

La cooperazione penale in ambito europeo

Autore: Silvia Zinolli

In: Diritto penale

EUROPOL

Proseguendo nell'analisi sommaria degli strumenti che promuovono e favoriscono la collaborazione penale in ambito europeo, non si può certo omettere di menzionare **Europol**, un'**Agenzia permanente dell'Unione Europea**, istituita ad hoc in seguito all'atto del Consiglio del 26 luglio 1995 e relativa Convenzione, poi fortemente modificata dal regolamento 2016/794[1].

Questo organo funge da vero e proprio centro nevralgico per lo svolgimento di **indagini internazionali** relative alla **criminalità transfrontaliera**: si pensi, non solo, al terrorismo, ma anche alle fattispecie di traffico internazionale di sostanze stupefacenti, riciclaggio di denaro, frode organizzata, falsificazione di euro, immigrazione clandestina e traffico di persone, nonché ai nuovi profili inerenti ai reati informatici, i c.d. cyber-crimes.

1. Struttura

Il centro di Europol ha sede all'Aia, in Olanda, ed è attivo 24/7. In totale, i dipendenti sono più di novecento esperti, tra cui un centinaio di analisti e criminalisti, anche provenienti da Stati terzi, suddivisi all'interno dei dipartimenti operativo, di governance e di capacità in cui Europol è organizzata.

Per comprenderne la struttura interna, l'Agenzia può essere assimilata, nel parere di chi scrive, ad una piramide a tre gradini, così composta[2]:

1. **Direttore esecutivo:** nominato dal Consiglio dell'Unione Europea, attualmente in persona di Catherine De Bolle, il direttore entra in carica per 4 anni durante i quali coordina e supervisiona l'attività di Europol, essendone anche il rappresentante legale. Tale soggetto, durante il suo mandato, è affiancato e coadiuvato dal presidente e dal vicepresidente del consiglio di amministrazione, eletti dal medesimo al proprio interno.
2. **Consiglio di amministrazione:** composto da un rappresentante per Stato membro, legittimato a rimuovere e sostituire il proprio delegato in ogni momento[3], più un membro della Commissione, tale organo è dotato, come gli omonimi consigli delle società, di importanti poteri decisionali e vigila sul raggiungimento degli obiettivi di Europol elencati nel **programma di lavoro annuale**, proposto

dal direttore esecutivo ed approvato dal Consiglio di amministrazione stesso a maggioranza dei 2/3 dei votanti.

3. **Unità nazionali e uffici di collegamento:** fondamentali organi di connessione tra l’Agenzia europea e i singoli ordinamenti, dislocati sul territorio comunitario e in Italia rappresentato dalla quarta divisione del Servizio per la Cooperazione Internazionale di Polizia. Per quanto concerne l’organizzazione interna di tali sedi, è lasciato ampio margine di libertà allo Stato membro, purché questo distacchi presso la sede centrale di Europol almeno **un ufficiale** di polizia, appartenente all’unità nazionale, in funzione di rappresentante.

Per ricevere ed aggiornare le notizie di cui necessita Europol si serve, soprattutto, di tali specifici centri istituiti negli Stati membri, ferma restando la possibilità di un contatto diretto con le autorità giudiziarie nazionali nonché di raccogliere autonomamente le informazioni da Internet. È importante specificare che non sussiste, in concreto, alcun obbligo per gli Stati membri di condividere quanto li riguarda in materia penale con Europol perché, nonostante l’art. 7 del suddetto regolamento specifichi le ipotesi tassative per cui le unità nazionali sono sollevate dall’onere della trasmissione delle informazioni all’Agenzia, esse, comprendenti ragioni quali il buon esito delle indagini o l’incolumità delle persone, sono talmente vaste da ricomprendere, alla fine, qualsiasi notizia le autorità statali non vogliano condividere. Inoltre, anche qualora le informazioni dei casellari nazionali vengano condivise con Europol, le stesse non restano “per sempre” nei database di quest’ultimo, costretto a rimuoverle automaticamente ogniqualvolta queste vengano cancellate dal registro dello Stato membro.

È altresì l’unità nazionale che stabilisce le finalità per cui fornisce le informazioni all’Agenzia Europea e qualora Europol volesse usare le stesse per uno scopo diverso da quello espressamente indicato dal referente nazionale, dovrebbe essere autorizzata dallo Stato emittente[4].

