

dossier

XIX Legislatura

20 febbraio 2025

16^a riunione del Gruppo di controllo parlamentare congiunto su Europol (JPSG)

Varsavia, 23-24 febbraio 2025



XIX LEGISLATURA

Documentazione per le Commissioni
RIUNIONI INTERPARLAMENTARI

16^a riunione del Gruppo di controllo
parlamentare congiunto su Europol (JPSG)

Varsavia, 23-24 febbraio 2025

SENATO DELLA REPUBBLICA

SERVIZIO STUDI

SERVIZIO DEGLI AFFARI INTERNAZIONALI

UFFICIO DEI RAPPORTI CON LE ISTITUZIONI
DELL'UNIONE EUROPEA

N. 109

CAMERA DEI DEPUTATI

UFFICIO RAPPORTI CON L'UNIONE
EUROPEA

N. 60



SERVIZIO STUDI

TEL. 06 6706 2451 - studi1@senato.it - ✉ [@SR_Studi](https://www.instagram.com/SR_Studi)

Dossier n. 109

SERVIZIO DEGLI AFFARI INTERNAZIONALI

Ufficio dei rapporti con le istituzioni dell'Unione Europea

TEL. 06 6706 5785 – affeuropei@senato.it



UFFICIO RAPPORTI CON L'UNIONE EUROPEA

TEL. 06 6760 2145 - cdrue@camera.it - ✉ [@CD_europa](https://www.instagram.com/CD_europa) - europa.camera.it.

Dossier n. 60

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

INDICE

ORDINE DEL GIORNO

L'ORDINE DEL GIORNO E L'ARTICOLAZIONE DELLA RIUNIONE 1

IL GRUPPO DI CONTROLLO PARLAMENTARE CONGIUNTO (JPSG) SULLE ATTIVITÀ DI EUROPOL..... 3

Istituzione	3
Composizione	3
Attività di monitoraggio	4

L'AGENZIA EUROPOL..... 7

Mandato	7
Organizzazione	8
Bilancio.....	9
Rafforzamento del supporto di Europol nell'attività di prevenzione e contrasto al traffico di migranti e alla tratta di esseri umani.....	10

LE ATTIVITÀ DI EUROPOL DA NOVEMBRE 2024 A FEBBRAIO 2025.... 17

La programmazione pluriennale 2025-2027 di Europol	17
--	----

LA PROTEZIONE DEI DATI PERSONALI NELL'AMBITO DELLE ATTIVITÀ DI EUROPOL 25

Quadro normativo.....	25
Relazioni con istituzioni, organi e organismi dell'Unione europea	26
Rapporti con Paesi terzi e organizzazioni internazionali	26
Scambio di dati personali con parti private	27
Controllo sull'applicazione delle norme per la protezione dei dati	27

SESSIONE I – LA LOTTA AL TRAFFICO DI STUPEFACENTI IN EUROPA: LE SFIDE PER EUROPOL E PER GLI STATI MEMBRI..... 33

Politiche dell'Unione europea in materia di stupefacenti	33
--	----

Europol e la lotta al traffico di stupefacenti 39

Il contributo di Eurojust alla lotta contro il traffico di stupefacenti..... 42

**SESSIONE II - LA LOTTA CONTRO LO SFRUTTAMENTO SESSUALE DEI
MINORI *ONLINE* E *OFFLINE*45**

Proposta di direttiva relativa alla lotta contro l'abuso e lo sfruttamento
sessuale dei minori e il materiale pedopornografico 46

Proposta di regolamento che stabilisce norme per la prevenzione e la lotta
contro l'abuso sessuale su minori 50

Europol e la lotta allo sfruttamento sessuale dei minori 51

**AGGIORNAMENTO SULLE ATTIVITÀ DI EUROPOL CONNESSE ALLA
GUERRA IN UCRAINA.....55**

16th meeting of the Joint Parliamentary Scrutiny Group on Europol (JPSG)

DRAFT PROGRAMME

as of 13 January 2025

**23–24 February 2025
(Sunday, Monday)**

Warsaw, the Sejm and the Senate of the Republic of Poland

SUNDAY, 23 FEBRUARY 2025

– Arrival of delegations

13:00 – 19:30 – Check-in at the hotel
Registration for the meeting
(welcome point of the Presidency at Sheraton Grand Warsaw Hotel)

Optional:

14:30 – Transfer from Sheraton Grand Warsaw Hotel
to the Royal Castle in Warsaw – Museum

