

Bruxelles, 27.3.2013
SWD(2013) 99 final

Part 1

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

**SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO riguardante l'adattamento del
quadro giuridico dell'Ufficio europeo di polizia al trattato di Lisbona**

Che accompagna il documento

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 final}
{SWD(2013) 98 final}
{SWD(2013) 100 final}

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO riguardante l'adattamento del quadro giuridico dell'Ufficio europeo di polizia al trattato di Lisbona

Che accompagna il documento

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

L'articolo 88 del TFUE prevede che Europol sia disciplinato mediante un nuovo strumento giuridico (regolamento) e che le sue attività siano soggette al controllo del Parlamento europeo, controllo cui sono associati i parlamenti nazionali.

Inoltre, il programma di Stoccolma¹ ha sottolineato che la criminalità organizzata sta assumendo sempre più una dimensione globale e che per combatterla è necessario, tra l'altro, sistematizzare lo scambio di informazioni, e ha invitato Europol a diventare "il punto nodale dello scambio di informazioni tra le autorità di contrasto degli Stati membri, un fornitore di servizi e una piattaforma per i servizi di applicazione della legge"².

Uno studio di valutazione ha confermato che Europol apporta valore aggiunto alla sicurezza dei cittadini europei e dispone di un solido regime di protezione dei dati. Ha tuttavia individuato una serie di settori in cui sono necessari miglioramenti per permettere a Europol di raggiungere gli obiettivi del programma di Stoccolma.

La presente riforma fa parte di un pacchetto più ampio di misure, tra cui una proposta relativa all'accorpamento dell'Accademia europea di polizia (CEPOL) e di Europol e all'attuazione di un programma di formazione europea delle autorità di contrasto.

Da ultimo, riformando Europol, la Commissione si impegna ad applicare le norme di governance concordate con il Parlamento europeo e il Consiglio nella dichiarazione congiunta sulle agenzie decentrate dell'UE del luglio 2012 ("approccio comune")³.

Nel preparare la valutazione d'impatto, la Commissione ha consultato tutti i principali gruppi di parti interessate.

¹ Programma di Stoccolma — Un'Europa aperta e sicura al servizio e a tutela dei cittadini (GU C 115 del 4.5.2010, pag. 1).

² Il Consiglio europeo ha inoltre invitato la Commissione a "vagliare come si possa assicurare che le autorità di contrasto degli Stati membri trasmettano le informazioni a Europol affinché gli Stati membri possano sfruttare appieno le capacità dell'ufficio".

³ http://europa.eu/agencies/documents/joint_statement_and_common_approach_2012_it.pdf

1. DEFINIZIONE DEL PROBLEMA

Le reti criminali e terroristiche su larga scala rappresentano una minaccia grave per la sicurezza interna dell'Unione. Le autorità di contrasto degli Stati membri non possono più lavorare isolatamente ed è necessario che cooperino tra loro.

La creazione di uno spazio comune senza frontiere interne e la maggiore integrazione dell'Unione europea hanno contribuito sensibilmente alla libera circolazione dei cittadini dell'Unione, tuttavia hanno dovuto essere accompagnate da un rafforzamento delle misure di sicurezza per contrastare la criminalità transfrontaliera. L'istituzione di Europol – l'agenzia dell'UE diretta a migliorare la cooperazione delle autorità di contrasto dell'UE – è essenziale a questo proposito.

Europol presta assistenza alle forze di polizia nazionali, in particolare facilitando la condivisione **di informazioni sulla criminalità**. Effettua **analisi operative** per aiutare i servizi di contrasto nelle indagini transnazionali, offre **assistenza operativa** (competenze specialistiche) nelle indagini transfrontaliere o le coordina, fornisce sostegno finanziario alle indagini volte a contrastare la falsificazione dell'euro ed elabora **analisi strategiche sotto forma di valutazioni della minaccia**. Europol **non dispone di capacità investigative autonome né di poteri coercitivi**.