Tali unità sono, inoltre, di regola, i corrispondenti nazionali deputati a ricevere le richieste di collaborazione da parte di Europol e possono autonomamente decidere di non ottemperare alla domanda, anche senza allegare alcuna motivazione al rifiuto, qualora una risposta positiva potrebbe essere potenzialmente pregiudizievole di interessi di primaria importanza per la sicurezza dello Stato o dei risultati di indagini in corso.

Le concrete modalità d’azione di Europol e dei tre gradini della piramide sopra descritti, tuttavia, sono indicate con termini ed espressioni volutamente ampi e generici, in modo che il suo team possa, di volta in volta, in relazione alle circostanze del caso concreto, adattare alle esigenze in questione.

2. Funzioni

La prima importante premessa per un'analisi delle specifiche funzioni dell'organo in esame, è specificare che Europol è sprovvista di poteri coercitivi ed esecutivi (che, come anticipato nel precedente articolo sull'OEI, sono molto rari per le istituzioni europee in materia penale[5]). Tuttavia, questo non le impedisce di svolgere compiti importanti, legati al **coordinamento delle forze di polizia** dei vari Stati membri, di **consulenza** e di raccolta d'informazione.

I reati di competenza di Europol, cui si è accennato in apertura, coincidono con le fattispecie più gravi relative alla criminalità organizzata e si estendono anche ai crimini alle stesse connessi, ovvero perpetrati per procurarsi i mezzi od assicurarsi i profitti derivanti dalla commissione dei reati principali, o per garantire l'impunità ai colpevoli.

All'interno di questa risma, i crimini da perseguire di volta in volta vengono scelti da Europol sulla base di un **protocollo operativo** che si fonda su **indagini statistiche**, per valutare la pericolosità delle minacce di determinati fenomeni di criminalità interni all'Unione Europea e per gestire al meglio la prevenzione e la repressione della criminalità transnazionale che coinvolga **almeno due Stati membri**, stante la mancanza di un principio di obbligatorietà dell'azione penale in ambito comunitario, diversamente da quanto accade, di regola, negli ordinamenti interni degli Stati membri[6].

Relativamente al perseguimento e alla prevenzione di tali fattispecie criminose, le funzioni di Europol possono classificarsi principalmente in due macroaree[7]:

a) **INFORMAZIONE**: Europol è principalmente incentrata sull'attività di **analisi**. A tal fine, gestisce e centralizza i dati di intelligence e le informazioni riguardanti i reati transnazionali più gravi per poi fornire il relativo supporto analitico agli Stati membri, studia le minacce più allarmanti per l'Europa in materia di criminalità organizzata, tramite la redazione periodica della relazione "Serious and Organised Crime Threat Assessment" (**SOCTA**) e della relazione "EU Terrorism Situation & Trend Report" (**TE-SAT**), nonché di rapporti generali sulla situazione della sicurezza europea.

Va evidenziato, a tal proposito, che le informazioni acquisite da Europol possono riguardare anche dati strettamente personali non solo di soggetti condannati, sottoposti a procedimento in corso o sospettati di coinvolgimento nella commissione di uno dei reati suddetti, ma anche delle vittime o dei testimoni. Da qui discende l'enorme responsabilità in materia di privacy di cui è investita Europol che, come tutti gli altri organi europei, potrebbe essere condannata se arrecasse un danno a taluno dei soggetti di cui detiene i dati sensibili[8].

Si specifica, inoltre, che il **flusso di informazioni** è **bidirezionale**: si è già detto di come dovrebbero essere soprattutto gli Stati membri, tramite gli appositi uffici di collegamento, a fornire dati rilevanti ad

Europol, autonomamente o su domanda dell’Agenzia, e tuttavia, esiste una rosa di casi talmente ampi in cui gli Stati possono disattendere “l’obbligo” di rispondere positivamente alle richieste dell’organo comunitario, da trasformare il dovere in una semplice **facoltà**, anche in tal caso sulla base del **principio di volontaria collaborazione**. Nella prassi, è, quindi, soprattutto Europol che, di sua iniziativa, fornisce informazioni e supporto analitico alle autorità degli Stati membri, avvertendoli di determinati eventi o fattispecie a rischio, o fungendo da tramite tra le diverse autorità nazionali per lo scambio di dati rilevanti.

b) **COLLABORAZIONE SOSTANZIALE**: Europol, oltre a gestire le informazioni relative ai reati di cui è competente, interviene sul “campo” per agevolare alcune indagini complesse negli Stati membri che presentino profili di transnazionalità[9]. L’Agenzia può essere, a tal fine, richiesta dalle autorità nazionali o inoltrare essa stessa una proposta di collaborazione allo Stato membro, non solo relativamente all’intervento in indagini già avviate, ma anche al fine di promuovere l’avvio di nuove operazioni investigative.