15:00 – 16:30 – Guided tour of the Royal Castle in Warsaw – Museum

16:30 – 17:00 – Transfer to Sheraton Grand Warsaw Hotel

For the participants of the meeting of the Presidential Troika of the JPSG

(held in camera)

18:00 – Transfer from Sheraton Grand Warsaw Hotel
to the Senate of the Republic of Poland

18:15 – 19:15 – Meeting of the Presidential Troika
Plenary room of the Senate of the Republic of Poland

19:20 – Transfer to Sheraton Grand Warsaw Hotel

20:00 – 22:00 – Dining reception
Grand Ballroom, Sheraton Grand Warsaw Hotel

MONDAY, 24 FEBRUARY 2025

07:45 – Transfer from Sheraton Grand Warsaw Hotel to the Sejm / Senate of the Republic of Poland

08:30 – Opening of the meeting

08:30 – 9:00 – Introductory session

- Welcoming speech by the Marshal of the Senate of the Republic of Poland, Mrs Małgorzata Kidawa-Błońska
- Adoption of the agenda and opening remarks
 - Mr Kazimierz M. Ujazdowski – Co-Chair of the JPSG and Chair of the Delegation of the Senate of the Republic of Poland to the JPSG
 - Mr Konrad Fryszak – Co-Chair of the JPSG and Chair of the Delegation of the Sejm of the Republic of Poland to the JPSG
 - Mr Javier Zarzalejos – Co-Chair of the JPSG and Chair of the Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs of the European Parliament
- Feedback following Troika meeting
- Report by the JPSG representatives to the Europol Management Board meeting
- Appointment of the members of the Consultative Forum on Fundamental Rights

09:00 – 9:30 – Keynote speeches to the JPSG

- Mr. Tomasz Siemoniak, Minister of the Interior and Administration of Poland (tbc)
- Mr. Magnus Brunner, European Commissioner for Internal Affairs and Migration (tbc)

09:30 – 11:30 – Europol activities from November 2024 to February 2025 and reply to written contributions by delegations

- Presentations by:
 - Ms Catherine De Bolle, Europol Executive Director
 - Mr Ireneusz Sieńko, Chair of the Europol Management Board
- Exchange of views

11:30 – 12:45 – Data Protection

- Presentation by Mr Wojciech Wiewiórowski, European Data Protection Supervisor
- Reply from Europol (representative tbc)
- Exchange of views

12:45 – 13:00 – Family photo

13: 00– 14:30 – Buffet lunch
Column Hall, Sejm of the Republic of Poland

**14:30 – 16:00 – Scrutiny Session I:
Combating drug trafficking in Europe –
challenges for the Europol and member states**

- Presentation by Europol (representative tbc)
- Presentation by representatives from the Ministry of Interior and Administration of the Republic of Poland or from the Polish Police
- Exchange of views

**16:30 – 17:30 – Scrutiny Session II:
The fight against child sexual exploitation online and offline**

- Presentation by Europol (representative tbc)
- Presentation by the European Commission (representative tbc)
- Exchange of views

17:30 – 18:00 – Update on Europol activities linked to the war in Ukraine

- Presentation by Europol (representative tbc)
- Exchange of views

18:00 – 18:15 – Closing remarks

- Return to Sheraton Grand Warsaw Hotel
- Departure of delegations

Next meeting of the JPSG on Europol: autumn 2025, Brussels

L'ORDINE DEL GIORNO E L'ARTICOLAZIONE DELLA RIUNIONE

In base al programma, la riunione del Gruppo congiunto di controllo parlamentare si articolerà in due fasi.

Quella antimeridiana prevede, dopo gli interventi introduttivi, diversi temi all'ordine del giorno, connessi ad aspetti generali dell'attività di EUROPOL e oggetto di ogni riunione semestrale:

- la presentazione delle **attività svolte da Europol da novembre 2024 a febbraio 2025**, seguita da uno scambio di vedute;
- una presentazione sulla **protezione dei dati** da parte dell'Agenzia, seguita da eventuale discussione.

Nella fase pomeridiana si svolgeranno invece **due sessioni** di “controllo” su aspetti specifici dell'attività dell'Agenzia in alcuni settori:

- la prima avrà ad oggetto la necessità di combattere il traffico di droga in Europa e si occuperà delle sfide che in quest'ambito Europol e gli Stati membri sono chiamati ad affrontare (sessione I);
- la seconda riguarderà la lotta contro lo sfruttamento sessuale dei minori, online e offline (sessione II).

