia (Europol) nonché all'Accademia europea di polizia (CEPOL), di cui assorbe le funzioni, abrogando le decisioni 2009/371/GAI del Consiglio, del 6 aprile 2009, e 2005/681/GAI del Consiglio, del 20 settembre 2005,

tenuto conto che:

la proposta di regolamento è volta ad adeguare Europol alle prescrizioni del trattato di Lisbona, potenziandone il ruolo con particolare riguardo all'interscambio di *intelligence* tra le autorità di contrasto alla criminalità degli Stati membri, all'assorbimento dei compiti di CEPOL (contestualmente soppressa), al rafforzamento del regime di protezione dei dati applicabile ad Europol ed al miglioramento della *governance* dell'Agenzia, in particolare semplificando le procedure decisionali degli organi direttivi, la cui struttura è peraltro parzialmente diversa rispetto all'Ufficio attuale;

a tal fine la proposta di regolamento in oggetto appare volta ad aumentare le informazioni che gli Stati membri devono comunicare a Europol, rafforzare l'obbligo degli Stati membri di fornire dati pertinenti nonché il coordinamento delle indagini e delle azioni operative dell'Agenzia, garantendo la semplificazione delle operazioni decisionali,

osservato che:

la proposta di Regolamento in oggetto da un lato appare suscettibile di superare gli stessi obiettivi che si propone, dall'altro presenta aspetti di indeterminatezza che richiedono una revisione e precisazione del testo;

in particolare, in materia di formazione, appare necessario valutare con maggior attenzione i profili operativi derivanti dall'incorporazione di CEPOL in Europol, onde assicurare l'effettività dei risparmi di spesa attesi e la maggior efficacia delle attività di formazione;

nell'ambito del documento all'esame, la Commissione europea non fornisce alcuna indicazione circa il suo giudizio di compatibilità della proposta con il principio di sussidiarietà, se non nella formula di rito contenuta nel considerando 59 della proposta di regolamento stesso,

considerato che:

Europol può svolgere un ruolo molto importante ai fini dello scambio di informazioni, del coordinamento delle operazioni tra i Paesi membri

dell'Unione europea per la prevenzione e la lotta alla criminalità organizzata transnazionale e al terrorismo e della ampiezza delle materie che rientrano nelle competenze di Europol;

è necessario garantire un più elevato livello di formazione dei funzionari addetti alle autorità di contrasto alla criminalità organizzata, attualmente svolta da CEPOL, la quale verrebbe ad essere incorporata nell'Agenzia Europol;

appare necessario conciliare con maggior attenzione le disposizioni relative al trattamento delle informazioni, per le finalità istituzionali di contrasto, con la tutela delle persone fisiche e dei loro dati sensibili,

valutando favorevolmente l'obiettivo di una più stretta integrazione tra formazione e azioni operative, si esprime in senso favorevole con le seguenti condizioni:

con riferimento all'articolo 3, siano puntualmente definiti i limiti della cooperazione in riferimento all'allargamento del mandato di Europol in considerazione della presenza di altri organismi di cooperazione (INTERPOL e Sistema di informazione Schengen);

in materia di cooperazione, sia specificato, all'articolo 4, paragrafo 1, lettera c), che lo svolgimento di indagini e azioni operative è conferito a Europol esclusivamente nell'ambito delle funzioni tipiche di coordinamento, già istituzionalmente proprie come definite dal Trattato di Lisbona;

siano puntualmente indicate le attività, attualmente svolte da CEPOL le quali, non rientrando tra quelle istituzionali, presumibilmente non sarebbero trasferite a Europol;

con riferimento all'articolo 7, paragrafo 5, sia mantenuto il ruolo dell'Unità nazionale Europol;

con riferimento all'articolo 6, sia mantenuta l'attuale formulazione dell'articolo 7 del Regolamento vigente in materia di obbligo degli Stati membri e delle autorità competenti all'avvio delle indagini, di inviare comunicazioni motivate ad Europol;

sia esclusa o comunque limitata, all'articolo 12, la facoltà di istituire organismi, attualmente non previsti, sulla base di una determinazione del consiglio d'amministrazione, rafforzando a tal fine l'aspetto del conseguimento di maggiori risparmi;

