



Senato della Repubblica



Camera dei deputati



*S. Volpi  
1. Caricamento, che corrisponde sulla piazza di S. Ignazio, a Chiesa di S. Marco 2. Prospetto del Seminario Romano, a Parte del Convento dei PP. Domenicani 1765*

Documentazione per le Commissioni  
RIUNIONI INTERPARLAMENTARI

## Incontro interparlamentare sulla procura europea e sulla protezione dei dati personali

Parigi, 17 settembre 2014

Senato della Repubblica  
n. 40/AP

Camera dei deputati  
n. 32

11 settembre 2014

XVII LEGISLATURA



Senato della Repubblica

Camera dei deputati

XVII LEGISLATURA

Documentazione per le Commissioni  
RIUNIONI INTERPARLAMENTARI

Incontro interparlamentare  
sulla procura europea e sulla protezione dei dati personali

*Parigi, 17 settembre 2014*

Senato della Repubblica  
n. 40/AP

Camera dei deputati  
n. 32

11 settembre 2014

Il dossier è stato curato dall'**UFFICIO DEI RAPPORTI CON LE ISTITUZIONI DELL'UNIONE EUROPEA** del **Senato della Repubblica** (☎06 6706.2891 - ✉ [affeuropei@senato.it](mailto:affeuropei@senato.it)) per quanto riguarda la procura europea, dall'**UFFICIO RAPPORTI CON L'UNIONE EUROPEA** della **Camera dei deputati** (☎ 066760.2145 - ✉ [cdrue@camera.it](mailto:cdrue@camera.it)) per quanto riguarda la protezione sui dati personali.

---

**I dossier dei servizi e degli uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari.**

**Il Senato della Repubblica e la Camera dei deputati declinano ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge.**

# INDICE

<b>SCHEDE DI LETTURA</b>	1
<b>LA PROCURA EUROPEA</b>	3
• Proposta di regolamento del Consiglio che istituisce la Procura europea (COM(2013) 534)	3
<b>LA PROTEZIONE DEI DATI PERSONALI</b>	21
• I Trattati, la Carta dei diritti fondamentali, la CEDU	21
• Il pacchetto di riforma in materia di protezione dati: nuovi strumenti e potenziamento di quelli vigenti	22
• La più recente giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea	29



## **PREMESSA**

L'incontro interparlamentare congiuntamente organizzato dalla Commissione Affari europei e dalla Commissione leggi costituzionali dell'Assemblea nazionale francese, che si terrà a Parigi il 17 settembre p.v, si articolerà in due sessioni, la prima concernente la proposta di regolamento sull'istituzione di una procura europea, la seconda concernente il pacchetto di proposte in materia di protezione dei dati personali.



## **Schede di lettura**



## LA PROCURA EUROPEA<sup>1</sup>

### Proposta di regolamento del Consiglio che istituisce la Procura europea (COM(2013) 534)

#### **Base giuridica**

Il **trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE)** prevede la possibilità di istituire una Procura europea nell'ambito dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia: in particolare, l'articolo 86 stabilisce che "per combattere i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, il Consiglio, deliberando mediante regolamenti secondo una procedura legislativa speciale, può istituire una Procura europea a partire da Eurojust". Esso specifica, inoltre, che "la Procura europea è competente per individuare, perseguire e rinviare a giudizio, eventualmente in collegamento con Europol, gli autori di reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, quali definiti dal regolamento previsto nel paragrafo 1, e i loro complici. Essa esercita l'azione penale per tali reati dinanzi agli organi giurisdizionali competenti degli Stati membri". Il paragrafo 3 definisce il campo di applicazione materiale di tali regolamenti, che dovranno stabilire "lo statuto della Procura europea, le condizioni di esercizio delle sue funzioni, le regole procedurali applicabili alle sue attività e all'ammissibilità delle prove e le regole applicabili al controllo giurisdizionale degli atti procedurali che adotta nell'esercizio delle sue funzioni".

L'articolo 86 del TFUE prevede una **procedura legislativa speciale** per istituire la Procura europea, che richiede l'unanimità del Consiglio previa approvazione del Parlamento europeo. In conformità dei protocolli n. 1 e n. 2 del trattato di Lisbona devono comunque essere consultati i parlamenti nazionali, dei cui pareri la Commissione deve tener conto. Qualora in Consiglio non si raggiunga l'unanimità, sarà possibile instaurare una "**cooperazione rafforzata**": un gruppo di almeno nove Stati membri potrà sottoporre la proposta al Consiglio europeo perché raggiunga un consenso sul testo; in caso di disaccordo, dopo quattro mesi si considererà concessa l'autorizzazione al gruppo di almeno nove Stati membri di instaurare una cooperazione rafforzata<sup>2</sup>. Gli Stati membri partecipanti dovranno votare la proposta all'unanimità.

---

<sup>1</sup> A cura dell'Ufficio dei rapporti con le Istituzioni dell'Unione europea del Senato della Repubblica.

<sup>2</sup> Questa procedura si distingue dalla cooperazione rafforzata "ordinaria" in quanto non richiede l'autorizzazione formale del Consiglio.

Si ricorda che l'articolo 325 del TFUE impegna l'Unione e gli Stati membri a un'attività di contrasto alla frode e alle altre attività illegali che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, mediante misure che siano tali da permettere una protezione efficace.

### ***Motivazione e finalità della proposta***

Il perseguimento dei reati a danno del bilancio dell'Unione è attualmente competenza esclusiva degli Stati membri e non esiste un'autorità dell'Unione preposta a tal fine. La Commissione sottolinea che, sebbene questi reati siano potenzialmente molto dannosi, non sempre sono oggetto dell'indagine e azione penale da parte delle autorità nazionali, che dispongono peraltro di risorse limitate: pertanto gli interventi di contrasto si dimostrano spesso frammentari e sfugge alle autorità nazionali la dimensione transfrontaliera. Pur riconoscendo gli sforzi compiuti in tal senso da organismi dell'Unione come Eurojust, Europol e l'OLAF, la Commissione rileva che **il coordinamento, la cooperazione e lo scambio di informazioni sono intralciati da una serie di problemi** e limitazioni dovute alla ripartizione delle responsabilità fra autorità appartenenti a diverse giurisdizioni territoriali e funzionali.

La Commissione europea ritiene dunque che, poiché attualmente le autorità nazionali responsabili delle indagini penali e dell'azione penale non sono in grado di garantire un livello equivalente di protezione e contrasto, l'Unione non solo è competente ma ha anche l'obbligo di intervenire per istituire una Procura europea con competenza esclusiva a perseguire tali reati. Il **valore aggiunto** dovrebbe riscontrarsi principalmente nell'aumento del numero di azioni penali contro i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, nonché in un miglioramento dell'uso delle risorse e dello scambio di informazioni necessarie per condurre con successo le indagini e l'azione penale, che a sua volta dovrebbe rafforzare l'azione generale di contrasto contro tali reati e accrescerne l'effetto preventivo. Ricorda quindi che l'articolo 86 del trattato costituisce la base giuridica necessaria per un nuovo sistema di azione penale a livello dell'Unione il cui scopo sia correggere le carenze dell'attuale sistema di contrasto basato esclusivamente sugli sforzi nazionali, conferendo a questi ultimi coerenza e coordinamento. Infine, ai sensi rispettivamente dell'articolo 310, paragrafo 6, e dell'articolo 325 del TFUE, alla tutela degli interessi finanziari dell'Unione sono tenuti sia l'Unione sia gli Stati membri.

Il 17 luglio 2013 la Commissione europea ha quindi presentato una *proposta di regolamento del Consiglio che istituisce la Procura europea* ([COM\(2013\) 534](#)).

Gli obiettivi principali che la proposta si pone sono:

- il rafforzamento della tutela degli interessi finanziari dell'Unione e dello spazio di giustizia e una maggiore fiducia delle imprese e dei cittadini dell'Unione nelle sue istituzioni, nel rispetto di tutti i diritti fondamentali sanciti dalla *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*;

- l'istituzione di un sistema europeo coerente di indagine e azione penale per i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione;
- l'efficienza e l'efficacia delle indagini e dell'azione penale per i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione;
- l'aumento del numero di azioni penali e, di conseguenza, del numero delle condanne e del recupero dei finanziamenti europei ottenuti con frode;
- una stretta cooperazione e uno scambio efficace di informazioni fra le autorità europee e le autorità nazionali competenti;
- un effetto dissuasivo sulla commissione dei reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione.

### **Contesto della proposta**

Come si è detto, il perseguimento dei reati a danno del bilancio dell'Unione è attualmente competenza esclusiva degli Stati membri e non esiste un'autorità dell'Unione preposta a tal fine. La Commissione sottolinea che gli attuali strumenti a disposizione dell'Unione per la tutela dei suoi interessi finanziari comprendono indagini amministrative, controlli e *audit*, nonché l'azione legislativa, di cui cita in particolare la **proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale** ([COM\(2012\) 363](#)), presentata dalla Commissione europea l'11 luglio 2012 e che la proposta sulla Procura europea intende integrare. La proposta di direttiva è ancora all'esame delle istituzioni europee, essendo stata esaminata dal Parlamento europeo in aprile e, da ultimo, dal Consiglio a giugno<sup>3</sup>.

La proposta di regolamento sulla Procura europea si inserisce, inoltre, in un pacchetto legislativo inteso a rafforzare gli aspetti istituzionali della tutela degli interessi finanziari dell'Unione<sup>4</sup>, in linea con la politica della Commissione europea avviata il 26 maggio 2011 dalla comunicazione "La tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea attraverso il diritto penale e le indagini amministrative - Una politica integrata per salvaguardare il denaro dei contribuenti" ([COM\(2011\) 293](#)).

Il pacchetto consta, oltre che della proposta in oggetto, di:

- una proposta di regolamento che istituisce l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione giudiziaria penale (Eurojust) ([COM\(2013\) 535](#));

---

<sup>3</sup> Si veda la posizione del Consiglio Giustizia e Affari interni del 6 giugno 2013 ([3244a Sessione del Consiglio](#)), nonché la risoluzione legislativa in prima lettura del Parlamento europeo del 16 aprile 2014 ([P7\\_TA\(2014\)0427](#)).

