



**UNIVERSITÀ TELEMATICA GUGLIELMO MARCONI**

***FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA  
- CORSO DI LAUREA IN SCIENZE GIURIDICHE -***

*“L'EUROPOL ED I SUOI REGOLAMENTI: LA GESTIONE INTERNA  
E QUELLA FINANZIARIA”*

Candidato

Costantino ASCENSI

Relatore

Prof. Antonino GALLETTI

ANNO ACCADEMICO  
2006-2007

## INDICE

### PREMESSA

#### **CAPITOLO PRIMO – LA NASCITA DELL’EUROPOL**

##### **1.1 – Introduzione**

##### **1.2 – Il Trattato sull’Unione Europea del 7 febbraio 1992**

##### **1.3 – La Convenzione Europol del 26 luglio 1995**

1.3.1 – Titolo I: Le istituzioni e le funzioni

1.3.2 – Titolo II: Il sistema di informazione

1.3.3 – Titolo III: Gli archivi di lavoro per fini di analisi

1.3.4 – Titolo IV: Le disposizioni comuni per il trattamento delle informazioni

1.3.5 – Titolo V: Lo status giuridico, l’organizzazione e le disposizioni finanziarie

1.3.6 – Titolo VI: Le responsabilità e la tutela giuridica

1.3.7 – Titolo VII: Le disposizioni finali

##### **1.4 – Le differenze tra Europol ed Interpol**

##### **1.5 – Gli altri organismi sviluppatasi all’interno del terzo pilastro dell’Unione Europea**

1.5.1 – L’Agenzia Europea per il controllo e la gestione delle frontiere esterne (FRONTEX)

1.5.2 – L’Unità Europea di cooperazione giudiziaria (EUROJUST)

1.5.3 – La Rete Giudiziaria Europea

1.5.4 – L’Accademia Europea di Polizia (C.E.P.O.L. - A.E.P.)

## **CAPITOLO SECONDO – GLI ORGANI DI EUROPOL ED I LORO REGOLAMENTI INTERNI**

### **2.1 – Il Consiglio di Amministrazione**

- 2.1.1 – La composizione
- 2.1.2 – Gli strumenti amministrativi
- 2.1.3 – La presidenza
- 2.1.4 – Il funzionamento
- 2.1.5 – L'ordine del giorno
- 2.1.6 – Le deliberazioni
- 2.1.7 – Le votazioni nelle riunioni
- 2.1.8 – L'adozione degli accordi
- 2.1.9 – I processi verbali delle riunioni
- 2.1.10 – La relazione annuale
- 2.1.11 – La corrispondenza
- 2.1.12 – Le spese dei partecipanti
- 2.1.13 – L'entrata in vigore del regolamento interno
- 2.1.14 – La revisione del regolamento interno

### **2.2 – L'Autorità di Controllo Comune**

- 2.2.1 – Le funzioni
- 2.2.2 – Le competenze
- 2.2.3 – I comitati
- 2.2.4 – La composizione
- 2.2.5 – La presidenza
- 2.2.6 – I metodi di lavoro
- 2.2.7 – L'accesso del pubblico ai documenti
- 2.2.8 – I controlli in loco e gli esperti
- 2.2.9 – La procedura in caso di violazioni
- 2.2.10 – Il processo verbale
- 2.2.11 – La relazione di attività
- 2.2.12 – Il segretariato
- 2.2.13 – La riservatezza
- 2.2.14 – Il bilancio e le spese
- 2.2.15 – La modifica del regolamento interno
- 2.2.16 – La valutazione
- 2.2.17 – L'entrata in vigore del regolamento interno