1.1. Descrizione del problema

La Commissione ha individuato varie carenze che impediscono a Europol di diventare il punto nodale dello scambio di informazioni tra i funzionari delle autorità di contrasto degli Stati membri.

PROBLEMA 1:

1.1.1. Gli Stati membri non forniscono a Europol tutte le informazioni necessarie per combattere le forme gravi di criminalità transfrontaliera

L'UE ha posto al centro delle sue politiche per gli affari interni le iniziative, tanto legislative quanto finanziarie, volte a promuovere lo scambio di informazioni. Per quanto concerne la raccolta di dati e intelligence, Europol dipende massivamente dagli Stati membri. La decisione del Consiglio fa obbligo agli Stati membri di **fornire a Europol i dati** che rientrano nel suo mandato.

Tuttavia gli Stati membri non trasmettono a Europol tutte le informazioni necessarie per combattere la criminalità o non lo fanno in tempo utile. Inoltre, come confermano varie statistiche, sussistono notevoli divergenze tra gli Stati membri per quanto riguarda la comunicazione delle informazioni.

I **fattori** alla base di questo problema sono:

- **la mancanza di precisione delle disposizioni giuridiche esistenti:** l'obbligo degli Stati membri di fornire dati non è formulato in modo esplicito, il che dà adito a interpretazioni contraddittorie e a dubbi sul tipo di informazioni che gli Stati membri devono trasmettere a Europol e sul loro livello di dettaglio e volume. Alcuni Stati membri addirittura non riconoscono l'esistenza di tale obbligo;

- **fattori sociologici e culturali: poca sensibilizzazione, mancanza di conoscenze, cultura di polizia** che incoraggia i funzionari delle autorità di contrasto ad essere **prudenti nello scambiare le informazioni**;
- **fattori organizzativi:** alcuni fattori organizzativi si ripercuotono sui risultati e sull'efficienza delle unità nazionali Europol, istituite in ciascuno Stato membro quali punti di contatto per Europol.

La riluttanza a trasmettere le informazioni impedisce a Europol di individuare i collegamenti con i fenomeni criminali in altri paesi e di delineare un quadro preciso di intelligence criminale nell'UE che gli permetta di coordinare le attività investigative degli Stati membri. Ne consegue che, non vedendo un sufficiente valore aggiunto nei risultati di Europol, gli Stati membri sono meno motivati a fornirgli informazioni.

PROBLEMA 2:

1.1.2. Limitazioni al trattamento dei dati

Europol gestisce varie banche dati allo scopo di fornire assistenza agli Stati membri nella lotta contro le forme gravi di criminalità transfrontaliera e il terrorismo. La decisione Europol predefinisce rigorosamente le banche dati e precisa, per ciascuna di esse, la finalità, le persone che possono accedervi e le norme specifiche sulla protezione e sicurezza dei dati.

Il sistema di informazione Europol (*Europol Information System - EIS*) è la banca dati di riferimento per il controllo delle corrispondenze incrociate. Gli archivi di lavoro per fini di analisi (*Analysis Work Files - AWF*) sono banche dati usate per fini operativi e di analisi e per prestare assistenza alle indagini in corso; esse combinano dati fattuali usati per le identificazioni con informazioni di intelligence; un archivio di lavoro per fini di analisi riguarda la criminalità organizzata e le forme gravi di criminalità (*AWF SOC*) e l'altro il terrorismo (*AWF CT*).

Lo Stato membro che fornisce i dati ne è il proprietario: stabilisce la finalità del loro trasferimento a Europol (per fini di semplice riferimento nel sistema di informazione Europol oppure per specifici fini di analisi in un archivio di lavoro per fini di analisi) e può indicare chi può accedervi e quale uso può esserne fatto ("principio di proprietà").

È possibile solo controllare le corrispondenze incrociate tra le banche dati (per individuare se uno stesso dato figura anche in un'altra banca dati). Un analista Europol non può collegare informazioni tra diverse banche dati, a meno che non riceva l'autorizzazione di tutti coloro che hanno fornito i dati in questione alla banca dati a cui non ha accesso, il che nella pratica può richiedere da alcune settimane a più mesi.