<sup>4</sup> Il pacchetto di misure legislative è stato annunciato dalla comunicazione della Commissione europea "Tutelare meglio gli interessi finanziari dell'Unione: una Procura europea e un nuovo Eurojust" ([COM\(2013\) 532](#)).

- la comunicazione "Migliorare la governance dell'OLAF e rafforzare le garanzie procedurali nel quadro delle indagini: approccio graduale di accompagnamento all'istituzione della Procura europea" ([COM\(2013\) 533](#)).

La Commissione ritiene che la Procura europea dovrà ovviare ai limiti funzionali degli attuali organismi e agenzie dell'Unione, in quanto organo preposto alle indagini e all'azione penale in grado di operare uniformemente in tutta l'Unione. Attualmente, il compito generale di agevolare lo scambio di informazioni e coordinare le indagini e le azioni penali nazionali, senza però poterle svolgerle, è infatti affidato a **Eurojust** e **Europol**.

### **Eurojust**

Eurojust è stato istituito con la decisione 2002/187/GAI del Consiglio quale organo dell'Unione europea dotato di personalità giuridica, con l'obiettivo di stimolare e migliorare il coordinamento e la cooperazione fra le autorità giudiziarie degli Stati membri, in particolare in relazione alle forme gravi di criminalità organizzata, agevolando la reciproca assistenza giudiziaria transfrontaliera nonché l'esecuzione di richieste di estradizione e il mandato d'arresto europeo<sup>5</sup>.

Eurojust ha il compito di potenziare l'efficienza dell'azione delle autorità nazionali nella lotta contro gravi forme di criminalità organizzata e transnazionale; tra i suoi compiti principali vi sono:

- l'avvio di indagini penali, nonché la proposta di avvio di azioni penali esercitate dalle autorità nazionali competenti, in particolare quelle relative a reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione;
- il coordinamento delle predette indagini e azioni penali;
- il potenziamento della cooperazione giudiziaria, anche attraverso la composizione dei conflitti di competenza e tramite una stretta cooperazione con la Rete giudiziaria europea.

Le riunioni di coordinamento di Eurojust interessano principalmente fattispecie di reato individuate come prioritarie dal Consiglio, come terrorismo, traffico di stupefacenti, tratta di esseri umani, frode, corruzione, criminalità informatica, riciclaggio di denaro, e altre.

Con la proposta di riforma di Eurojust la Commissione intende allineare tale organismo alla [Dichiarazione congiunta del Parlamento europeo, del Consiglio dell'UE e della Commissione europea sulle agenzie decentrate](#) e stabilire un collegamento fra

---

<sup>5</sup> Decisione del Consiglio, del 28 febbraio 2002, che istituisce l'Eurojust per rafforzare la lotta contro le forme gravi di criminalità ([2002/187/GAI](#)). Il quadro giuridico di Eurojust è stato in seguito modificato con la [decisione 2003/659/GAI](#) del Consiglio, del 18 giugno 2003, e la [decisione 2009/426/GAI](#) del Consiglio, del 16 dicembre 2008. Il termine di recepimento della decisione modificata è scaduto il 4 giugno 2011. La decisione 2002/187/GAI è stata recepita nell'ordinamento italiano con la [legge n. 41 del 14 marzo 2005](#), che ha anche provveduto a regolare statuto e poteri del membro nazionale in rappresentanza dell'Italia. In relazione alla nomina del membro italiano, si veda la sentenza della Corte costituzionale [n. 136 del 2011](#).

Eurojust e la Procura europea, così da portare a uno scambio più efficace di informazioni e a una migliore cooperazione fra le autorità nazionali. Il trattato di Lisbona prevede, infatti, che il Consiglio possa istituire una Procura europea "a partire da Eurojust", estendendo le relative attribuzioni alla "lotta contro la criminalità grave che presenta una dimensione transnazionale".

Sulla proposta di regolamento istitutiva di Eurojust, il Senato italiano si è espresso con risoluzione favorevole, pur con alcune osservazioni, il 19 novembre 2013 ([doc. XVIII n. 31](#)). In particolare, per quanto concerne il controllo democratico di Eurojust, il parere reso dalla 14<sup>a</sup> Commissione permanente invita "a valutare l'opportunità, analogamente a quanto in corso di discussione per quanto concerne la proposta su Europol (COM(2013) 173), di permettere che l'esercizio della vigilanza sulle attività di Eurojust avvenga in apposite riunioni, a cadenza almeno annuale, composte dai membri delle commissioni parlamentari nazionali ed europee competenti per materia. Tale dispositivo formale per l'esercizio della vigilanza, lo scambio di informazioni e il coordinamento fra i parlamenti nazionali e il Parlamento europeo sarebbe non soltanto a scopo di informazione, ma anche di consultazione preventiva e di *governance* condivisa"<sup>6</sup>.

La proposta è tuttora al vaglio delle istituzioni europee.

### **Europol**

Per quanto riguarda Europol, questo fornisce *intelligence* e supporto alle attività di contrasto nazionali, ma a norma dell'articolo 88 del TFUE non può svolgere autonomamente indagini sui reati, e deve condurre qualsiasi azione operativa in collegamento e di concerto con le autorità di contrasto nazionali. Il 27 marzo 2013 la Commissione ha adottato una **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](#)), con l'intento di allinearne le competenze al trattato sul funzionamento dell'Unione europea e di farne una piattaforma per lo scambio di informazioni, assegnandogli inoltre nuove responsabilità in materia di formazione. La proposta non contempla, tuttavia, il potere di svolgere indagini di polizia né di polizia giudiziaria nel settore della tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea. Su tale proposta si vedano la posizione del Consiglio Giustizia e Affari interni del 6 giugno 2013 ([3244a Sessione del Consiglio](#)) e la risoluzione legislativa del Parlamento europeo del 25 febbraio 2014 ([P7\\_TA\(2014\)0121](#)), nonché la Risoluzione della 1<sup>a</sup> Commissione permanente del Senato della Repubblica approvata nella seduta del 16 luglio 2013 ([doc. XVIII n. 12](#)).

---

<sup>6</sup> Si segnala che sulla proposta il Senato ceco si è espresso con parere motivato.

## OLAF

L'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) ha il compito di svolgere indagini amministrative sulle frodi e sulle attività illecite lesive degli interessi finanziari dell'Unione, ivi compresa la corruzione; tra gli altri suoi compiti, vi è quello di contribuire al rafforzamento della cooperazione con gli Stati membri nella lotta contro la frode e di agire come interlocutore diretto delle autorità giudiziarie e delle autorità incaricate dell'applicazione delle leggi nazionali. La proposta di modifica del regolamento (CE) n. 1073/1999 relativo alle indagini svolte dall'OLAF (riforma dell'OLAF) è stata adottata l'11 settembre 2013 ([regolamento \(UE, Euratom\) n. 883/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alle indagini svolte dall'Ufficio europeo per la lotta antifrode \(OLAF\) e che abroga il regolamento \(CE\) n. 1073/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio e il regolamento \(Euratom\) n. 1074/1999 del Consiglio](#)). Con tale riforma la Commissione ha inteso migliorare lo scambio di informazioni fra l'OLAF e le istituzioni, gli organi e gli organismi dell'Unione, nonché con gli Stati membri, prevedendo una migliore *governance* e una serie di garanzie procedurali per le persone oggetto di indagine, senza però attribuire all'OLAF strumenti di azione aggiuntivi, in particolare poteri di indagine penale<sup>7</sup>.

Si segnala inoltre la **proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (UE, Euratom) n. 883/2013 per quanto riguarda l'istituzione di un controllore delle garanzie procedurali [COM\(2014\) 340](#)**, presentata dalla Commissione europea l'11 giugno 2014. Tale proposta prevede l'istituzione di un controllore che stabilisca se siano rispettate le garanzie procedurali di cui all'articolo 9 del regolamento n. 883/2013, il quale dovrebbe pertanto essere chiamato a svolgere due funzioni: esaminare le denunce presentate da persone oggetto di indagine in merito alla violazione delle loro garanzie procedurali; autorizzare l'OLAF a svolgere determinate indagini per quanto riguarda i membri delle istituzioni dell'Unione europea. La Commissione ha ritenuto pertanto opportuno apportare quelli che considera "ulteriori miglioramenti sistemici" al regolamento OLAF, in aggiunta a quelli ottenuti con l'attuale riforma, ispirandosi alle garanzie procedurali proposte nel regolamento sulla Procura europea, che trasporrebbe nelle indagini amministrative dell'OLAF.

La proposta sulla Procura europea prevede l'utilizzo di una parte delle risorse dell'OLAF, in particolare il personale specializzato di cui dispone e l'uso delle reti che l'OLAF ha sviluppato nel corso degli anni nel settore delle indagini antifrode, anche al fine di evitare una sovrapposizione fra le indagini amministrative e quelle penali. L'OLAF dovrebbe, inoltre, contribuire al funzionamento della Procura europea prestando sostegno specifico alle analisi di polizia scientifica e

---

<sup>7</sup> Per un'analisi della proposta si vd. la [Scheda di lettura n. 118](#), a cura dell'Ufficio dei rapporti con le istituzioni dell'Unione europea.

sostegno tecnico e operativo ai fini delle indagini e della raccolta delle prove nei casi di reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione.

Una conseguenza della futura istituzione della Procura europea è, nelle intenzioni della Commissione, la diminuzione del ruolo dell'OLAF in relazione a eventuali reati o condotte lesive degli interessi finanziari dell'UE di tipo interno (presso le istituzioni, gli organismi e le agenzie dell'Unione), in quanto l'Ufficio non dovrebbe più svolgere indagini ma continuare a prestare assistenza alla Procura europea, su richiesta di quest'ultima.

### ***Sintesi della proposta di regolamento***

Il *capo I* enuncia l'oggetto del regolamento, ossia l'istituzione della Procura europea, e definisce una serie di termini usati nel testo. L'*articolo 2* specifica che, ai fini del regolamento, per "reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione" si intendono i reati previsti dalla normativa pertinente dell'Unione (vd. la *proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale* - [COM\(2012\) 363](#) - presentata dalla Commissione europea l'11 luglio 2012, e il cui iter, allo stato, non è ancora concluso), quale attuata dalla legislazione nazionale<sup>8</sup>.