## **2.3 – Il Comitato per i Ricorsi**

- 2.3.1 – Le funzioni
- 2.3.2 – La composizione
- 2.3.3 – L'indipendenza e l'imparzialità
- 2.3.4 – La presidenza
- 2.3.5 – La rappresentanza
- 2.3.6 – Le lingue
- 2.3.7 – L'istruzione della procedura
- 2.3.8 – L'esame preliminare
- 2.3.9 – Le informazioni supplementari
- 2.3.10 – L'accesso agli atti del procedimento
- 2.3.11 – Le audizioni
- 2.3.12 – L'audizione di testimoni ed esperti
- 2.3.13 – Le dichiarazioni conclusive
- 2.3.14 – Il processo verbale
- 2.3.15 – Le decisioni e la riservatezza
- 2.3.16 – Le notificazioni
- 2.3.17 – Le spese
- 2.3.18 – La regolarità delle procedure

## **2.4 – La protezione del segreto delle informazioni dell'Europol**

- 2.4.1 – Campo di applicazione
- 2.4.2 – Il Comitato di sicurezza Europol
- 2.4.3 – Il Coordinatore della sicurezza
- 2.4.4 – Il Responsabile della sicurezza
- 2.4.5 – Il manuale di sicurezza: procedura e contenuto
- 2.4.6 – L'osservanza
- 2.4.7 – Il livello di protezione minimo, livelli di sicurezza e pacchetti di sicurezza
- 2.4.8 – La scelta del livello di sicurezza
- 2.4.9 – La modifica dei livelli di sicurezza
- 2.4.10 – Il trattamento, l'accesso e l'autorizzazione di sicurezza
- 2.4.11 – I terzi

## **2.5 – Le relazioni esterne dell'Europol con organismi connessi all'Unione Europea**

- 2.5.1 – Gli accordi

- 2.5.2– Gli Ufficiali di Collegamento
- 2.5.3– L'accoglienza dei funzionari di alto livello
- 2.5.4– Le riunioni periodiche
- 2.5.5– L'informazione del Consiglio di Amministrazione
- 2.5.6– Lo scambio di informazioni

## **2.6 – Le relazioni esterne dell'Europol con Stati terzi ed organismi non connessi all'Unione Europea**

- 2.6.1– Gli accordi
- 2.6.2– Gli Ufficiali di Collegamento
- 2.6.3– Le missioni dell'organico dell'Europol e l'accoglienza dei funzionari di alto livello
- 2.6.4– Le riunioni periodiche
- 2.6.5– Le informazioni del Consiglio di Amministrazione e del Consiglio
- 2.6.6– I privilegi e le immunità
- 2.6.7– Lo scambio di informazioni

## **2.7 – Norme applicabili ai fascicoli del personale Europol**

- 2.7.1– Denominazione e finalità dell'archivio: utilizzo dei dati
- 2.7.2– Responsabilità
- 2.7.3– Categorie di persone
- 2.7.4– Categorie di dati
- 2.7.5– Fonti dei dati
- 2.7.6– Revisione e periodi di archiviazione dei dati
- 2.7.7– Persone cui possono essere comunicati i dati
- 2.7.8– Accesso diretto
- 2.7.9– Trasferimento diretto dei dati
- 2.7.10 – Sicurezza dei dati
- 2.7.11 – Informazioni sulla raccolta dei dati
- 2.7.12 – Diritto di accesso
- 2.7.13 – Correzione e cancellazione
- 2.7.14 – Diritto ad essere informati sui terzi ai quali sono stati comunicati i dati
- 2.7.15 – Ricorsi
- 2.7.16 – Diritto applicabile
- 2.7.17 – Pubblicazione ed entrata in vigore

## **CAPITOLO TERZO – LA GESTIONE FINANZIARIA DELL'EUROPOL**

### **3.1 – Il regolamento finanziario (atti del Consiglio del 4 ottobre 1999 e del 29 aprile 2004)**

- 3.1.1 – I principi generali
- 3.1.2 – La fissazione e la struttura del bilancio
- 3.1.3 – L'esecuzione del bilancio
- 3.1.4 – Il rendimento e la verifica dei conti
- 3.1.5 – Le disposizioni finali