Solo attraverso il collegamento dei dati (individuazione di relazioni tra i dati) un analista può valutare la pertinenza delle informazioni per l'analisi e dare un senso alle informazioni relative a organizzazioni criminali o terroristiche, ad esempio ipotizzare il ruolo di un singolo autore di reato all'interno della struttura gerarchica di un gruppo criminale coinvolto tanto in forme gravi di criminalità quanto nel terrorismo (ad esempio traffico di sostanze stupefacenti o di armi per sostenere attività terroristiche). Senza collegamento, l'analisi criminale non è possibile.

Tutto ciò impedisce di effettuare analisi efficaci e di individuare in tempo utile le tendenze e i modelli delle attività criminali. Europol non può elaborare i rapporti di intelligence sui criminali, i terroristi e i loro collegamenti, di cui gli Stati membri potrebbero avere bisogno per le indagini.

Inoltre, i dati trasmessi da uno Stato membro possono essere destinati tanto alla condivisione nel sistema di informazione Europol quanto all'analisi negli archivi di lavoro per fini di analisi. La separazione tecnica implica che i dati devono essere conservati almeno due (o tre) volte, con doppioni di obblighi per il proprietario dei dati e Europol per mantenerli (aggiornarli, cancellarli) e con il rischio di introdurre differenze tra insiemi di dati originariamente identici.

1.2. SCENARIO DI BASE

Instaurare il controllo delle attività di Europol da parte del Parlamento europeo e dei parlamenti nazionali rafforzerebbe l'obbligo di Europol di rendere conto, ma non influirebbe sulla sua trasformazione in punto nodale dello scambio di informazioni tra le autorità di contrasto. Il volume di informazioni trasmesse dovrebbe continuare a crescere ma persisterebbero differenze tra gli Stati membri. Per quanto riguarda la gestione dei dati, la loro conservazione in banche dati tecnicamente separate continuerà a limitare la capacità di Europol di fornire agli Stati membri relazioni di analisi esaustive, soprattutto in relazione ai collegamenti tra i gruppi di criminalità organizzata e le reti terroristiche. Gli analisti Europol non potrebbero stabilire collegamenti tra le informazioni sulla criminalità organizzata e quelle sulle reti terroristiche (conservate in diversi archivi di lavoro per fini di analisi e nel sistema di informazione Europol). Persisteranno i ritardi nell'identificazione di tendenze e modelli in questo contesto. Continuerebbe ad essere possibile conservare i dati in due o tre posti (conservazione multipla).

2. OBIETTIVI STRATEGICI

L'obiettivo generale della riforma di Europol è aumentare la sicurezza dell'UE facendo di Europol il punto nodale dello scambio di informazioni tra le autorità di contrasto degli Stati membri in modo che possa sostenere meglio gli Stati membri nella prevenzione e lotta contro le forme gravi di criminalità transfrontaliera e il terrorismo.

Obiettivi specifici e operativi

1. Rafforzare la comunicazione di informazioni a Europol da parte degli Stati membri.

(a) Aumentare il volume e la qualità delle informazioni fornite a Europol dagli Stati membri.

(b) Ridurre le divergenze nel livello di informazioni fornite dagli Stati membri.

2. Creare un ambiente di trattamento dei dati che consenta agli analisti Europol di prestare piena assistenza agli Stati membri nella prevenzione e lotta alle forme gravi di criminalità transfrontaliera e al terrorismo.

(c) Garantire che gli analisti Europol possano collegare e analizzare tutti i dati pertinenti.

(d) Ridurre i ritardi nell'identificazione di tendenze e modelli.

- (e) Ridurre le conservazioni multiple di dati.

3. OPZIONI STRATEGICHE

3.1. Opzione 1: scenario di base/ "lisbonizzazione pura"

Per raccogliere più contributi dagli Stati membri, Europol, in cooperazione con CEPOL e la Commissione, porterà avanti misure non vincolanti, come campagne di sensibilizzazione attraverso manifestazioni itineranti e formazioni per la promozione delle migliori pratiche delle unità nazionali Europol.