Il *capo II* stabilisce gli elementi fondamentali della Procura europea: *status*, organizzazione e struttura. Il testo prevede che la Procura europea sia istituita quale **nuovo organismo dell'Unione dotato di personalità giuridica a struttura decentrata** (che si avvalga quindi, in linea di principio, per svolgere le indagini e le azioni penali, di procuratori europei delegati negli Stati membri).

La Procura europea si articola nel Procuratore europeo (assistito da quattro sostituti) che ne dirige le attività e ne organizza il lavoro e nei procuratori europei delegati, aventi sede in ciascuno degli Stati membri. Lo svolgimento di indagini e azioni penali da parte dei procuratori europei delegati - quando operano nell'ambito del proprio mandato - avviene sotto la direzione e il controllo del procuratore europeo. Sono precisate, inoltre, le **relazioni con Eurojust**, con cui dovrà cooperare e del cui sostegno amministrativo dovrà avvalersi, secondo quanto previsto dall'*articolo 57*.

L'*articolo 5* ribadisce l'**indipendenza della Procura europea**, nonché l'obbligo di rendere conto al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Commissione europea in merito alle sue attività generali, in particolare con la relazione annuale di cui all'*articolo 70*.

La nomina del procuratore europeo è affidata al Consiglio (che decide a maggioranza semplice), con l'approvazione del Parlamento europeo, per un

---

<sup>8</sup> La proposta è tuttora al vaglio delle istituzioni. Il Parlamento europeo si è espresso in prima lettura con la risoluzione legislativa del 16 aprile 2014 ([P7\\_TA-PROV\(2014\)0427](#)). Il Senato italiano si è espresso con risoluzione in data 18 dicembre 2012 ([doc. XVIII-bis n. 92](#)). Si segnala inoltre che solo il Parlamento svedese ha espresso parere motivato.

periodo non rinnovabile di otto anni<sup>9</sup>. La procedura di revoca è affidata alla Corte di giustizia dell'Unione europea. La nomina (e la revoca) dei procuratori europei delegati è demandata al procuratore europeo che li seleziona da un elenco di candidati presentato dagli Stati membri.

La Procura europea dirige e controlla le indagini ed esercita l'azione penale dinanzi agli organi giurisdizionali competenti degli Stati membri, compresa l'imputazione, l'eventuale impugnazione o archiviazione.

L'*articolo 11* della proposta descrive i **principi fondamentali delle attività della Procura europea**: il rispetto dei diritti sanciti dalla *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, il principio di proporzionalità, l'applicabilità del diritto nazionale agli aspetti non disciplinati dal presente regolamento, la competenza esclusiva della Procura europea per individuare e perseguire i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, lo svolgimento imparziale delle indagini, il pronto svolgimento dell'azione penale, il sostegno da parte delle autorità competenti degli Stati membri alle indagini e alle azioni penali della Procura europea.

L'*articolo 12* prevede che **la Procura europea sia competente per i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione**, definiti con riferimento alla legge nazionale di attuazione del diritto dell'Unione. Qualora tali reati siano indissolubilmente collegati ad altri reati e sia nell'interesse della buona amministrazione della giustizia svolgere le indagini e le azioni penali congiuntamente, la Procura europea è competente anche per questi altri reati, a condizione che i reati di cui all'articolo 12 siano prevalenti e gli altri reati si basino su fatti identici (*articolo 13*). La Procura europea esercita la sua competenza esclusiva a individuare e perseguire i reati che siano stati commessi in tutto o in parte sul territorio di uno o più Stati membri, oppure da un loro cittadino, da un membro del personale dell'Unione o da un membro delle istituzioni (*articolo 14*).

Il *capo III* contiene le **regole procedurali applicabili alle indagini, all'azione penale e al procedimento penale** della Procura europea, comprese le modalità di controllo da parte degli organi giurisdizionali nazionali, gli atti di indagine che la Procura può disporre (tra cui perquisizioni, intercettazioni, monitoraggio e congelamento di operazioni finanziarie, etc.), le decisioni che la Procura europea può prendere a conclusione delle indagini, le modalità di esercizio dell'azione penale dinanzi agli organi giurisdizionali nazionali: si prevede che il procuratore europeo e i procuratori europei delegati abbiano gli stessi poteri dei pubblici ministeri nazionali in merito all'esercizio dell'azione penale e al rinvio a giudizio

---

<sup>9</sup> La selezione si basa su un invito generale a presentare candidature pubblicato nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*, a seguito del quale la Commissione stabilisce una rosa dei candidati, chiesto il parere di un comitato composto da sette personalità scelte tra ex membri della Corte di giustizia, membri dei massimi organi giurisdizionali nazionali, membri delle procure nazionali e/o giuristi di notoria competenza, uno dei quali è proposto dal Parlamento europeo, nonché dal presidente di Eurojust in qualità di osservatore.

(formulazione dell'imputazione, partecipazione all'assunzione delle prove e così via). Sono inoltre presenti norme sull'ammissibilità delle prove e sui beni confiscati.

Le norme del *capo IV* contengono le **garanzie procedurali** a favore degli indagati e di altre persone coinvolte nei procedimenti avviati dalla Procura europea, in linea con le norme pertinenti, in particolare la *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*. La proposta prevede che gli indagati o imputati godranno almeno dei seguenti diritti processuali, quali stabiliti dal diritto dell'Unione e dal diritto nazionale dello Stato membro: il diritto all'interpretazione e alla traduzione, di cui alla [direttiva 2010/64/UE](#) del Parlamento europeo e del Consiglio; il diritto all'informazione e il diritto di accesso alla documentazione relativa all'indagine, di cui alla [direttiva 2012/13/UE](#) del Parlamento europeo e del Consiglio; il diritto di accesso a un difensore e il diritto di comunicare e informare terzi in caso di detenzione, di cui alla [direttiva 2013/48/UE](#) del Parlamento europeo e del Consiglio (sottoscritta il 22 ottobre 2013); il diritto al silenzio e il diritto alla presunzione di innocenza; il diritto al patrocinio a spese dello Stato; il diritto di presentare prove e di chiedere la nomina di esperti e l'audizione di testimoni.

Il *capo VI* contiene le norme che disciplinano il **regime di protezione dei dati**, che nel contesto specifico della Procura europea precisano e integrano la normativa dell'Unione applicabile al trattamento dei dati personali da parte degli organismi dell'Unione<sup>10</sup>. Il compito di controllare il trattamento dei dati personali nell'ambito delle attività della Procura europea è affidato al garante europeo della protezione dei dati (GEPD). Si ricorda che è all'esame delle istituzioni europee un pacchetto di iniziative legislative volte a riformare la disciplina in materia di tutela dei dati.

### ***Incidenza sul bilancio***

Le norme del *capo VII* disciplinano le questioni inerenti al bilancio e al personale della Procura europea e si basano sulla normativa dell'Unione applicabile, ossia, in materia di bilancio, il [regolamento \(UE, Euratom\) n. 966/2012](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione e che abroga il regolamento (CE, Euratom) n. 1605/2002 e, in materia di personale, il regolamento n. 31 (CEE) 11 (CEE), del 18 dicembre 1961, relativo allo statuto dei funzionari e al regime applicabile agli altri agenti della Comunità Economica Europea e della Comunità Europea dell'Energia Atomica e successive modificazioni.

---

<sup>10</sup> In particolare il [regolamento \(CE\) n. 45/2001](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 dicembre 2000, concernente la tutela delle persone fisiche in relazione al trattamento dei dati personali da parte delle istituzioni e degli organismi comunitari, nonché la libera circolazione di tali dati.

Ai fini di una maggiore efficienza in termini di costi per il bilancio dell'Unione, la proposta prevede che parte delle risorse attuali dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) (su cui vedi *infra*) finanzieranno la sede centrale della Procura europea, che si avvarrà a sua volta del supporto amministrativo di Eurojust. La posizione dei procuratori europei delegati genererà costi aggiuntivi nella misura in cui opereranno dagli Stati membri e faranno parte integrante della Procura europea.

Poiché per l'insediamento della Procura europea occorreranno alcuni anni, si prevede un trasferimento graduale del personale dall'OLAF alla Procura europea. La Procura europea andrà a regime non appena l'organico sarà al completo, ossia nel 2023 con 235 membri del personale (180 in organico e 55 esterni). **Il costo stimato per il 2023 con tale livello di organico è di circa 35 milioni di EUR.**

### ***Iter della proposta***

La proposta relativa alla Procura europea è tuttora al vaglio delle **istituzioni europee**.

La Commissione europea ha ricevuto, entro il termine previsto dall'articolo 6 del protocollo n. 2 allegato al TUE e al TFUE sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, i pareri motivati di 14 Camere di Parlamenti nazionali, raggiungendo la soglia di cui all'articolo 7, paragrafo 2, del protocollo, che ha avviato la cosiddetta procedura del "**cartellino giallo**". La Commissione europea ha tuttavia giudicato opportuno riconfermare la proposta, senza ritirarla né modificarla, in quanto la ritiene conforme al principio di sussidiarietà. Ha espresso tuttavia l'intenzione di tenere in debito conto, nel prosieguo del processo legislativo, il contenuto dei pareri motivati espressi dai Parlamenti nazionali.

### ***Pareri motivati***

I pareri motivati sono stati espressi dalle seguenti Assemblee rappresentative: la Camera dei rappresentanti cipriota, il Senato della Repubblica ceca, il Senato francese, l'Assemblea nazionale ungherese, la Camera dei rappresentanti e il Senato irlandesi, la Camera dei rappresentanti maltese, la Camera dei deputati rumeni, l'Assemblea nazionale slovena, il Parlamento svedese, il Senato e la Camera dei rappresentanti dei Paesi Bassi, la *House of Lords* e la *House of Commons* del Regno Unito. Tra questi si può ricordare che:

Il **Senato ceco** ritiene che la proposta di regolamento non rispetti il principio di sussidiarietà sancito dall'articolo 5 del trattato sull'Unione europea, in quanto la Commissione europea non ha dimostrato né la necessità né il valore aggiunto di un'azione a livello dell'Unione per istituire la Procura europea, soprattutto in considerazione dei problemi derivanti da tale istituzione e dalle norme relative al suo funzionamento.