sia esclusa, nello specifico, la possibilità di conferire al comitato esecutivo di cui agli articoli 21 e 22 funzioni svolte dal direttore esecutivo di cui all'articolo 18;

con riferimento all'articolo 25 sia assicurata, ridefinendo il potere di ciascun soggetto di determinare autonomamente limitazioni all'accesso alle informazioni, la omogeneità delle competenze di ciascun soggetto, ed in particolare degli Stati membri;

siano rafforzate le disposizioni volte a prevenire e sanzionare ogni abuso e violazione in materia di accesso e trattamento dei dati personali, valutando altresì la esclusione della possibilità per Europol di determinare limitazioni per quanto riguarda informazioni ottenute da fonti accessibili al pubblico;

sia espunta, o comunque definita con criteri stringenti, la tipologia dei soggetti privati con i quali si potrebbe procedere allo scambio e alla condivisione di informazioni, prevedendo comunque l'obbligo di motivazione per ciascuna operazione in tal senso;

con riferimento all'articolo 54 e all'accesso del Parlamento europeo ad informazioni classificate e dati sensibili non classificati transitati attraverso Europol, siano apportate le necessarie integrazioni finalizzate ad assicurare la riservatezza delle indagini e la tutela dei dati sensibili;

con riferimento al capo IX in materia di controllo parlamentare:

a) siano introdotte disposizioni specifiche volte a rafforzare il ruolo dei Parlamenti nazionali e lo strumento di controllo rappresentato dalle riunioni interparlamentari delle Commissioni competenti per materia, secondo quanto stabilito nelle conclusioni della Conferenza di Stoccolma del 15 maggio 2013;

b) siano introdotte idonee modalità di verifica, da parte parlamentare, sia sugli indirizzi programmatici dell'attività di Europol, che, soprattutto, sugli esiti di tale attività e sui risultati raggiunti;

c) siano previste idonee forme di partecipazione parlamentare alle procedure di valutazione dell'idoneità dei candidati agli incarichi di vertice dell'Agenzia.

PARERE DELLA 14^a COMMISSIONE PERMANENTE
(POLITICHE DELL'UNIONE EUROPEA)

(Estensore: SUSTA)

26 giugno 2013

La Commissione, esaminato l'atto,

considerato che esso intende istituire un'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione e la formazione delle autorità di contrasto (Europol) al fine di migliorare la cooperazione reciproca fra le autorità di contrasto dell'Unione europea, sostenerne e potenziarne l'azione, nonché per attuare una politica di formazione coerente;

tenuto conto che la proposta in oggetto fornisce la base giuridica per un nuovo Europol che sostituisce e succede all'Ufficio europeo di polizia (Europol), istituito con decisione 2009/371/GAI del Consiglio, del 6 aprile 2009, e all'Accademia europea di polizia (CEPOL), istituita con decisione 2005/681/GAI del Consiglio, del 20 settembre 2005, accorpando le due agenzie e assegnando alla nuova agenzia, risultante dalla fusione, anche il compito di mettere in atto il programma di formazione europea delle autorità di contrasto;

considerato che l'Ufficio europeo di polizia è entrato in funzione il 1° luglio del 1999 a seguito della ratifica della convenzione Europol da parte di tutti gli Stati membri e che il 1° gennaio del 2010, a seguito dell'adozione della relativa decisione del Consiglio, che ha sostituito la convenzione Europol, è divenuto un'agenzia a pieno titolo dell'Unione europea;

considerato che l'articolo 88 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) prevede che Europol sia disciplinata da un nuovo strumento giuridico, ovvero che il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando mediante regolamenti secondo la procedura legislativa ordinaria, siano tenuti a determinare la struttura, il funzionamento, la sfera d'azione e i compiti di Europol;

valutato, inoltre, che tale articolo prevede che le attività di Europol siano soggette a controllo da parte del Parlamento europeo, controllo cui sono associati i parlamenti nazionali;

preso atto della relazione sulla proposta in oggetto, trasmessa dal Ministero dell'interno – Ufficio affari legislativi e relazioni parlamentari, ai sensi dell'articolo 6, comma 4, della legge 24 dicembre 2012, n. 234,

formula, per quanto di competenza, osservazioni favorevoli con i seguenti rilievi:

la base giuridica è correttamente individuata nell'articolo 88 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), nonché nell'articolo 87, paragrafo 2, lettera *b*), del TFUE, il quale prevede misure riguardanti un sostegno alla formazione del personale e la cooperazione relativa allo scambio di personale;