Le analisi saranno effettuate usando banche dati separate con limitate possibilità di collegare e analizzare i dati conservati in banche dati diverse.

3.2. Opzione 2: introdurre ulteriori modifiche legislative attraverso il regolamento Europol

A. Comunicazione di informazioni da parte degli Stati membri

A.1 Rafforzare gli obblighi e introdurre incentivi

Il regolamento prevedrà:

- la prosecuzione delle attività di sensibilizzazione;
- il chiarimento della disposizione giuridica relativa all'obbligo di fornire i dati: gli Stati membri saranno tenuti a condividere tutti i dati rientranti nel mandato di Europol, in particolare quelli effettivamente scambiati con un altro Stato membro. Ai fini delle priorità da considerare, l'obbligo si concentrerà sulle informazioni relative alle forme di criminalità rientranti nei settori considerati prioritari nel ciclo programmatico dell'UE per contrastare la criminalità organizzata e le forme gravi di criminalità;
- il controllo delle modalità di adempimento di tale obbligo da parte degli Stati membri: Europol presenterà al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione annuale sulla comunicazione delle informazioni da parte dei singoli Stati membri e sui risultati delle unità nazionali Europol;
- incentivi finanziari per gli Stati membri: il regolamento estenderà il sostegno finanziario alle indagini degli Stati membri in settori diversi dalla falsificazione dell'euro.

A.2. Concedere a Europol l'accesso alle banche dati degli Stati membri sulle attività di contrasto della criminalità

Grazie all'accesso alle banche dati nazionali sulle attività di contrasto della criminalità in base a un sistema "hit/no hit", Europol individuerebbe se uno Stato membro è in possesso di informazioni pertinenti. In caso di hit, Europol potrebbe richiedere le informazioni in questione. Gli Stati membri manterrebbero il controllo sui dati, in quanto sarebbe necessaria la loro autorizzazione al trasferimento.

Il sistema richiederebbe una nuova architettura informatica: 1) un sistema di inoltro che trasmetta le domande agli Stati membri e raggruppi le risposte sugli hit, 2) investimenti degli

Stati membri per riorganizzare le rispettive banche dati al fine di separare i dati rientranti nel mandato di Europol o istituire una banca dati di inoltro, nonché fornire collegamenti informatici appropriati.

B. Gestione dei dati

B.1. Riunire i due attuali archivi di lavoro per fini di analisi

Nell'ambito di tale opzione, i due attuali archivi di lavoro per fini di analisi sarebbero riuniti in un unico archivio, separato dal sistema di informazione Europol.

B.2. Nuovo ambiente di trattamento

Il regolamento Europol non sarebbe più articolato su banche dati. Prevedrebbe garanzie procedurali per assicurare il rispetto dei principi di protezione dei dati, in particolare la "*privacy by design*" (protezione dei dati sin dalla progettazione) e la piena trasparenza nei confronti del responsabile della protezione dei dati di Europol e delle autorità di controllo. Vincolato dal principio della "*privacy by design*", Europol, nel concepire le specifiche e l'architettura dei sistemi e delle tecnologie di comunicazione, terrebbe conto sin dal principio di tutti i requisiti di protezione dei dati.

A tal fine sono possibili varie soluzioni. In ogni caso:

- le garanzie di protezione dei dati si riferirebbero ai singoli dati e al loro tipo e non a una banca dati predefinita;
- per garantire la limitazione delle finalità, il fornitore dei dati determinerebbe sin da subito la finalità del trattamento per cui i dati sono condivisi con Europol (controlli incrociati, analisi operative, analisi tematiche);
- per quanto necessario allo svolgimento dei loro compiti, gli analisti Europol potrebbero vedere integralmente tutte le informazioni. I partner di Europol potrebbero comunque imporre limitazioni di accesso o uso da parte di terzi.