Il **Senato** e la **Camera dei rappresentanti olandesi** ritengono che la Commissione europea non fornisca motivazioni sufficienti a giustificare il valore aggiunto di un approccio europeo. Sottolinea fra l'altro che, pur riconoscendo l'importanza di strumenti a livello di UE per combattere con efficacia i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, il diritto penale è competenza primaria della legislazione nazionale. Osserva quindi che generalmente i reati lesivi degli interessi finanziari vengono commessi a livello nazionale o locale e devono essere pertanto adeguatamente contrastati con una linea ferma a livello locale.

Il **Senato francese** ritiene che la proposta non rispetti il principio di sussidiarietà in quanto la Commissione europea sembra andare al di là di ciò che è necessario per conseguire l'obiettivo di un miglior controllo e di un coordinamento più efficace nel contrasto ai reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione. Favorevole all'istituzione di una Procura europea, osserva tuttavia che la previsione di un organismo troppo centralizzato è suscettibile di incontrare ostacoli nell'effettivo esercizio dell'azione penale all'interno degli Stati membri. Auspica pertanto la creazione di una Procura europea di natura collegiale che designi al suo interno un presidente, nominato a rotazione per paese, coadiuvato da procuratori delegati all'interno degli Stati membri. Pur accogliendo con favore la proposta della Commissione europea e non formulando un parere motivato, l'Assemblea nazionale francese ha a sua volta espresso perplessità in merito alle competenze del procuratore europeo, sottolineando che queste non dovrebbero essere esclusive ma condivise con le autorità giudiziarie degli Stati membri, nonché auspicando una struttura collegiale composta da membri nazionali. Ritiene infatti che tale struttura, tenuto conto della diversità delle tradizioni giuridiche degli Stati membri, sarebbe in grado di garantire una maggiore legittimità all'azione proposta e ne rafforzerebbe pertanto l'efficacia.

In seguito alla relazione pubblicata dalla Commissione per gli Affari europei presso l'**House of Commons del Regno Unito**, avente ad oggetto l'istituzione della Procura europea e la riforma di Eurojust e dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode, è stato adottato in plenaria di un parere motivato sulla proposta relativa alla Procura europea. Si ritiene che la proposta della Commissione non rispetti il principio di sussidiarietà, in quanto non ha sufficientemente motivato la necessità del tipo di azione proposta e le ragioni per cui gli obiettivi prefissati possano essere meglio conseguiti a livello di Unione, in linea con la posizione assunta dal Governo britannico e sottolineando l'opportunità di un approccio a livello nazionale, supportato dagli esistenti meccanismi di cooperazione europea. L'**House of Lords** ha approvato in plenaria un testo di parere motivato, sottolineando a sua volta che la proposta della Commissione implica un'eccessiva ingerenza nel sistema penale degli Stati membri e che una tale azione a livello di Unione non è sufficientemente giustificata dalla Commissione, né necessaria e congrua all'obiettivo perseguito.

Il **Senato italiano** si è espresso con una risoluzione approvata nella seduta del 19 novembre 2013 dalla 2<sup>a</sup> Commissione Giustizia, avendo preso atto delle osservazioni formulate dalla 14<sup>a</sup> Commissione per le Politiche dell'Unione europea. Ritiene la proposta conforme al principio di sussidiarietà, pur formulando numerosi rilievi critici ([doc. XVIII n. 30](#)). In particolare, dubbi vengono sollevati con riguardo alle previsioni contenute all'articolo 30 della proposta di regolamento circa l'ammissibilità delle prove, ritenendo che queste presentino rischi di potenziale antinomia con l'articolo 111 della nostra Costituzione. Perplessità vengono inoltre espresse, tra le altre, in merito all'articolo 8 relativo alla "nomina e revoca del Procuratore europeo", nella parte in cui "non stabilisce alcun criterio attraverso il quale poter predeterminare i soggetti legittimati a comporre la rosa dei candidati che la Commissione deve presentare al Parlamento e al Consiglio". Viene inoltre rilevata l'imprecisione del criterio della "colpa grave" per giustificare la revoca del procuratore europeo, nonché criticità attinenti alla definizione della competenza accessoria della Procura europea, all'obbligo di autorizzazione giudiziaria per le misure investigative, alla determinazione dell'organo giurisdizionale competente, alle norme applicabili al compromesso e al calcolo delle sanzioni pecuniarie applicabili.

Nella sua risposta del 13 marzo 2014, la Commissione europea ribadisce che la proposta definisce chiaramente i criteri per la scelta del procuratore europeo (articolo 8, paragrafo 2), ai sensi del quale il procuratore europeo deve offrire tutte le garanzie di indipendenza, riunire le condizioni richieste per l'esercizio delle alte funzioni giurisdizionali e possedere una grande esperienza in materia di azione penale. Per quanto concerne il criterio della "colpa grave", fa presente che "l'eventuale decisione di revocare il procuratore europeo dall'incarico spetta in ultima istanza alla Corte di giustizia europea che interpreterà questa nozione giuridica, peraltro mutuata da analoghe disposizioni del trattato". Quanto alla definizione della competenza accessoria della Procura europea, rende conto che la proposta si informa ai criteri stabiliti dalla Corte di giustizia europea per determinare il principio del "*ne bis in idem*". Sottolinea che le misure di cui all'articolo 26, paragrafo 1, lettere da a) a j), devono essere sempre autorizzate dall'autorità nazionale competente, e che, per quanto riguarda le norme applicabili al compromesso e al calcolo delle sanzioni pecuniarie irrogabili, queste dovrebbero essere precisate nelle regole amministrative della Procura europea (considerando 31). Per quanto riguarda l'articolo 27, la Commissione europea dichiara di aver preso atto - e di voler quindi tenerne conto nella procedura legislativa - del suggerimento del Senato di indicare un ordine di priorità dei criteri finalizzato alla determinazione dell'organo giurisdizionale competente.

La Commissione II (Giustizia) della **Camera dei deputati** ha avviato l'esame della proposta il 9 ottobre 2013.

La **relazione tecnica**, del 5 settembre 2013, **inviata alle Camere** dal Ministero della Giustizia in ottemperanza alle prescrizioni di cui all'art. 6, comma 4, della legge 24 dicembre 2012, n. 234, ha sottolineato che le finalità generali del progetto relativo alla Procura europea sono complessivamente positive, in quanto, realizzando un sistema coerente e armonizzato, e quindi più efficace, di indagine e azione penale per fenomeni criminosi con caratteristiche transfrontaliere, rappresenta un decisivo passo avanti nella creazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia nell'Unione europea. Ritiene inoltre la proposta conforme all'interesse nazionale, poiché una maggiore armonizzazione ed efficacia nelle azioni di perseguimento delle frodi ai danni dell'Unione europea ha riflessi diretti anche sugli interessi dei cittadini italiani, quali cittadini dell'Unione. D'altra parte, nella **relazione programmatica per il 2014** il Governo italiano sottolinea la rilevanza della questione, soprattutto nel contesto attuale in cui si assiste a una limitazione delle risorse poste a disposizione dell'Unione per perseguire i propri obiettivi.

Da ultimo, il **Programma della Presidenza italiana** del Consiglio dell'Unione europea sottolinea l'intenzione di realizzare progressi nei negoziati del Consiglio sulla proposta di regolamento. In tale contesto si manifesta l'intenzione inoltre di avviare negoziati con il Parlamento europeo in merito alla proposta di direttiva sulla tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea, sulla base di un approccio generale già concordato, al fine di progredire verso la sua adozione. Particolare attenzione verrà infine riservata alla proposta di regolamento per la riforma di Eurojust che dovrà, fra l'altro, svolgere le attività necessarie per coadiuvare la Procura europea.

### ***Parlamento europeo***

Il 12 marzo 2014 l'Assemblea plenaria del Parlamento europeo ha adottato una risoluzione ([P7\\_TA\(2014\)0234](#)) che, in sostanza, recepisce quasi integralmente il testo della relazione interlocutoria - dell'onorevole Iacolino - approvata il 24 febbraio 2014 dalla Commissione Libertà civili giustizia e affari interni. Vengono rivolte una serie di raccomandazioni al Consiglio dell'Unione europea per quanto riguarda la stesura finale del testo del regolamento (incluse alcune proposte emendative al testo originario della Commissione europea).

Si segnala che il Parlamento europeo raccomanda in particolare:

- un'attenta revisione della competenza accessoria della Procura di cui all'art. 13 - si ricorda che la risoluzione della 2<sup>a</sup> Commissione del Senato della Repubblica (di seguito: risoluzione del Senato) ha taciuto tale disposizione di eccessiva indeterminatezza (osservazione al punto 3);
- una riformulazione delle disposizione che regolano l'individuazione del giudice competente a esercitare la giurisdizione, di cui all'articolo 27, giudicate connotate da eccessiva discrezionalità: il Parlamento europeo raccomanda, in particolare, di rendere vincolanti i criteri di scelta della

giurisdizione, stabilendo anche una gerarchia tra di essi, nonché di assicurare il controllo giurisdizionale sulla determinazione della competenza (punto 5, *i*). Tali raccomandazioni corrispondono, nella sostanza, ad alcuni rilievi della risoluzione del Senato (punto 6);

- la previsione che dopo l'archiviazione di un caso relativo a un "reato minore" da parte della Procura europea le procure nazionali possono indagare ulteriormente e perseguire (art. 28 - punto 5, *viii*); sull'articolo 28 si sofferma anche la risoluzione del Senato (punto 7);
- una riformulazione dell'art. 30 in materia di ammissibilità delle prove che elimina le norme secondo cui non vi è necessità di convalida e le prove sono ammesse anche se il diritto nazionale dello Stato membro prevede norme diverse per la raccolta e la presentazione della prova (punto 5, *vi*) e corrispondente proposta di riformulazione dell'articolo 30); si ricorda che la risoluzione del Senato qualifica l'articolo 30 come "una delle norme che presentano maggiori dubbi e presenta rischi di potenziale antinomia con l'articolo 111 della Costituzione", soffermandosi - tra l'altro - proprio su alcune delle disposizioni di cui il Parlamento europeo sollecita la modifica (punto 9);
- in materia di strumenti e misure investigative di cui all'articolo 26, un invito - tra l'altro - a garantirne la compatibilità con i sistemi giuridici degli Stati membri e ad evitare il "forum shopping"; perplessità rilevanti sotto il profilo della compatibilità costituzionale sono state espresse in materia dalla risoluzione del Senato (punto 5).