## **CONCLUSIONI**

## **ABSTRACT**

### CAPITOLO PRIMO – LA NASCITA DELL'EUROPOL

#### 1.1 – Introduzione

*“Il 9 maggio del 1950 il Ministro degli Esteri francese Robert Schuman lanciò l’idea di sottrarre alla Francia ed alla Germania il controllo delle risorse carbo-siderurgiche delle regioni della Ruhr e della Sahr per affidarlo ad una organizzazione sopranazionale aperta anche alla partecipazione degli altri Paesi europei. Questa organizzazione avrebbe dovuto essere caratterizzata dalla presenza di un’Alta Autorità indipendente dagli Stati membri ed in grado di vincolarli con le proprie decisioni. Nell’idea del Ministro francese una simile organizzazione avrebbe gettato le basi dell’unificazione economica e di una federazione europea indispensabili per la salvaguardia della pace”.<sup>1</sup>* La Repubblica Federale tedesca, guidata da Konrad Adenauer, aderì subito all’iniziativa seguita da Belgio, Lussemburgo, Olanda ed Italia.

Questi sei Stati sottoscrissero così a Parigi il 18 aprile del 1951 il trattato istitutivo della Comunità Economica del Carbone e dell’Acciaio (CECA). Scopo del trattato era l’instaurazione di un mercato comune dei prodotti carbo-siderurgici attraverso l’eliminazione delle barriere doganali. Successivamente all’istituzione della CECA, il 27 maggio del 1952, i sei Stati membri firmarono il trattato istitutivo della Comunità Europea di Difesa (CED) con l’obiettivo di unificare i rispettivi eserciti

---

<sup>1</sup> Polizzi D.: “Dispense di Diritto dell’Unione Europea”, 2005

sotto ponendoli al comando di un unico organo, il Commissariato, strutturato secondo il modello dell'Alta Autorità. Allo stesso tempo veniva lanciato il progetto di realizzazione di una unione politica tra gli stati europei affidando all'Assemblea Comune della CECA il compito di predisporre il testo di un trattato istitutivo della Comunità Politica Europea (CPE). Tuttavia la mancata autorizzazione alla ratifica del trattato CED da parte dell'Assemblea Nazionale francese determinò il fallimento di entrambi i progetti.

Il processo di integrazione fu rilanciato nella conferenza di Messina del 1955 tra i Ministri degli Esteri dei sei Stati. In questa occasione fu dato incarico ad un Comitato presieduto dal Ministro belga Spaak di elaborare uno studio volto all'introduzione di un mercato comune generale. Il Comitato presentò il suo rapporto conclusivo il 21 aprile del 1956 e propose la creazione di due nuove comunità, una a carattere economico generale e l'altra nel campo dell'energia nucleare. I sei Stati approvarono il rapporto e convocarono una conferenza intergovernativa per l'elaborazione dei testi dei due trattati.

A Roma il 25 marzo del 1957 furono così stipulati i trattati costitutivi della Comunità Economica Europea (CEE) e della Comunità Europea dell'Energia Atomica (EURATOM o CEEA). Il trattato CEE si proponeva di realizzare un mercato comune fra gli Stati membri, fondato sulla libera circolazione di merci, lavoratori, servizi e capitali attraverso l'eliminazione delle barriere doganali, la garanzia della concorrenza all'interno del mercato comune, la limitazione ed il controllo degli aiuti di Stato alle imprese, il ravvicinamento delle legislazioni nazionali



relative al funzionamento del mercato comune e la previsione di politiche comuni di carattere commerciale di interesse sopranazionale.

I tre trattati rappresentavano la prima effettiva rinuncia al principio di sovranità nazionale. Costituivano quindi una vera svolta nei rapporti economici dei Paesi europei, rimanendo però confinati all'interno dei ristretti ambiti indicati negli accordi. Due sono state le occasioni in cui sono state apportate modifiche sostanziali ai testi dei tre trattati, una è rappresentata dall'Atto Unico Europeo del gennaio 1986 e l'altra dal Trattato di Maastricht del febbraio 1992.