4. ANALISI DELL'IMPATTO

4.1. Opzione 1: scenario di base/ "lisbonizzazione pura"

Aumentare la sicurezza nell'UE (0): Europol continuerebbe ad avere un quadro frammentario della criminalità nell'UE. Gli Stati membri non sarebbero assistiti in modo sufficiente.

Protezione dei dati personali (0): nessun impatto sulla protezione dei dati personali, nessun impatto positivo indiretto sul diritto al rispetto della vita privata.

Costi (0): nessun costo aggiuntivo rispetto allo status quo.

Opzione 2: introdurre ulteriori modifiche legislative attraverso il regolamento Europol

4.1.1. *Impatto delle varianti dell'opzione A*

4.1.1.1. Rafforzare gli obblighi e introdurre ulteriori incentivi (A1)

Aumentare la sicurezza nell'UE (+++): impatto positivo sulle carenze e aumento del volume e della quantità di informazioni comunicate dagli Stati membri.

La concentrazione sugli obiettivi del ciclo programmatico dell'UE e la condivisione delle informazioni scambiate a livello bilaterale permetterebbero un aumento del flusso di dati trasmessi a Europol sulle minacce più importanti.

Il controllo dei risultati delle unità nazionali Europol e la comunicazione di informazioni da parte di ciascuno Stato membro creerebbero una pressione reciproca che incoraggerebbe le buone pratiche, anche in relazione all'organizzazione efficiente delle unità nazionali Europol, alla sensibilizzazione e al rafforzamento della cooperazione tra le unità nazionali Europol e le autorità di contrasto.

Un sostegno finanziario alle indagini transfrontaliere incoraggerebbe gli Stati membri a coinvolgere maggiormente Europol.

Varie operazioni andate a buon fine nella lotta alla falsificazione dell'euro dimostrano tutto questo.

Protezione dei dati personali (0): nessun impatto rispetto allo scenario di base.

Costi (--):

Per il bilancio dell'UE:

- costi relativi a 6 effettivi necessari per gestire un numero maggiore di dati in ingresso;
- sostegno finanziario alle indagini degli Stati membri in settori diversi dalla falsificazione dell'euro, pari a 800 000 EUR all'anno (importo compensato dalla soppressione di alcune attività del consiglio di amministrazione di Europol).

Per i bilanci nazionali:

- nessun costo materiale;
- costi a carico degli Stati membri per fornire formazioni una tantum ai funzionari delle autorità di contrasto che si occupano di forme gravi di criminalità transfrontaliera: 600 000 EUR, o 3 milioni di EUR o 6 milioni di EUR ;
- a seconda del caso, eventuale riorganizzazione delle unità nazionali Europol.

Vantaggi: maggior efficienza nella lotta alle forme gravi di criminalità transfrontaliera, che permetterebbe di risparmiare milioni di euro nel periodo 2015-2020.

4.1.1.2. Concedere a Europol l'accesso alle banche dati degli Stati membri sulle attività di contrasto (A2)

Aumentare la sicurezza nell'UE (+++): si risolverebbero i problemi di mancanza di conoscenze, inefficienza delle unità nazionali Europol e scarsa sensibilizzazione degli Stati

membri. Gli Stati membri manterrebbero il controllo sui dati, in quanto sarebbe necessaria la loro autorizzazione al trasferimento.

Europol riceverebbe più informazioni, che sarebbero anche più pertinenti, e potrebbe quindi offrire agli Stati membri prodotti di migliore qualità.

Protezione dei dati personali (0): nessun impatto. L'accesso avverrebbe in base a un sistema "hit/no hit". Per vedere il contenuto delle informazioni Europol dovrebbe presentare domanda allo Stato membro. Quest'ultimo, prima della trasmissione, metterebbe in atto tutte le garanzie di protezione dei dati.

Costi (---):

Per il bilancio dell'UE:

- (1) investimento unico di 1,78 milioni di EUR e
- (2) investimenti annuali di 1,46 milioni di EUR.

Per i bilanci nazionali:

- investimento unico di 660 000 EUR per adattare i sistemi informatici e collegarsi al sistema di inoltro;
- investimenti annuali di 1,2 milioni di EUR;
- a seconda del caso, eventuali costi di personale per 1-2 effettivi aggiuntivi.