Inoltre, il Parlamento europeo sollecita:

- il più profondo rispetto dei principi fondamentali (con riferimento agli indagati/imputati), di cui l'equo processo e le garanzie della difesa nel processo penale sono diretta emanazione;
- la costituzione di una struttura agile e snella, che garantisca elevati *standard* di indipendenza, esperienza e professionalità, conciliando l'esigenza di decisioni rapide con l'accuratezza delle indagini e la conoscenza delle realtà nazionali in cui i reati sono consumati. Il Parlamento europeo esprime preoccupazione per aspetti organizzativi e di spesa che sembrano poter prefigurare rischi in termini di efficienza e invita a considerare con estrema attenzione la definizione delle competenze di ciascun organismo incaricato della tutela degli interessi finanziari dell'UE (Eurojust, OLAF, EPPO), evitando il rischio di conflitti di competenze.

### **Consiglio dell'Unione europea**

Per quanto riguarda la posizione del Consiglio dell'Unione europea, in occasione della riunione (Giustizia e affari interni) del **3-4 marzo 2014** i Ministri hanno discusso la proposta con particolare riferimento alle questioni della

struttura dell'Ufficio, della delimitazione di compiti e competenze, e del regime dei diritti procedurali applicabile a indagati e vittime<sup>11</sup>. La maggioranza degli Stati membri ha continuato a sostenere il progetto della costituzione della Procura europea, con posizioni negative solo da parte di Ungheria e Paesi Bassi che hanno richiamato il "cartellino giallo" dei Parlamenti nazionali.

Le principali questioni oggetto di discussione sono state:

1. La struttura dell'EPPO. In particolare, Francia e Germania hanno chiesto che la futura Procura europea conservi un ruolo di primo piano, mediante l'attribuzione a ciascuno Stato membro del potere di indicare un proprio rappresentante nazionale in seno all'Ufficio, nonché mediante la previsione di un sistema di funzionamento collegiale dell'Ufficio stesso, a fronte della proposta della Commissione europea di un modello "decentrato", con il Procuratore europeo (e i suoi quattro sostituti) nominato dalle istituzioni europee e un corrispondente nazionale in ciascuno Stato membro. Nel dibattito sono emersi elementi per una sintesi fra questi due modelli: la maggioranza delle delegazioni ha infatti espresso il proprio gradimento per una soluzione nella quale presso l'Ufficio centrale siede un delegato proveniente da ciascuno degli Stati membri. Molte delegazioni hanno sottolineato l'esigenza di assicurare l'indipendenza dei "membri nazionali", a partire dalla procedura di nomina. Diverse delegazioni si sono mostrate propense alla compresenza di un "collegio" e di un "procuratore capo". La Commissione europea si è dichiarata aperta rispetto a questa impostazione di compromesso. La posizione italiana al riguardo è di flessibilità, ritenendo essenziale che la struttura sia connotata da garanzie di efficienza, capacità operativa e indipendenza.
2. Il riparto di competenza fra Procura europea e autorità investigative degli Stati membri. La maggioranza delle delegazioni ha criticato l'attribuzione in via esclusiva all'EPPO della competenza per investigare e portare a giudizio i reati previsti dalla futura direttiva sulla protezione degli interessi finanziari dell'Unione, proponendo al contrario un modello di competenza ripartita fra EPPO (solo nei casi di maggiore rilevanza) e autorità investigative nazionali. Alcuni Stati membri (Francia, Germania, Austria, Malta, Lussemburgo) hanno peraltro indicato la necessità di dotare il futuro EPPO di un potere di "avocazione" anche in relazione a casi apparentemente minori che tuttavia, per le loro implicazioni o per le possibili ripercussioni sistemiche, parrebbe opportuno vengano trattati in modo coordinato. L'Italia si è espressa in favore di una competenza ripartita fra autorità nazionali ed EPPO.

---

<sup>11</sup> Vd. la [3298a sessione](#) del Consiglio "Giustizia e affari interni" del 3 e 4 marzo 2014.

3. Le garanzie procedurali. Alcune delegazioni hanno espresso sfavore nei confronti dell'ipotesi di regolamentare nello strumento diritti processuali che andrebbero poi declinati secondo gli ordinamenti degli Stati ove si svolgeranno in concreto le indagini; altre hanno affermato di poter in linea di principio sostenere l'approccio contenuto nella proposta di regolamento. In questo senso si è espressa anche l'Italia. Tutte le delegazioni hanno tuttavia evidenziato la necessità di un ulteriore lavoro a livello tecnico sul tema.

Da ultimo, nella 3319<sup>a</sup> sessione del Consiglio Giustizia e affari interni, del **5 e 6 giugno 2014**, i ministri hanno accolto con favore il testo elaborato dalla presidenza in data 21 maggio 2014, che ha a sua volta integrato i concetti approvati dal Consiglio GAI del 3-4 marzo<sup>12</sup>.

I ministri hanno pertanto confermato come base per ulteriori discussioni i principi di un'organizzazione collegiale della Procura europea.

La struttura prefigurata dal testo del 21 maggio - che intende tener conto anche dei pareri motivati resi dalle Camere dei Parlamenti nazionali - si articola in un livello centrale, composto da un collegio di cui fanno parte il procuratore capo europeo che lo presiede e da un membro per ciascuno Stato membro (tali componenti sono denominati procuratori europei), e in un livello decentrato, composto dai procuratori europei delegati aventi sede negli Stati membri (almeno due per Stato membro). Il collegio è incaricato di monitorare le attività della Procura e di prendere decisioni su questioni strategiche, ma non è coinvolto nelle decisioni operative in singoli casi; il collegio può istituire camere permanenti (ciascuna presieduta dal procuratore capo europeo o da un suo sostituto) incaricate di indirizzare e monitorare le indagini e le azioni penali condotte negli Stati membri dai procuratori europei delegati.

Le modalità con le quali saranno svolte le attività operative della Procura sono ancora oggetto di dibattito; la presidenza, nel Consiglio GAI del 5-6 giugno, ha proposto al riguardo un sistema secondo cui:

- - i procuratori europei controlleranno le indagini e le azioni penali nel rispettivo Stato membro di origine;
- - le camere permanenti composte da almeno tre procuratori europei indirizzeranno e controlleranno le indagini e le azioni penali, e possono - ove necessario e tramite i procuratori europei competenti - fornire istruzioni dirette in tali indagini e azioni penali.
- - al fine di garantire l'indipendenza del processo decisionale, alcune decisioni chiave (come la chiusura di un caso) saranno sempre adottate da una camera permanente.

---

<sup>12</sup> Vd. la [3319<sup>a</sup> sessione](#) del Consiglio "Giustizia e affari interni" del 5 e 6 giugno 2014.

I ministri hanno inoltre confermato il principio secondo cui la Procura europea dovrebbe avere competenza prioritaria per individuare e perseguire reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione.

Il principio di competenza concorrente è stato oggetto di varie interpretazioni da parte delle delegazioni nell'ambito del Consiglio: alcuni Stati membri hanno sottolineato il primato della Procura per quanto riguarda l'esercizio della sua competenza, vale a dire che la Procura europea dovrebbe avere il diritto di avocare qualsiasi caso che rientra nella sua competenza, mentre altri hanno sostenuto che le procure nazionali dovrebbero conservare un certo potere discrezionale nel decidere se esercitare la propria competenza nazionale per lo stesso reato. Secondo il modello proposto dalla presidenza, la Procura europea dovrebbe avere competenza prioritaria a individuare e perseguire i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, nonché il diritto di avocazione delle indagini già avviate dalle procure nazionali. Casi minori, quali definiti nel regolamento, dovrebbero essere trattati, in linea di principio, dalle procure nazionali.

Il testo ora illustrato è stato assunto come base condivisa di lavoro per il successivo esame.

Si segnala infine che, durante l'incontro informale tenutosi il 9 luglio 2014 a Milano, presieduto dal Ministro della Giustizia Andrea Orlando, è stata ribadita la necessità di trovare un equilibrio fra collegialità e sovranità nazionale, con la possibilità, per le giurisdizioni nazionali, di esercitare un'attività di controllo sull'operato del Procuratore europeo.

La presidenza italiana pur accogliendo con favore il testo finora elaborato ritiene tuttavia che questo dovrà essere considerato nuovamente alla luce di un riesame complessivo della proposta. Trattative sono pertanto state avviate con riferimento alle seguenti questioni chiave: la chiusura delle indagini, i poteri relativi all'esercizio dell'azione penale, l'ammissibilità delle prove, il controllo giurisdizionale (di cui agli articoli 27-31 e 36 della proposta della Commissione). La presidenza sottolinea che la maggioranza delle delegazioni si è espressa a favore di un rafforzamento del controllo giurisdizionale nei confronti della Procura europea nell'esercizio delle sue funzioni. Le modifiche proposte sono ancora in fase di discussione<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> Queste sono al momento contenute in un documento ad accesso limitato presentato dalla presidenza italiana in data 11 luglio 2014.



## LA PROTEZIONE DEI DATI PERSONALI<sup>14</sup>

### I Trattati, la Carta dei diritti fondamentali, la CEDU

Dall'entrata in vigore del **Trattato di Lisbona**, l'Unione europea dispone di una specifica **base giuridica** esplicita ai fini della **protezione dei dati**.

In particolare l'**articolo 16** del [Trattato sul funzionamento dell'Unione europea](#) stabilisce che **ogni persona ha diritto alla protezione dei dati di carattere personale che la riguardano**, conferendo al **Parlamento europeo e al Consiglio** il **potere di adottare norme** in materia (secondo la procedura legislativa ordinaria) il cui rispetto è soggetto al controllo di **autorità indipendenti**. L'articolo 39 del Trattato sull'Unione europea conferisce inoltre al Consiglio il potere di adottare decisioni al fine di stabilire norme relative alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati di carattere personale da parte degli Stati membri nell'esercizio di attività che rientrano nel campo della **politica estera e di sicurezza comune** e le norme relative alla libera circolazione di tali dati. La sfera della **riservatezza** delle **informazioni personali** e della **vita privata** dell'individuo trovano particolare tutela inoltre agli **articoli 7 e 8** della [Carta dei diritti fondamentali](#) la quale ha lo **stesso valore giuridico dei Trattati**.