L'Atto Unico Europeo giunse a seguito della constatazione della difficoltà materiale di perseguire efficacemente gli obiettivi previsti dai trattati da parte degli organi comunitari senza avere il potere di coordinare le politiche economiche degli Stati membri. Si iniziò quindi a comprendere la necessità di una certa cooperazione a livello politico tra gli Stati membri. Prese quindi forma l'idea di quella che si chiamerà in seguito Unione Europea, concetto in cui si sommano le Comunità Europee ed una forma di cooperazione politica. Si sviluppò così quella che viene usualmente definita la "cooperazione politica europea" scandita dai vertici dei Capi di Stato e di Governo.

Le innovazioni istituzionali apportate dall'Atto Unico Europeo riguardano tre aspetti:

- l'estensione del criterio delle votazioni a maggioranza in luogo del criterio dell'unanimità in seno al Consiglio delle Comunità Europee;

- il riconoscimento di maggiori poteri al Parlamento Europeo nel processo decisionale comunitario, con l'introduzione in alcune materie della procedura di cooperazione e la previsione di un parere conforme del Parlamento per l'ammissione di nuovi membri;
- la previsione della creazione di un organo giurisdizionale di primo grado accanto alla Corte di Giustizia.

L'Atto Unico Europeo pose l'obiettivo della instaurazione del mercato interno entro il 31 dicembre del 1992 ed allargò le competenze comunitarie ai campi della politica economica e monetaria, sociale, della ricerca e sviluppo tecnologico e dell'ambiente. Importanti sono le disposizioni contenute nell'ultima parte del trattato dirette ad istituzionalizzare la cooperazione tra gli Stati membri in materia di politica estera e di sicurezza comune. Tuttavia i propositi in materia non andarono oltre un generico obbligo di informazione e consultazione reciproca.

I tre trattati CECA, CEE ed EURATOM e l'Atto Unico Europeo rappresentano la base per lo sviluppo degli organismi sopranazionali sviluppatisi in seguito all'interno dell'Unione Europea. Punto di svolta del processo di cooperazione fu il trattato di Maastricht del 7 febbraio 1992 con il quale è stata sancita la nascita dell'Unione Europea e dell'Europol.

## **2.3 – Il Comitato per i Ricorsi**

### *2.3.15 – Le decisioni e la riservatezza*

Le riunioni del Comitato sono valide solo se vi partecipano i quattro quinti dei membri o dei loro supplenti. Le decisioni vengono adottate a maggioranza semplice dei membri o supplenti presenti alla riunione. In caso di parità prevale il voto del presidente. Tutti coloro che prendono parte alla decisione definitiva devono aver partecipato ad una audizione. Le deliberazioni del Comitato rimangono riservate. Nella decisione definitiva del Comitato figurano i nomi delle parti e dei loro rappresentanti, i nomi dei membri del Comitato che hanno partecipato alla decisione, la data nella quale la decisione è pronunciata, la parte dispositiva della decisione, una breve esposizione dei fatti del caso e le motivazioni. La decisione viene pronunciata in una sessione pubblica e notificata alle parti. Copia della decisione è trasmessa all'Autorità di Controllo Comune.

L'art. 24 della Convenzione stabilisce che le decisioni del Comitato sono definitive nei confronti delle parti in causa. Risulta importante in merito comprendere cosa si intenda per definitività delle decisioni e cosa questo implichi nei riguardi della legislazione nazionale in materia di protezione dei dati. Al riguardo occorre aprire una parentesi sul lungo ed articolato percorso che ha condotto all'approvazione del regolamento interno dell'Autorità di Controllo Comune. Avviati ad iniziativa della Presidenza italiana dell'Unione Europea, i lavori sul

regolamento sono proseguiti nel corso delle successive Presidenze per essere terminati solo nell'aprile del 1998. La considerevole durata di tale iter è da attribuirsi, da un lato, alla difficoltà di individuazione dell'organo competente alla sua stesura del testo e, dall'altro, agli annosi dibattiti sulla natura giuridica del Comitato per i Ricorsi.