la proposta appare conforme al principio di sussidiarietà in quanto l'obiettivo che essa si prefigge, ovvero l'istituzione di un'entità responsabile della cooperazione e della formazione in materia di contrasto a livello dell'Unione, non può essere conseguito in misura sufficiente dagli Stati membri e può quindi, a motivo della portata e degli effetti dell'azione in questione, essere conseguito meglio a livello dell'Unione;

la proposta appare altresì conforme al principio di proporzionalità poiché si limita a quanto necessario per conseguire i propri obiettivi.

Nel merito, si accoglie con favore l'obiettivo della presente proposta di conformare Europol alle prescrizioni del Trattato di Lisbona, intese a rafforzarne la legittimità e la responsabilità democratica nei confronti dei cittadini europei;

si esprime apprezzamento per la volontà della Commissione europea di far sì che Europol sostenga e potenzi l'azione nei confronti delle autorità competenti degli Stati membri e la reciproca collaborazione, in linea con quanto delineato nel «Programma di Stoccolma – Un'Europa aperta e sicura al servizio e a tutela dei cittadini», che ha invitato Europol a evolversi e divenire il punto nodale dello scambio di informazioni fra le autorità di contrasto degli Stati membri, un fornitore di servizi e una piattaforma per i servizi di applicazione della legge;

si auspica che effettivamente Europol ottenga un maggiore impulso a svolgere il suo ruolo cardine in una strategia multilaterale per la lotta contro le forme gravi di criminalità e la criminalità organizzata che, come esposto nella valutazione Europol 2011 della minaccia rappresentata dalla criminalità organizzata nell'Unione europea e nella valutazione Europol della minaccia rappresentata dalla criminalità organizzata e dalle forme gravi di criminalità (SOCTA) del 2013, sono visibilmente aumentate negli ultimi dieci anni divenendo nel contempo più complesse e multiformi, soprattutto per quanto riguarda le minacce terroristiche e i reati compiuti sfruttando *internet*;

si ritengono pertinenti le modifiche introdotte ai fini di un rafforzamento del controllo delle attività di Europol da parte del Parlamento europeo in associazione con i Parlamenti nazionali. Queste ottemperano alla prescrizione del già citato articolo 88 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e si pongono in linea con la comunicazione della Commissione europea al Parlamento europeo e al Consiglio, «sulle modalità di controllo delle attività di Europol da parte del Parlamento europeo in associazione con i parlamenti nazionali» (COM(2010) 776 definitivo), adottata il 17 dicembre 2010;

si rileva, peraltro, che su tale comunicazione la 14^a Commissione permanente si è già espressa con Risoluzione approvata nella seduta del 30 marzo 2011, sottolineando, fra l'altro, in merito ai contenuti del controllo parlamentare, la distinzione fra livello nazionale e livello europeo. In particolare, vi si condivideva l'opzione di fondo sostenuta dalla Commissione europea nel paragrafo 5.1 della comunicazione in oggetto per l'istituzione di un *forum* misto permanente, composto dai membri delle Commissioni parlamentari nazionali ed europee competenti in materia di polizia, che tenga conto dell'esperienza degli incontri interparlamentari fra il Parlamento europeo e i Parlamenti nazionali, svoltisi con continuità negli ultimi anni;

rilevando che la Commissione europea ha mostrato di condividere il parere del Senato italiano circa i vantaggi derivanti da una cooperazione interparlamentare effettiva e regolare con l'Unione, prevedendo la possibilità che tale *forum* costituisca un dispositivo formale per lo scambio di informazioni e il coordinamento fra i Parlamenti nazionali e il Parlamento europeo, si considerano un passo incoraggiante in tale direzione le previsioni contenute nell'articolo 53 della proposta in esame relativo al controllo parlamentare, in base al quale il presidente del consiglio di amministrazione e il direttore esecutivo sono tenuti a comparire dinanzi al Parlamento europeo, insieme ai Parlamenti nazionali, su richiesta di questi, per discutere questioni inerenti a Europol;