È infine previsto, come nelle ultime riunioni semestrali, un **aggiornamento** sulle attività di **Europol** relative alla **guerra in Ucraina**.

Nel presente dossier, dopo un capitolo introduttivo, che illustra mandato e composizione del Gruppo parlamentare di controllo, saranno trattati i singoli temi oggetto delle due fasi della riunione.

IL GRUPPO DI CONTROLLO PARLAMENTARE CONGIUNTO (JPSG) SULLE ATTIVITÀ DI EUROPOL

Istituzione

Il **Gruppo congiunto di controllo parlamentare su Europol** (*Joint Parliamentary Scrutiny Group - JPSG*), che ha avviato i suoi lavori nel 2017, è stato istituito in coerenza con quanto disposto dall'[articolo 88, paragrafo 2](#), del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

Tale disposizione demanda ai regolamenti che disciplinano la struttura, il funzionamento, la sfera d'azione e i compiti di Europol la definizione delle **modalità di controllo delle attività** della medesima agenzia **da parte del Parlamento europeo, controllo cui sono associati i parlamenti nazionali**.

È stato quindi introdotto con il [regolamento](#) (UE) 2016/794 un meccanismo di **controllo** parlamentare che include il **Gruppo congiunto**. Esso esercita, in particolare, un **monitoraggio politico** delle attività di Europol nell'adempimento della sua missione, anche con riguardo all'impatto di tali attività sui **diritti** e sulle **libertà fondamentali**.

Composizione

Ciascun **Parlamento nazionale** (limitatamente agli Stati membri che partecipano pienamente ad Europol)¹ deve essere rappresentato da un numero di **membri fino a 4**. Nel caso di Parlamenti bicamerali, ciascuna Camera può nominare fino a **due membri**. Il **Parlamento europeo** deve essere rappresentato con un numero massimo di **16 membri**.

Il [regolamento interno](#) del Gruppo, all'articolo 2, stabilisce che i rappresentanti dei Parlamenti nazionali siano **nominati ove possibile per l'intera durata del mandato parlamentare**, alla luce dell'esigenza di assicurare la **continuità e la maturazione di una competenza specifica**.

Il Gruppo è **presieduto congiuntamente** dal Parlamento del Paese che detiene la **Presidenza di turno** del Consiglio dell'Unione europea e dal Parlamento europeo (di norma questa ultima Co-Presidenza è esercitata dal

¹ A norma degli articoli 1 e 2 del protocollo n. 22 allegato al TUE e al TFUE, la Danimarca non ha partecipato all'adozione del regolamento Europol, non è da esso vincolata, né è soggetta alla sua applicazione.

Presidente della Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni - LIBE del Parlamento europeo).

Si riunisce di norma **due volte** l'anno, **alternativamente** nel Parlamento del Paese che detiene la Presidenza di turno del Consiglio dell'UE e nel Parlamento europeo (a determinate condizioni, sono possibili riunioni straordinarie).

Attività di monitoraggio

Il regolamento Europol prevede che ai fini delle attività di **monitoraggio** del Gruppo:

a) il **Presidente** del consiglio di amministrazione dell'Agenzia, il **direttore esecutivo** o i loro supplenti **compaiono dinanzi al Gruppo**, su richiesta di quest'ultimo, per discutere questioni riguardanti le attività dell'Agenzia, compresi gli aspetti di **bilancio** di tali attività, l'**organizzazione strutturale** e l'eventuale istituzione di **nuove unità e centri specializzati**, tenendo conto degli obblighi di segreto e riservatezza. Il Gruppo può decidere di invitare alle sue riunioni altre persone interessate, ove del caso;

b) il **Garante europeo per la protezione dei dati personali compare dinanzi al Gruppo**, su richiesta di quest'ultimo, a cadenza **almeno** annuale per discutere le questioni generali relative alla **protezione dei diritti e delle libertà fondamentali delle persone fisiche**, in particolare la protezione dei dati personali, nelle attività di Europol, tenendo conto degli obblighi di segreto e riservatezza;

c) il Gruppo è **consultato** per quanto riguarda la **programmazione pluriennale** di Europol.

Inoltre Europol trasmette al Gruppo, a titolo informativo, tra l'altro, i seguenti documenti, tenendo conto degli obblighi di segreto e riservatezza:

- le **valutazioni** delle minacce, le **analisi strategiche** e i **rapporti** di situazione in relazione all'obiettivo di Europol, nonché i risultati degli studi e delle valutazioni commissionate da Europol;
- le **intese amministrative** concluse ai sensi del regolamento di Europol;
- il documento contenente la **programmazione pluriennale** e il **programma** di lavoro **annuale** di Europol;
- la relazione annuale di attività consolidata sulle attività di Europol;

- la relazione di valutazione redatta dalla Commissione.