Il problema consisteva nel riconoscere al Comitato natura giurisdizionale ovvero amministrativa. Sulla base del carattere definitivo delle decisioni del Comitato, secondo taluni Stati membri la procedura da seguire per i ricorsi avrebbe dovuto modularsi sul regolamento di procedura della Corte di Giustizia delle Comunità Europee e prevedere l'applicazione dell'art. 6 paragrafo 1 della Convenzione Europea dei diritti dell'uomo. Il Comitato avrebbe dovuto avere pertanto natura giurisdizionale. Secondo altri Stati membri, la definitività delle decisioni avrebbe dovuto intendersi come definitività all'interno del procedimento di ricorso, ma non come esclusione delle giurisdizioni nazionali. A conferma di tale posizione venivano invocate altre motivazioni concernenti ad esempio il fatto che non in tutti gli Stati le richieste degli interessati possono atteggiarsi a diritti difendibili nell'ambito del diritto interno, come richiesto dall'art. 6 par. 1 della Convenzione Europea dei diritti dell'uomo, né è possibile riconoscere ad essi la natura di diritti civili considerato che per essere tali, questi diritti non dovrebbero essere correlati all'esercizio della sovranità statale. Ancora, veniva sottolineato che la Corte Europea dei diritti dell'uomo non poteva essere competente a conoscere dei ricorsi avverso un organismo, come l'Europol, non firmatario della Convenzione Europea dei diritti

dell'uomo, mentre era ugualmente da escludersi la competenza della Corte di Giustizia, la cui unica competenza, nei confronti dell'Europol, è l'interpretazione a titolo pregiudiziale della relativa Convenzione istitutiva.

Secondo i sostenitori di tale tesi la definitività avrebbe dovuto intendersi restrittivamente nel senso che le parti non avrebbero potuto più proporre avverso la decisione del Comitato per i Ricorsi una richiesta di riesame, ma ciò non avrebbe escluso affatto la giurisdizione nazionale. A conferma della tesi sarebbe l'art. 38 della Convenzione Europol che imputa allo Stato membro al responsabilità dei danni causati ad una persona in ragione di dati contenenti errori di diritto o di fatto memorizzati o trattati in sede Europol, conformemente alla sua legislazione nazionale.

Di fatto la soluzione è stata di compromesso, avendo caratterizzato il Comitato come un organo sui generis e risolto il problema in via pragmatica, ma non in termini strettamente giuridici. Tale soluzione è la chiave di lettura di molte norme che presentano aspetti di spiccata ambiguità. D'altro canto l'approvazione del regolamento interno rappresentava requisito indispensabile per l'inizio delle attività dell'Europol, e sulla spinta della pressione politica che sollecitava l'urgente attivazione dell'Ufficio come risposta europea alla criminalità organizzata transnazionale, si è adottata una soluzione di compromesso che non ha risolto la questione relativa alla definitività delle decisioni del Comitato.

A questo punto ci si deve chiedere come la stessa vada intesa nell'ambito del nostro ordinamento interno. Al riguardo si ritiene