Nello svolgimento concreto delle indagini, di regola molto complesse, e nel coordinamento delle stesse con altre connesse in un diverso Stato membro, Europol può, inoltre, istituire appositi **uffici mobili in loco** e partecipare, con il proprio personale, ad eventuali **squadre investigative comuni** (si pensi, ad esempio, a squadre operative create al fine di smantellare i laboratori di droghe sintetiche in loco), ferma restando la sottoposizione, in caso di responsabilità, degli agenti di Europol alla giurisdizione dello Stato in cui hanno svolto la loro attività.

I compiti operativi dell’Agenzia includono, poi, per espressa menzione nel regolamento istitutivo, “fornire formazione specializzata e assistenza agli Stati membri nell’organizzazione di formazioni, anche garantendo un sostegno finanziario” e sviluppare i centri specializzati dell’Unione per la lotta a forme specifiche di **criminalità informatica**, “sostenendo le azioni degli Stati membri volte a prevenire e combattere le forme di criminalità di cui all’allegato I che sono agevolate, promosse o commesse tramite Internet”. Si evince, quindi, un’attenzione particolare del legislatore europeo verso i nuovi cyber-crimes, reati per lo più identificabili in fattispecie di truffa o di violazione dei sistemi di protezione dei dati e commessi a mezzo di Internet, per cui è stato istituito un apposito ufficio interno ad Europol, lo **European Cyber Crime Centre (EC3)** che, nei prossimi giorni, comincerà a gestire la nuovissima **Europol Decryption Platform**, creata appositamente di concerto con la Commissione per decifrare ed organizzare le informazioni rilevanti in materia, ottenute dalle investigazioni.

Per la sua posizione nel panorama europeo, Europol funge, inoltre, da ufficio centrale per la **lotta alla contraffazione e alla falsificazione dell’euro**, in applicazione delle misure prese in tale ambito dalla Banca Centrale Europea.

Volume consigliato

Note

[1] Diversamente dalla maggior parte delle altre Agenzie europee, Europol riceve anche espressa menzione all'interno del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea e, in particolare, all'art. 88, il cui testo integrale è consultabile sulla piattaforma www.eur-lex.europa.eu.

[2] Per approfondimenti si consiglia il sito ufficiale di Europol www.europol.europa.eu, nonché il sito generale dell'Unione Europea www.europa.eu.

[3] I rappresentanti nazionali vengono, di regola, scelti tra i capi di polizia più emeriti.

[4] Per approfondimenti relativamente allo scambio d'informazioni tra Europol e gli Stati membri cfr. G. BARROCU, *La Cooperazione Investigativa in Ambito Europeo*, Cedam, 2017.

[5] Come viene espressamente specificato dal comma 3 dell'art. 88 TFUE, infatti: "Qualsiasi azione operativa di Europol deve essere condotta in collegamento e d'intesa con le autorità dello Stato membro o degli Stati membri di cui interessa il territorio. L'applicazione di misure coercitive è di competenza esclusiva delle pertinenti autorità nazionali".

[6] Si pensi all'art. 112 della nostra Costituzione.

[7] Si precisa che questa classificazione è operata dall'autrice a fini del tutto esplicativi, e tuttavia corrisponde a grandi linee a quanto espressamente indicato nella descrizione del funzionamento di Europol sulla relativa pagina Facebook, dove si legge: "We support EU law enforcement agencies by gathering, analysing and disseminating information and intelligence, and coordinating operations. Europol is a support centre for law enforcement operations, a hub for criminal information and a centre for law enforcement expertise."

[8] Art. 340 TFUE, comma 2: "In materia di responsabilità extracontrattuale, l'Unione deve risarcire, conformemente ai principi generali comuni al diritto degli Stati membri, i danni cagionati dalle sue istituzioni o dai suoi agenti nell'esercizio delle loro funzioni".

[9] Sulla pagina ufficiale di Europol si legge che l'Agenzia fornisce, ogni anno, sostegno a più di 40.000 indagini internazionali.

<https://www.diritto.it/la-cooperazione-penale-in-ambito-europeo/>