Il Gruppo può redigere **conclusioni sintetiche** sul monitoraggio politico delle attività di Europol e presentarle al Parlamento europeo e ai Parlamenti nazionali. Il Parlamento europeo le trasmette, a titolo informativo, al Consiglio, alla Commissione e alla stessa Agenzia.

Ai sensi dell'articolo 14, paragrafo 3 del regolamento di Europol, il Consiglio di amministrazione dell'Agenzia può invitare a **partecipare** alle sue riunioni, in veste di **osservatore senza diritto di voto**, ogni persona il cui parere possa essere rilevante per le discussioni, compreso, se del caso, un **rappresentante del gruppo di controllo parlamentare congiunto**. In attuazione di tale ultima previsione:

- **due rappresentanti** del Gruppo partecipano come **osservatori non votanti**, per il tempo stabilito dal Gruppo stesso, alle riunioni del Consiglio di amministrazione di Europol;
- **uno dei rappresentanti** deve essere delegato dal **Parlamento europeo** e l'altro dalla delegazione al JPSG del **Parlamento dello Stato che detiene la Presidenza di turno** del Consiglio dell'UE. **Soltanto uno** di essi prende la parola al Consiglio di amministrazione a nome del JPSG. Prima di ciascuna riunione cui sono invitati, i due rappresentanti si accordano pertanto su chi sia **designato** allo scopo. I rappresentanti riferiscono per iscritto al JPSG dopo ogni riunione del Consiglio di amministrazione sui loro principali risultati.

L'AGENZIA EUROPOL

Europol, l'Agazia dell'Unione europea per la cooperazione nell'attività di contrasto, è espressamente prevista dall'[art. 88](#) del Trattato sul funzionamento dell'UE che le affida il compito di “**sostenere e potenziare** l'azione delle autorità di polizia e degli altri servizi incaricati dell'applicazione della legge degli Stati membri e la **reciproca collaborazione** nella prevenzione e lotta contro la **criminalità grave** che interessa due o più Stati membri, il terrorismo e le forme di criminalità che ledono un interesse comune oggetto di una politica dell'Unione”.

Il medesimo articolo, al paragrafo 2, demanda al Parlamento europeo e al Consiglio, deliberando mediante **regolamenti secondo la procedura legislativa ordinaria**, la definizione della struttura, il funzionamento, la sfera d'azione e dei compiti di Europol. In attuazione di tale disposizione è stato adottato il [regolamento n. 2016/794](#), successivamente modificato con il [regolamento \(UE\) 2022/991](#).

Europol era entrata in funzione nel 1998 sulla base di una apposita Convenzione del 1995, poi sostituita dalla [decisione 2009/371/GAI](#) del Consiglio, più volte modificata e quindi abrogata e sostituita dal richiamato regolamento 2016/794.

Mandato

Il mandato di Europol, definito dal richiamato articolo [88, paragrafo, 1](#), del Trattato sul funzionamento dell'Ue ([TFUE](#)) e dal regolamento istitutivo, investe le seguenti tipologie di reato: **terrorismo, criminalità organizzata**, traffico di **stupefacenti**, attività di **riciclaggio** del denaro, criminalità nel settore delle materie nucleari e radioattive, organizzazione del **traffico di migranti, tratta di esseri umani**, criminalità connessa al traffico di **veicoli rubati, omicidio** volontario e lesioni personali gravi, **traffico illecito di organi** e tessuti umani, **rapimento, sequestro** e presa di ostaggi, **razzismo e xenofobia, rapina e furto** aggravato, traffico illecito di beni culturali, compresi gli oggetti d'antiquariato e le opere d'arte, **truffe e frodi, reati** contro gli **interessi finanziari dell'Unione**, abuso di informazioni privilegiate e **manipolazione del mercato finanziario**, *racket* ed estorsioni, contraffazione e pirateria in materia di prodotti, **falsificazione** di atti amministrativi e traffico di documenti falsi, **falsificazione** di **monete** e di

altri mezzi di **pagamento**, criminalità informatica, corruzione, **traffico illecito di armi**, munizioni ed esplosivi, traffico illecito di **specie animali protette**, traffico illecito di specie e di essenze vegetali protette, criminalità ambientale, compreso l'inquinamento provocato dalle navi, traffico illecito di sostanze ormonali e altri fattori di crescita, **abuso e sfruttamento sessuale**, compresi materiale **pedopornografico** e adescamento di minori per scopi sessuali, genocidio, crimini contro l'umanità e crimini di guerra.