di dover considerare la natura del Comitato e delle sue decisioni di tipo amministrativo. Accettare il contrario significherebbe una rinuncia alla giurisdizione nazionale con la conseguente necessità di una ratifica parlamentare dello stesso regolamento interno. Ciò anche in considerazione del fatto che la legge di ratifica della Convenzione Europol (L.93 del 23/03/1998) ha mantenuto ferme, per quanto riguarda la protezione dei dati, le disposizioni previste dalle leggi n.675 e 676 del 31/12/1996, concedendo al privato il diritto di scegliere di presentare un ricorso per la tutela dei dati personali in via alternativa al Garante ovvero all'Autorità Giudiziaria. Qualora scelga il Garante il privato può sempre proporre opposizione al tribunale. Rimane comunque insoluta la questione dell'efficacia da attribuire alle decisioni del Comitato nell'ordinamento interno ed il problema relativo alle modalità di risoluzione dell'eventuale conflitto che potrebbe aversi in relazione all'indennizzo del danno provocato da un trattamento di dati illecito od effettuato in modo non corretto.

## BIBLIOGRAFIA

**Verrilli A.**: "Diritto dell'Unione Europea", ed. Simone 2007.

**Calesini G.**: "Diritto Europeo di Polizia", ed. Laurus-Robuffo 2006.

**Polizzi D.**: "Dispense di Diritto dell'Unione Europea", 2005.

**Bellucci S.**: "Schengen nel nuovo millennio (Europa senza frontiere)", ed. Laurus-Robuffo 2002.

**Frosini V.**: "Banche dati e tutela della persona", ed. Camera dei Deputati 1983.

**Bonifazi M.**: "Europol – Ufficio Europeo di Polizia", ed. Simon 2000.

**Trattato sull'Unione Europea del 07.02.1992**, Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea C191 del 29.07.1992.

**Atto del Consiglio del 26.07.1995 che istituisce un Ufficio Europeo di Polizia (Convenzione Europol)**, Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea C 316 del 27.11.1995.

**Atto del Consiglio di Amministrazione di Europol del 01.10.1998 che istituisce il proprio regolamento interno**, Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea C26 del 30.01.1999.

**Atto dell'Autorità di Controllo Comune dell'Europol del 22.04.1999 che stabilisce il proprio regolamento interno**, Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea C149 del 28.05.1999.

**Atto del Consiglio del 03.11.1998 che adotta le norme sulla protezione del segreto delle informazioni Europol**, Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea C26 del 30.01.1999.

**Allegato alle norme sulla protezione del segreto delle informazioni dell'Europol**, Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea C86 del 16.03.2001.

**Atto del Consiglio del 03.11.1998 che adotta le norme applicabili agli archivi di analisi dell'Europol**, Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea C26 del 30.01.1999.

**Atto del Consiglio di Amministrazione dell'Europol del 15.10.1998 che stabilisce le norme sulle relazioni esterne dell'Europol con organismi connessi all'Unione Europea**, Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea C26 del 30.01.1999.

**Atto del Consiglio del 03.11.1998 che stabilisce le norme sulle relazioni esterne dell'Europol con Stati terzi ed organismi non connessi all'Unione Europea**, Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea C26 del 30.01.1999.

**Atto del Consiglio di Amministrazione dell'Europol del 27.09.1999 che stabilisce le norme applicabili ai fascicoli del personale dell'Europol**, Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea C65 del 28.02.2001.

**Atto del Consiglio del 03.11.1998 che stabilisce le norme per la ricezione da parte dell'Europol di informazioni provenienti da Stati ed organismi terzi**, Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea C26 del 30.01.1999.

**Atto del Consiglio del 12.03.1999 che stabilisce le norme per la trasmissione di dati di carattere personale da parte dell'Europol a Stati od organismi terzi**, Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea C88 del 30.03.1999.

**Atto del Consiglio del 18.01.1999 che adotta il regolamento finanziario applicabile al bilancio**



**dell'Europol**, Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea C25 del 30.01.1999.

**Atto del Consiglio del 04.10.1999 che adotta il regolamento finanziario applicabile al bilancio dell'Europol**, Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea C312 del 20.10.1999.

**Atto del Consiglio del 29.04.2004 che modifica il regolamento finanziario applicabile al bilancio dell'Europol**, Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea C114 del 30.04.2004.