Infine la **riservatezza personale** trova protezione nella **Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU)**, stipulata dagli Stati membri del Consiglio d'Europa, che, all'articolo 8 (**Diritto al rispetto della vita privata e familiare**), prevede che ogni persona ha diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, del proprio domicilio e della propria corrispondenza. La CEDU stabilisce altresì il **divieto di ingerenza di una autorità pubblica nell'esercizio di tale diritto** a meno che tale ingerenza sia prevista dalla **legge** e costituisca una misura che, in una società democratica, è **necessaria alla sicurezza nazionale**, alla pubblica sicurezza, al benessere economico del paese, alla difesa dell'ordine e alla **prevenzione dei reati**, alla protezione della salute o della morale, o alla protezione dei diritti e delle libertà altrui. Si ricorda che i diritti fondamentali, garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, **fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali**.

Nell'ambito del Consiglio d'Europa si ricorda inoltre la [Convenzione sulla protezione delle persone rispetto al trattamento automatizzato di dati a carattere personale, nell'ambito del Consiglio d'Europa](#), che ha lo scopo di tutelare le persone contro l'uso abusivo del trattamento automatizzato dei dati di carattere personale, e che disciplina il flusso transfrontaliero dei dati, e il relativo Protocollo addizionale, concernente le autorità di controllo ed i flussi transfrontalieri. La Convenzione, entrata in vigore il 1° ottobre del 1985, bandisce – tra l'altro - il trattamento dei dati «delicati» sull'origine razziale, sulle

---

<sup>14</sup> A cura dell'Ufficio Rapporti con l'Unione europea della Camera dei deputati.

opinioni politiche, la salute, la religione, la vita sessuale, le condanne penali, in assenza di garanzie previste dal diritto interno; essa garantisce inoltre il diritto delle persone di **conoscere le informazioni catalogate su di loro** ed ad esigere, se del caso, delle **rettifiche**. Unica restrizione a tale diritto può aversi solo in caso in cui sia presente un interesse maggiore (sicurezza pubblica, difesa, etc); pone infine delle **limitazioni ai flussi transfrontalieri** di dati negli Stati in cui non esiste alcuna protezione equivalente.

## **Il pacchetto di riforma in materia di protezione dati: nuovi strumenti e potenziamento di quelli vigenti**

### ***Sintetica rassegna delle principali novità in discussione***

Il quadro vigente è costituito dalla [direttiva 95/46/CE](#) relativa alla **tutela delle persone fisiche** con riguardo al **trattamento dei dati personali**, nonché alla libera circolazione di tali dati, e dalla [decisione quadro 2008/977/GAI](#) sulla protezione dei dati personali trattati nell'ambito della **cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale**. Entrambi gli atti normativi citati sono attualmente in **fase di revisione**.

La Commissione europea, all'inizio del 2012, ha infatti presentato un pacchetto costituito da:

- una [proposta di direttiva](#) COM(2012)10, concernente la tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali da parte delle autorità competenti a fini di prevenzione, indagine, accertamento e perseguimento di reati o esecuzione di sanzioni penali, volta a sostituire la decisione quadro 2008/977/GAI citata;
- una [proposta di regolamento](#) COM(2012)11, concernente la tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali e la libera circolazione di tali dati (**regolamento generale sulla protezione dei dati**), volta a sostituire la direttiva 95/46/CE).

Il principale elemento di novità della **proposta di direttiva** consiste nell'estensione significativa della portata del regime prima previsto dalla decisione quadro 2008/977/GAI: mentre quest'ultimo si applica **solo allo scambio dei dati tra Stati membri**, la nuova disciplina riguarderà anche il **trattamento di dati da parte delle autorità competenti in seno allo Stato membro** nella prevenzione e rilevazione del crimine, l'indagine e l'azione penale o l'esecuzione delle **sanzioni penali** (esclusi gli atti che non rientrano nel campo di applicazione del diritto dell'UE e i trattamenti effettuati dalle Istituzioni e organismi dell'Unione). La proposta di direttiva prevede un **rafforzamento dei diritti** delle persone interessate al trattamento dei dati. In particolare si tratta, tra l'altro, del diritto all'**informazione**, del diritto all'**accesso**, del diritto alla **rettifica** e alla **cancellazione** dei trattamenti illeciti.

La proposta di direttiva, inoltre, ammette il **trasferimento** di dati personali (trattati da autorità pubbliche ad esempio di contrasto) verso un paese terzo o un'organizzazione internazionale soltanto **se necessario** a fini di **prevenzione**,

indagine, **accertamento** e **perseguimento** di reati o **esecuzione** di sanzioni penali, e in presenza della valutazione di adeguatezza del livello di protezione di dati personali in quel determinato paese da parte della Commissione europea, oppure in caso di sussistenza di garanzie adeguate offerte da **strumenti giuridici vincolanti** (ad esempio una **convenzione internazionale**).

Il **trasferimento** è infine consentito (in assenza della valutazione di adeguatezza della Commissione europea e delle garanzie dette) qualora sia **necessario** per una delle seguenti ragioni: la salvaguardia di un **interesse vitale** dell'interessato o di un terzo; la salvaguardia di **legittimi interessi** dell'interessato qualora lo preveda la legislazione dello Stato membro che trasferisce i dati personali; la prevenzione di una **minaccia grave e immediata** alla **sicurezza pubblica** di uno Stato membro o di un paese terzo; in singoli casi, per prevenire, indagare, accertare o perseguire reati o eseguire sanzioni penali; in singoli casi, per accertare, esercitare o difendere un diritto in sede giudiziaria in relazione alla prevenzione, all'indagine, all'accertamento o al perseguimento di uno specifico reato o all'esecuzione di una specifica sanzione penale.

Rispetto alla **direttiva 95/46/CE**, la **proposta di regolamento** ne riorganizza il contenuto, ampliandolo notevolmente. La Commissione europea ha previsto che le nuove norme UE si applichino anche ai dati personali **trattati all'estero da imprese** che sono attive sul mercato unico e **offrono servizi ai cittadini dell'Unione**.

#### Consenso esplicito al trattamento

Secondo la riforma, per "**consenso dell'interessato**" deve intendersi qualsiasi manifestazione di volontà informata ed **esplicita** con la quale l'interessato accetta, mediante dichiarazione o azione positiva inequivocabile, che i dati personali che lo riguardano siano oggetto di trattamento.

#### Diritto alla cancellazione e diritto all'oblio

In presenza di determinati motivi (ad esempio: cessata necessità dei dati rispetto alle finalità per cui sono stati raccolti o altrimenti trattati; trattamento illecito dei dati; revoca del consenso; scadenza del periodo di conservazione) l'interessato ha il diritto di ottenere dal responsabile del trattamento la **cancellazione di dati personali** che lo riguardano e la **rinuncia a un'ulteriore diffusione di tali dati**, in particolare in relazione ai dati personali resi pubblici quando l'interessato era un minore. In tal caso e ove il responsabile del trattamento abbia reso pubblici i dati personali, deve prendere tutte le misure ragionevoli, anche tecniche, in relazione ai dati della cui pubblicazione è responsabile per **informare i terzi** che stanno trattando tali dati della **richiesta dell'interessato di cancellare qualsiasi link, copia o riproduzione dei suoi dati personali**; se ha autorizzato un terzo a pubblicare dati personali, **il responsabile del trattamento è ritenuto responsabile di tale pubblicazione**.

Sono tuttavia previste **eccezioni** all'obbligo di cancellazione, in particolare, ove la conservazione dei dati sia necessaria per: l'esercizio del **diritto alla**

**libertà di espressione**; motivi di **interesse pubblico nel settore della sanità pubblica**, per finalità **storiche, statistiche e di ricerca scientifica**; adempiere un **obbligo legale** di conservazione di dati personali previsto dal diritto dell'**Unione** o dello **Stato membro** cui è soggetto il responsabile del trattamento (il diritto dello Stato membro deve perseguire un **obiettivo di interesse pubblico**, rispettare il contenuto essenziale del diritto alla protezione dei dati personali ed essere proporzionato all'obiettivo legittimo).

#### Diritto alla portabilità dei dati

Al fine di un miglioramento della concorrenza tra i servizi, è previsto il diritto di **trasferire i propri dati da un sistema di trattamento elettronico a un altro**, senza che il responsabile del trattamento possa impedirlo (ad esempio da un service provider come i social network a un altro, allo stesso modo in cui è oggi possibile trasferire il o numero telefonico quando si cambia gestore).

#### Divieto di profiling

Ampliando il contenuto della direttiva 95/46/CE, sulla base della raccomandazione del Consiglio d'Europa sulla profilazione: si stabilisce che chiunque ha il diritto di non essere sottoposto a una **misura** che produca **effetti giuridici** o significativamente **incida** sulla sua persona, basata unicamente su un **trattamento automatizzato** destinato a **valutare** taluni aspetti della sua **personalità** o ad **analizzarne** o **prevederne** in particolare il rendimento professionale, la situazione economica, **l'ubicazione**, lo stato di salute, le preferenze personali, l'affidabilità o il comportamento. Sono previste deroghe a tale regime, in sintesi, in caso di **conclusione o dell'esecuzione di un contratto**, oppure se consentito da diritto dell'Unione o di uno Stato membro che precisi altresì misure adeguate a salvaguardia dei legittimi interessi dell'interessato, o sulla base del **consenso dell'interessato**.

#### Il responsabile della protezione dei dati personali

È introdotta la figura **obbligatoria** del **responsabile** della **protezione dei dati** per il **settore pubblico** e, nel settore privato, per le **grandi imprese** o allorquando le attività principali del responsabile del trattamento e dell'incaricato del trattamento consistono in trattamenti che richiedono il controllo regolare e sistematico degli interessati.

Rispetto al testo presentato dalla Commissione, che fissa un parametro dimensionale delle grandi imprese (250 dipendenti), secondo il Parlamento europeo il livello minimo per la nomina obbligatoria di un responsabile della protezione dei dati **non dovrebbe basarsi sulle dimensioni dell'impresa**, ma piuttosto sulla **pertinenza del trattamento dei dati** (categoria di dati personali, tipo di attività di trattamento e numero di individui i cui dati sono oggetto di trattamento).