In relazione a queste fattispecie, l'Agenzia funge da:

- centro di **sostegno** per le operazioni di contrasto;
- centro di **informazioni** sulle attività criminali;
- centro di **competenze** in tema di **applicazione della legge**.

Oltre alla raccolta, conservazione, trattamento, analisi e scambio di informazioni, l'Agenzia può sostenere e rafforzare le azioni delle autorità competenti degli Stati membri svolgendo attività di **coordinamento, organizzazione** e svolgimento di **indagini e azioni** operative comuni.

Europol **non applica misure coercitive** nello svolgimento dei suoi compiti, trattandosi di **competenza esclusiva** delle pertinenti **autorità nazionali**.

La decisione in merito a quali siano i **reati** da considerare come **prioritari** compete all'[EMPACT](#), la **piattaforma** di cooperazione multidisciplinare strutturata finalizzata a contrastare la criminalità organizzata e le forme gravi di criminalità internazionale, coordinata dagli **Stati membri** e sostenuta da **istituzioni**, organismi e agenzie dell'UE, in linea con i loro rispettivi mandati.

In tale contesto Europol contribuisce al funzionamento di EMPACT, tra l'altro predisponendo il documento [EU SOCTA](#) (*European Union Serious and Organised Crime Threat Assessment* (EU SOCTA)), che il Consiglio usa come base per l'individuazione dei **settori criminali ritenuti prioritari**.

Organizzazione

Con sede a L'Aja, la struttura di gestione di Europol consta del **direttore esecutivo** (rappresentante legale dell'Agenzia), di **vicedirettori**, nominati dal Consiglio dell'Ue (nella composizione Giustizia e affari interni) e di un **consiglio di amministrazione**, composto da un **rappresentante di ciascuno Stato membro** e da un rappresentante della Commissione. Ciascun

rappresentante ha diritto di voto. Il consiglio di amministrazione può servirsi di organi consultivi.

Dal maggio 2018 **Catherine De Bolle** è la direttrice esecutiva di Europol. È assistita da tre vicedirettori esecutivi:

- **Jean-Philippe Lecouffe**, dipartimento Operativo;
- **Jürgen Ebner**, dipartimento *Governance*;
- **Andrei Linta**, dipartimento Capacità.

Europol **riferisce** al Consiglio dell'UE Giustizia e affari interni, che è competente per il **controllo in via principale** degli **orientamenti** dell'Agenzia, oltre che, come già detto, per la nomina del **direttore esecutivo** e dei **vicedirettori**. Il Consiglio inoltre approva il bilancio dell'Agenzia (parte del bilancio generale dell'Ue) congiuntamente al Parlamento europeo. Ogni anno inoltre il Consiglio trasmette una relazione speciale al Parlamento europeo sull'attività di Europol.

L'Agenzia si è progressivamente dotata di centri **specializzati** in vari settori criminali facenti capo alla **direzione operativa**:

- il Centro operativo e di analisi;
- il Centro per la criminalità **grave ed organizzata**;
- il Centro per la criminalità **informatica**;
- il Centro per il contrasto al **terrorismo**;
- il Centro per i **reati economici e finanziari**.

Europol include infine un [Centro europeo contro il traffico di migranti](#) con il compito di supportare la polizia e le autorità di frontiera degli Stati membri nel coordinamento di operazioni transfrontaliere **anti-traffico**.

Bilancio

In base all'ultimo [bilancio rettificato](#) 2025 riportato sul suo [sito](#), Europol ha disposto di un volume di entrate nel **2025** pari a circa **250 milioni** di euro, registrando un aumento costante di risorse rispetto ai circa **223 milioni** nel **2024** e **213 milioni** nel **2023**.

Per quanto riguarda le uscite, la parte più significativa è costituita dalle spese per l'impiego di **personale** le cui voci principali ammontano a circa **130 milioni di euro**. Le spese per le **attività operative** sono tra l'altro articolate in quelle per le **operazioni** in senso stretto (pari a circa **17 milioni**

di euro) e quelle per la **tecnologia informatica operativa** che ammontano a quasi **53 milioni** di euro.