4.1.2. Impatto delle varianti dell'opzione B

4.1.2.1. Accorpamento dei due archivi di lavoro per fini di analisi in un unico archivio (B1)

Aumentare la sicurezza nell'UE (++): potenzialmente questa opzione permetterebbe di individuare più rapidamente le tendenze, i modelli e i collegamenti tra gruppi criminali coinvolti anche nel terrorismo.

Grazie ad un unico archivio di lavoro per fini di analisi più esteso, riguardante tanto la criminalità organizzata e le forme gravi di criminalità quanto il terrorismo, gli analisti Euroapol potrebbero visualizzare tutti i collegamenti tra le informazioni fornite a tale archivio. Non sarebbe ancora possibile collegare i dati del sistema di informazione Euroapol con quelli dell'archivio di lavoro per fini di analisi, pertanto persisterebbe la conservazione multipla dei dati.

Protezione dei dati personali (0): nessun impatto sulla protezione dei dati personali rispetto allo scenario di base. Questa opzione sarebbe infatti una mera estensione del sistema attuale.

Costi (0): i costi sarebbero minimi, in quanto i due archivi di lavoro da accorpate utilizzano le stesse soluzioni tecnologiche, e potrebbero essere posti a carico del bilancio informatico di Euroapol. Gli investimenti e le consultazioni necessari sono stati effettuati durante la preparazione del recente raggruppamento dei 23 archivi di lavoro per fini di analisi in due archivi e quindi i loro risultati si potrebbero riutilizzare.

4.1.2.2 Nuovo ambiente di trattamento (B2)

Aumentare la sicurezza nell'UE (+++): gli analisti Europol potrebbero collegare e analizzare tutti i dati di cui hanno bisogno. Europol potrebbe così creare collegamenti tra tutti gli aspetti della lotta contro la criminalità organizzata e il terrorismo. Grazie ad un unico ambiente di trattamento, Europol sarebbe in grado di identificare, analizzare e definire meglio le strutture che legano i gruppi di criminalità organizzata e le reti terroristiche, ad esempio attraverso le piste finanziarie.

Protezione dei dati personali (0): come minimo si avrebbe un livello di protezione dei dati uguale a quello dello scenario di base.

Costi (0): questa opzione non comporterebbe nell'immediato spese aggiuntive rispetto allo scenario di base.

5. OPZIONE PRESCELTA

L'opzione da privilegiare sarebbe l'opzione 2 (ulteriori modifiche legislative) con la combinazione delle varianti A1 e B2.

- Grazie agli incentivi e al rafforzamento dell'obbligo di fornire informazioni, la situazione sarebbe più chiara per gli Stati membri, che sarebbero quindi più incentivati a comunicare i dati.
- Le nuove norme sulla gestione dei dati consentirebbero agli analisti Europol di accedere a tutte le informazioni di cui hanno bisogno, di determinare collegamenti tra le informazioni e di individuare tendenze e modelli. Europol offrirebbe agli Stati membri prodotti più pertinenti e più aggiornati. Non ci sarebbero conservazioni multiple dei dati.

Per quanto riguarda i costi:

- il sostegno finanziario fornito da Europol alle indagini degli Stati membri renderebbe necessari 800 000 EUR all'anno per raggiungere la massa critica di finanziamento. Tali fondi sarebbero reperiti riprioritarizzando il bilancio di Europol.
- per attuare tale riforma, Europol avrebbe bisogno di 6 ETP necessari per gestire un numero maggiore di informazioni provenienti dagli Stati membri. Tre proverrebbero da una riassegnazione, gli altri tre dovrebbero essere assunti. I costi totali del personale ammonterebbero quindi a 1,77 milioni di EUR nel periodo 2015-2020. Tuttavia, circa due terzi di questi costi sarebbero compensati dai risparmi derivanti dall'accorpamento con CEPOL.
- non ci sarebbero costi immediati associati alle nuove norme di gestione dei dati.