si osserva che, per quanto attiene alla proposta di abrogare la decisione 2005/681/GAI che ha istituito l'Accademia europea di polizia (CEPOL), facendo sì che l'Agenzia Europol ne assuma le funzioni, garantendo la piena attuazione del programma di formazione delle autorità di contrasto, così come previsto dalla comunicazione presentata dalla Commissione europea il 27 marzo 2013 «Istituire un programma di formazione europea delle autorità di contrasto» (COM(2013) 172 definitivo), sono state espresse perplessità sia in sede di Consiglio che da parte di numerose Assemblee legislative dell'Unione europea, condivise ed evidenziate nella relazione sull'atto in oggetto inviata dal Ministero dell'interno;

al riguardo, si osserva che non vi è nel Trattato sul funzionamento dell'Unione europea una base giuridica specifica per l'assegnazione a Europol della competenza a sostenere, sviluppare e coordinare la formazione delle autorità di contrasto, in quanto l'articolo 87 del TFUE prevede semplicemente che il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, possano stabilire misure riguardanti un sostegno alla formazione del personale e la cooperazione relativa allo scambio di personale;

per quanto riguarda i benefici economici che secondo la Commissione europea deriverebbero dalla fusione di Europol e di CEPOL, si invita la Commissione stessa a chiarire meglio gli effettivi risparmi derivanti dalla duplicazione di funzioni di supporto nelle due agenzie, visto che la proposta consente la creazione di nuove strutture interne a Europol (di cui all'articolo 14, paragrafo 1, lettera *p*), della proposta), tenuto anche conto che, nel capitolo relativo all'incidenza sul bilancio della relazione illustra-

tiva alla proposta, si rileva la necessità di risorse aggiuntive «affinché Europol possa assolvere ai nuovi compiti di formazione dei funzionari delle autorità di contrasto e trattare e analizzare il previsto aumento del flusso di informazioni»;

si apprezza la volontà della Commissione europea di far sì che vi sia un riconoscimento reciproco della formazione delle autorità di contrasto negli Stati membri, nonché lo sviluppo della ricerca pertinente alle attività di formazione, anche attraverso la promozione e l'istituzione di partenariati con organismi dell'Unione e istituzioni accademiche pubbliche e private. Si auspica, tuttavia, che tale previsione non giunga a limitare ruolo e funzioni dei centri di formazione nazionali che, come segnalato nella relazione tecnica trasmessa dal Ministero dell'interno, diverrebbero un semplice «*network* di istituti formativi». Si ricorda in proposito che l'articolo 14 della decisione 2005/681/GAI del Consiglio, istitutiva dell'Accademia europea di polizia, riconosceva una funzione specifica, che andrebbe preservata, ai «punti di contatto nazionali CEPOL» ai fini della cooperazione fra CEPOL e gli istituti di formazione;

si segnala, infine, l'esistenza di diverse altre criticità puntualmente segnalate nella scheda del Governo e che dovrebbero essere oggetto di approfondimento in sede negoziale:

– la necessità che il sistema di protezione dei dati personali (di cui al capo VII della proposta) non incida sulla flessibilità del sistema informatico nello scambio di informazioni;

– l'obbligo da parte delle autorità competenti degli Stati membri di comunicare a Europol i motivi per cui si è dato seguito alla richiesta di svolgere o coordinare un'indagine penale (articolo 6 della proposta);

– la previsione di cui al paragrafo 5 dell'articolo 7 della proposta, secondo il quale gli Stati membri sono tenuti a fornire a Europol le informazioni necessarie per il conseguimento dei suoi obiettivi, non solo tramite la propria unità nazionale ma anche tramite le proprie autorità competenti (il Governo ritiene auspicabile mantenere il ruolo centrale finora svolto dalle unità nazionali nello scambio informativo, come previsto dalla vigente decisione 2009/371/GAI del Consiglio);

– la previsione che consente al Parlamento europeo l'accesso a informazioni classificate e dati sensibili non classificati trattati da Europol, di cui all'articolo 54 della proposta, mantenendo la riservatezza delle indagini;

– la condivisione di dati con le «parti private» di cui all'articolo 29 della proposta di regolamento, la cui definizione andrebbe individuata con maggior precisione;

– la definizione dei limiti della cooperazione svolta tramite Europol, che l'articolo 3 della proposta estende alle «forme di criminalità che ledono un interesse comune oggetto di una politica dell'Unione», al fine di evitare sovrapposizioni con altri canali di cooperazione.