#### Lo sportello unico per il controllo della protezione dei dati (one stop shop)

È riscritta la disciplina in materia di **autorità di controllo indipendenti** (la cui istituzione è già prevista dalla disciplina vigente), in particolare **potenziandone il ruolo con l'attribuzione dei nuovi poteri di sanzione** di illeciti amministrativi, nonché stabilendo una forma di **coordinamento** attraverso la previsione della nuova competenza di **autorità capofila** nel caso di un responsabile del trattamento o incaricato del trattamento **stabilito in più Stati membri** (cosiddetto **sportello unico**).

*Il trasferimento dei dati all'estero*

Il trasferimento è subordinato alla preventiva adozione, da parte della **Commissione**, di una **decisione di adeguatezza** del livello di **protezione** accordato dallo **Stato terzo destinatario** delle informazioni; il trasferimento è altresì ammesso in caso di sussistenza presso il paese terzo di garanzie adeguate (strumenti giuridicamente vincolanti) nonché di altre fattispecie eccezionali.

***Lo sportello unico***

La proposta di **regolamento**, oltre a prevedere l'istituzione in ogni Stato membro di autorità di controllo che sorvegliano sull'applicazione della disciplina, stabilisce un meccanismo di **sportello unico**, *one stop shop*, ovvero un'**unica autorità garante di riferimento per le imprese con sedi e attività in più di uno Stato membro: l'autorità competente**, che è quella in cui ha sede lo **stabilimento principale** del responsabile o dell'incaricato del trattamento, **esercita le sue funzioni in tutti gli Stati membri (cosiddetta autorità capofila)**.

La proposta prevede altresì un **meccanismo di coerenza** tra autorità di controllo volto al raggiungimento di un'applicazione uniforme della normativa europea, in particolare mediante la previsione dell'intervento di un Comitato protezione dati personali (una rete di tutte le autorità nazionali, insieme al Garante europeo protezione dati) nonché della stessa Commissione europea. In base a tale meccanismo un'autorità nazionale di controllo che intenda adottare misure e disposizioni particolarmente rilevanti è tenuta ad acquisire preventivamente il parere del Comitato.

La ratio dello sportello unico è in sostanza l'applicazione coerente della disciplina sulla protezione dei dati personali, per la **riduzione dei costi amministrativi** per le imprese che agiscono in tale settore. Il Consiglio dell'Unione europea Giustizia e affari interni del 7 ottobre 2013 ha raggiunto un **accordo di principio** su tale meccanismo di "**one-stop-shop**", o **sportello unico**; tuttavia proprio in sede di negoziazione tra Ministri competenti sono sorte forti perplessità sul ruolo dell'autorità cosiddetta capofila, sui **poteri** da attribuirle, e sull'eventuale **rapporto di cooperazione** con le **altre autorità di controllo**

**nazionali.** Le maggiori criticità riguarderebbero il rischio che i **cittadini** debbano recarsi **all'estero per impugnare le decisioni di un'autorità capofila.**

Altri rilievi hanno riguardati il rischio del cosiddetto **forum shopping** da parte delle *web company*, per cui queste ultime potrebbero scegliere per i propri **stabilimenti principali** Stati membri nei quali la giurisprudenza dei garanti dei dati personali si riveli **particolarmente accomodante.**

In occasione del Consiglio dell'UE del dicembre 2013 alcune delegazioni nazionali hanno espresso pertanto l'opinione secondo la quale alle autorità capofila **non dovrebbero** in ogni caso essere **assegnati poteri correttivi esclusivi.**

*Si ricorda che tra i Paesi maggiormente critici nei confronti dell'autorità capofila vi è la Germania, dove si starebbe progettando l'istituzione di tribunali del web proprio volti a proteggere la privacy degli utenti di internet.*

Il Governo italiano, pur essendo favorevole allo sportello unico, si sarebbe detto contrario alla previsione di **poteri correttivi esclusivi** assegnati all'autorità dello stabilimento principale, insistendo quindi per **meccanismi** capaci di **coinvolgere nel processo decisionale tutte le autorità di controllo.**

Sull'argomento è tornato il Consiglio Giustizia e affari interni del giugno 2014, in occasione del quale i Ministri competenti, sull'argomento specifico del *one stop shop*, sono esclusivamente pervenuti ad un **dibattito orientativo** sulla base di un documento della Presidenza greca del Consiglio che prevede come soluzione di compromesso dei metodi volti a migliorare la **prossimità tra le persone fisiche interessate al trattamento dati e le autorità di controllo dotate di potere decisionale**, in particolare mediante il **coinvolgimento delle autorità locali**: in estrema sintesi la proposta di compromesso avanzata dalla Presidenza greca prevede l'inapplicabilità dello sportello unico nei casi a spiccata dimensione locale, mentre laddove sia invece prevista la competenza dell'autorità capofila sono previsti meccanismi di cooperazione sistematica che coinvolgono le autorità locali interessate.

### ***Lo stato del negoziato***

Il pacchetto protezione dati personali è stato oggetto di approvazione in prima lettura da parte della Assemblea plenaria del Parlamento europeo nella sessione del 12 marzo 2014<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> [Risoluzione legislativa del Parlamento europeo del 12 marzo 2014](#) sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali e la libera circolazione di tali dati (regolamento generale sulla protezione dei dati); [Risoluzione legislativa del Parlamento europeo del 12 marzo 2014](#) sulla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali da parte delle autorità competenti a fini di prevenzione, indagine, accertamento e perseguimento di reati o esecuzione di sanzioni penali, e la libera circolazione di tali dati.

Rispetto alle proposte originarie, il **Parlamento europeo** ha modificato le norme sul coinvolgimento delle imprese (per esempio un motore di ricerca, un social network o un fornitore di cloud): tali soggetti, secondo le nuove norme dovrebbero chiedere un'**autorizzazione preventiva all'autorità nazionale di protezione** dei dati prima di poter **divulgare** i dati personali di un cittadino dell'Unione in uno Stato **non membro**; l'azienda dovrebbe anche informare la persona interessata della richiesta. Inoltre il testo emendato della riforma prevede che le società che infrangono le regole incorrano in multe **fino a 100 milioni di euro o fino al 5% del fatturato mondiale annuo** (si applicherebbe la sanzione più gravosa delle due), laddove la Commissione aveva proposto sanzioni fino a **1 milione di euro o fino al 2% del fatturato mondiale annuo**.

Quanto all'attività del **Consiglio dell'Unione europea**, si segnala che la proposta di regolamento generale protezione dati personali è stata oggetto di particolare approfondimento in occasione delle riunioni dei Ministri degli Stati membri competenti per i settori Giustizia e affari interni di marzo e giugno 2014.

In particolare, in occasione del Consiglio GAI di giugno 2014 i Ministri sono pervenuti ad un **orientamento generale parziale** su alcuni aspetti specifici del progetto di regolamento che istituisce un quadro generale dell'UE per la protezione dei dati: passi in avanti sono stati fatti per quanto riguarda il **campo di applicazione territoriale** della normativa ed il regime dei **trasferimenti internazionali** dei dati personali verso i paesi terzi.

Circa il primo profilo le delegazioni degli Stati membri hanno raggiunto l'accordo su un regime che, tra l'altro, consente di assicurare l'applicazione delle norme dell'Unione ai **responsabili del trattamento che non sono stabiliti nell'UE** (si pensi a società che gestiscono motori di ricerca risiedenti in territorio extra-Ue) **quando trattano i dati personali dei residenti dell'Unione**; è stato inoltre definito un quadro per i **trasferimenti verso Stati terzi e organizzazioni internazionali** che si fonda su **decisioni di adeguatezza** (effettuate dalla Commissione europea, con il parere di un Comitato ad hoc cui partecipano gli Stati membri), **garanzie adeguate** (esistenza nei Paesi terzi o presso le organizzazioni internazionali di norme vincolanti d'impresa o clausole contrattuali, codici di condotta) a garanzia degli interessati al trattamento dei dati), e in loro assenza su **deroghe** in situazioni specifiche indicate nel testo di compromesso approvato.

In particolare, tra le **deroghe che consentono trasferimenti internazionali** (in assenza di decisione di adeguatezza e di garanzie adeguate suindicate), si segnalano gli **importanti motivi di interesse pubblico**, la necessità di un trasferimento per accertare, esercitare o difendere un **diritto in sede giudiziaria**, gli **interessi legittimi del responsabile del trattamento** dei dati personali a determinate condizioni.

Infine, le delegazioni degli Stati membri hanno altresì raggiunto l'accordo su una disposizione che autorizza **limitazioni** (da parte degli Stati membri) ai trasferimenti di dati a paesi terzi per ragioni di **interesse pubblico rilevante**.

Tra gli argomenti ancora non risolti si segnala invece la questione dello **sportello unico (one stop shop)** che è stato oggetto di un dibattito orientativo d'ultimo in occasione del consiglio GAI del 5 giugno 2014, e per il quale le delegazioni degli Stati membri non hanno trovato ancora un accordo, in particolare per quanto riguarda le **competenze** da attribuire a tale autorità, e il **rapporto** con le **autorità nazionali garanti** della protezione dei dati personali.

Si ricorda infine che, secondo fonti non ufficiali, durante la riunione informale dei Ministri della giustizia dei Paesi dell'UE del luglio 2014, si sarebbe raggiunto una soluzione di compromesso circa l'**inclusione** del settore pubblico **nell'ambito di applicazione del futuro regolamento sulla protezione dei dati personali**, mediante la previsione di una **clausola di flessibilità** a favore dei Governi nazionali che desiderano stabilire **norme di protezione più elevate**.

#### ***La posizione dell'Assemblea nazionale francese***

L'Assemblea nazionale francese si è pronunciata sulla proposta originaria di regolamento generale protezione dati personali con una **risoluzione del 23 marzo 2012**, nella quale rilievi critici sono stati in particolare sollevati per quanto riguarda il **criterio di determinazione** dell'autorità di controllo competente (**sportello unico**) che fa riferimento allo **stabilimento principale del responsabile del trattamento dei dati personali**, atteso che – tra l'altro – tale scelta potrebbe favorire il cosiddetto **forum shopping** da parte delle web company, in particolare presso quegli Stati membri le cui autorità di controllo mostrino di adottare **indirizzi** maggiormente **flessibili** nei confronti di tali imprese; a tal proposito l'Assemblea nazionale francese si è altresì pronunciata in difesa del **mantenimento della competenza** delle **autorità garanti** della protezione dei dati personali dello Stato i cui abitanti siano interessati dal trattamento dei dati. L'Assemblea nazionale ha altresì espresso preoccupazione per il **meccanismo di cooperazione** tra autorità di protezione proposto dalla Commissione, nonché criticato la **concentrazione di poteri** in capo alla Commissione europea prevista dalla nuova disciplina per quanto riguarda l'elaborazione delle **linee direttrici** e la definizione delle **modalità di applicazione** del nuovo regime. Rilievi critici hanno infine riguardato il regime dei **trasferimenti internazionali** dei dati proposto dalla Commissione europea, che secondo l'Assemblea nazionale dovrebbe preservare maggiormente il potere di controllo e di autorizzazione verso tali scambi da parte delle **autorità di protezione nazionali**.

La Commissione per gli Affari europei dell'Assemblea nazionale francese è infine tornata sul pacchetto di riforma di protezione dati personali alla luce degli ultimi sviluppi del relativo iter legislativo in sede europea (in particolare l'approvazione della risoluzione in prima lettura da parte del Parlamento europeo) e della diffusione delle notizie relativi al cosiddetto Datagate, approvando il 14 maggio 2014 alcune conclusioni nelle quali, tra l'altro:

- si ribadisce la necessità di una soluzione circa la questione dello **sportello unico** che non allontani i cittadini europei dalle autorità garanti della protezione dei dati personali europei, né favorisca il cosiddetto forum shopping;
- si auspica che il **Comitato europeo per la protezione dei dati** sia dotato di **poteri** giuridicamente **vincolanti** in caso di **disaccordo** tra l'autorità capofila e le altre autorità nazionali competenti;
- si richiede la previsione di **azioni collettive**, per presentare ricorsi in caso di violazione della normativa;
- si pone l'accento sulla necessità di precisare la nozione di "**interesse legittimo**" che **autorizza** il trattamento dei dati personali **senza il consenso** della persona interessata;
- si segnala la necessità di **preservare la specificità della materia penale** che potrebbe comportare un parziale sacrificio del diritto all'informazione;
- si esprimono riserve nella previsione **dell'obbligo di modificare gli accordi** preesistenti con i Paesi terzi per garantirne la compatibilità con la nuova disciplina;
- allo stesso modo, si ritiene rischiosa, dal punto di vista dei rapporti internazionali, la predisposizione di una sorta di "*black list*" di Paesi che non garantiscono adeguati standard e con i quali già vigono accordi internazionali in materia.

## La più recente giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea

### *a) L'annullamento della direttiva sulla conservazione dei dati personali*

Con sentenza del 13 maggio 2014, nelle [cause riunite C-293/12 e C-594/12](#), la Corte di giustizia dell'Unione europea ha dichiarato invalida la direttiva sulla conservazione dei dati<sup>16</sup> in quanto comportava **un'ingerenza di vasta portata** e di **particolare gravità** nei **diritti fondamentali** al rispetto della vita privata e alla protezione dei dati di carattere personale, **non limitata allo stretto necessario**.

In sintesi la normativa oggetto di annullamento prevede che i fornitori di servizi di comunicazione elettronica accessibili al pubblico o di una rete pubblica di comunicazione **debbono conservare i dati** relativi al **traffico**, all'**ubicazione** e i dati connessi per

---

<sup>16</sup> [Direttiva 2006/24/CE](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 marzo 2006, riguardante la conservazione di dati generati o trattati nell'ambito della fornitura di servizi di comunicazione elettronica accessibili al pubblico o di reti pubbliche di comunicazione e che modifica la direttiva 2002/58/CE.

**identificare l'abbonato o l'utente**, mentre **non autorizzano** invece la conservazione del **contenuto** delle comunicazioni e delle informazioni consultate.

La Corte ha preso le mosse dalla considerazione che **i dati** da conservare ai sensi della direttiva in questione (**l'abbonato/utente vive il momento e il luogo** da cui ha origine la comunicazione nonché **la frequenza** con cui si comunica con determinate persone nel periodo considerato), **pur non ricomprendendo il contenuto** della comunicazione, possono fornire indicazioni circa le **abitudini** quotidiane, i **luoghi di soggiorno** permanente o temporaneo, gli spostamenti giornalieri o di diversa frequenza, le **attività svolte**, le **relazioni** e gli **ambienti sociali** frequentati.

La Corte:

- **da un lato**, valuta l'obbligo di conservazione di tali dati e l'accessibilità ad essi da parte delle autorità nazionali quale **ingerenza grave** nei diritti fondamentali;
- **dall'altro**, considera tale ingerenza di per sé **non idonea** ad arrecare pregiudizio al **contenuto essenziale** dei diritti fondamentali atteso che **non consente astrattamente l'accesso al contenuto** delle comunicazioni e considerato che i fornitori di servizi e di reti debbono rispettare **determinati principi di protezione e di sicurezza dei dati**. Inoltre la Corte ritiene che la conservazione dei dati ai fini della loro eventuale trasmissione alle autorità nazionali competenti **risponde effettivamente a un obiettivo di interesse generale**, vale a dire la **lotta alla criminalità grave** e la salvaguardia della **pubblica sicurezza**.
- **tuttavia** la Corte ritiene **che il legislatore dell'Unione**, con l'adozione della direttiva sulla conservazione dei dati, **abbia ecceduto i limiti imposti dal rispetto del principio di proporzionalità**.

In sostanza la Corte ha rilevato che la materia **non è regolamentata in modo da essere effettivamente limitata allo stretto necessario**.

In particolare i rilievi riguardano:

- **l'applicazione generalizzata** della disciplina all'insieme degli individui, dei mezzi di comunicazione elettronica e dei dati relativi al traffico, **senza alcuna differenziazione**, limitazione o eccezione in ragione **dell'obiettivo della lotta contro i reati gravi**;
- la **manca di criteri oggettivi** che consentano di garantire che le autorità nazionali competenti abbiano accesso ai dati e possano utilizzarli solamente per prevenire, accertare e perseguire penalmente **reati** che possano essere considerati, tenuto conto della portata e della gravità dell'ingerenza nei diritti fondamentali summenzionati, **sufficientemente gravi** da giustificare una simile ingerenza (la direttiva si limita a fare generico rinvio ai «**reati gravi**» definiti da ciascuno Stato membro nella propria **legislazione nazionale**). La mancanza di **presupposti materiali e procedurali** che consentano alle autorità nazionali

competenti di avere **accesso** ai dati e di farne successivo uso, atteso che **tale accesso**, tra l'altro non è nemmeno subordinato al **previo controllo di un giudice** o di un **ente amministrativo indipendente**;

- il regime circa la **durata della conservazione**, fissata tra un **minimo di 6** e un **massimo di 24 mesi** senza che la direttiva precisi i **criteri oggettivi** in base ai quali la **durata** della conservazione debba essere **determinata**, in modo da garantire la sua limitazione allo **stretto necessario** (e senza operare **distinzioni** tra le **categorie di dati** a seconda delle **persone interessate** o dell'eventuale **utilità dei dati** rispetto all'obiettivo perseguito);
- la mancanza di garanzie sufficienti ad assicurare una protezione efficace dei dati contro i **rischi di abusi** e contro qualsiasi **accesso e utilizzo illeciti dei dati**, atteso – tra l'altro - che la direttiva autorizza i fornitori di servizi a tenere conto di **considerazioni economiche** in sede di determinazione del **livello di sicurezza** da applicare (in particolare per quanto riguarda i costi di attuazione delle misure di sicurezza) e **non garantisce** la **distruzione** irreversibile dei dati al **termine** della loro durata di **conservazione**;
- il fatto che la direttiva **non imponga che i dati siano conservati sul territorio dell'Unione**, non garantendo pertanto la direttiva **il pieno controllo da parte di un'autorità indipendente** del rispetto delle esigenze di protezione e di sicurezza, elemento essenziale del rispetto della protezione delle persone con riferimento al trattamento dei dati personali, considerato tra l'altro che si tratta di requisito **espressamente richiesto dalla Carta**.

***b) L'applicabilità della normativa europea ai gestori di motori di ricerca e il diritto all'oblio***

Con la sentenza del 13 maggio 2014 nella [causa C-132/12](#) la Corte ha stabilito che:

- quanto all'ambito territoriale di applicazione della normativa UE, nonostante il server dell'azienda di elaborazione dati si trovi fisicamente al di fuori dell'Europa, le norme UE si applicano ai motori di ricerca se hanno una succursale o una filiale in uno Stato membro;
- quanto all'applicabilità delle norme UE sulla protezione dei dati a un motore di ricerca, i gestori dei motori di ricerca devono considerarsi responsabili del trattamento dei dati personali; Google non può quindi sottrarsi alle proprie responsabilità derivanti dalla direttiva europea, nella sua attività di trattamento di dati personali invocando la sua natura di motore di ricerca, ed è soggetto in tal senso alla disciplina europea;
- quanto al diritto di essere dimenticati (oblio): gli individui hanno il diritto - a determinate condizioni - di chiedere ai motori di ricerca di **rimuovere i collegamenti alle informazioni personali** che li riguardano. Il principio si applica quando le informazioni sono **imprecise, inadeguate, non** (o non più) **pertinenti**, o **eccessive** in rapporto alle **finalità** per le quali **sono state**

**trattate** e al tempo trascorso. La Corte ha inoltre osservato che nella fattispecie specifica **l'interferenza con il diritto della persona** alla protezione dei dati non può essere giustificata meramente **dall'interesse economico del motore di ricerca**. Nello stesso tempo la Corte ha chiarito in modo esplicito che il **diritto all'oblio non** è da ritenersi **assoluto**, ma deve sempre essere **bilanciato** con altri **diritti fondamentali** come la libertà di **espressione** e di **informazione**. Occorre dunque una valutazione caso per caso, con particolare riferimento al **tipo di informazione** in gioco, al suo carattere **sensibile** per la **vita privata** dell'individuo e **all'interesse del pubblico** ad accedere a tale informazione, oltre alla **rilevanza del ruolo** che riveste una persona nella **vita pubblica**.