Le risorse umane impiegate da Europol nel 2025 consistono in:

- **791 agenti temporanei**, rispetto ai 754 del 2024;
- **260 agenti a contratto**, rispetto ai 255 del 2024;
- **132 esperti nazionali distaccati**, rispetto ai 121 del 2024.

Per le prospettive relative alle risorse finanziarie e umane nei prossimi anni si rinvia alla sezione del dossier sul **Programma pluriennale 2025-2027** dell’Agenzia.

Rafforzamento del supporto di Europol nell’attività di prevenzione e contrasto al traffico di migranti e alla tratta di esseri umani

Il pacchetto di proposte della Commissione europea

Il 28 novembre 2023 la Commissione ha presentato una [proposta](#) di regolamento sul **rafforzamento della cooperazione** di polizia in materia di prevenzione, accertamento e indagine del traffico di migranti e della tratta di esseri umani e sul rafforzamento del **sostegno di Europol** alla prevenzione e alla lotta contro tali crimini.

La I Commissione “Affari costituzionali” della Camera dei deputati ha avviato l’esame della proposta, ai sensi dell’art. 127 del Regolamento, il 27 marzo 2024; la XIV Commissione “Politiche dell’Unione europea” ne ha iniziato l’esame il 14 febbraio 2024 ai fini dell’espressione del parere.

L’iniziativa è stata adottata congiuntamente alla [proposta di direttiva](#) volta ad aggiornare le disposizioni vigenti di **diritto penale** dell’UE, intervenendo in maniera più specifica sulla configurazione del reato di favoreggiamento, chiarendo, tra l’altro, che lo scopo **non** è **criminalizzare i cittadini dei paesi terzi** per il fatto di essere oggetto di traffico di migranti, né configurare come reato il **prestare assistenza ai familiari** o **fornire assistenza umanitaria** o sostegno per le esigenze umane di base a cittadini di paesi terzi in conformità degli obblighi giuridici.

La disciplina mira ad innalzare i **livelli** delle **sanzioni massime** rispetto al quadro giuridico attuale sul favoreggiamento, e ad introdurre la definizione di **reati**

aggravati (ad esempio i reati commessi nell'ambito di un gruppo della criminalità organizzata, quelli che causino un danno grave, o che mettano in pericolo la **vita** o la **salute**, o ancora che causino la **morte**) ai quali corrispondono sanzioni penali più severe. Vengono, infine, rafforzate le disposizioni sulla **giurisdizione** in materia, nel tentativo di evitare situazioni in cui nessuno Stato sia in grado di esercitare la **propria giurisdizione** su casi gravi e tragici di traffico di migranti che avvengono, ad esempio, in **acque internazionali**.

Sulla proposta di direttiva il 20 marzo 2024 la XIV Commissione “Politiche dell’Unione europea” ha approvato un [documento](#) recante una valutazione di conformità al principio di sussidiarietà nell'ambito dell'apposita procedura di verifica di cui all'articolo 6 del Protocollo n. 2 allegato al Trattato di Lisbona.

Oggetto del regolamento

L'oggetto del nuovo regolamento è articolato nei seguenti elementi chiave:

- a) l'**istituzione formale** nel quadro giuridico vigente del (**già operante**) [Centro europeo contro il traffico di migranti](#) nell'ambito di Europol e l'introduzione di un quadro di *governance* per regolamentarne e sostenerne le attività;
- b) il rafforzamento della **cooperazione** e del **coordinamento** tra gli Stati membri, Europol e altre agenzie dell'Unione;
- c) l'intensificazione dello **scambio di informazioni** tra gli **Stati membri** e con **Europol**;
- d) la fornitura a Europol degli **strumenti necessari** per sostenere e rafforzare le azioni delle autorità competenti degli Stati membri e la loro cooperazione nella prevenzione e nella lotta contro i reati che rientrano nell'ambito degli obiettivi di Europol;
- e) il rafforzamento della **cooperazione** tra Europol e i **Paesi terzi**.

In particolare, la proposta intende potenziare l'attuale **Centro di Europol contro il traffico di migranti**, creato nel 2016, nelle seguenti aree strategiche:

- rafforzamento del **ruolo di coordinamento** del Centro, sostenuto dagli Stati membri, da Eurojust, Frontex e dalla Commissione stessa. La proposta prevede che il Centro monitori le **tendenze** nel traffico di

migranti e nella tratta di esseri umani, produca **relazioni** annuali, **analisi strategiche**, valutazioni delle **minacce** e aggiornamenti situazionali, elaborando attività **investigative** e **operative**;

- **cooperazione tra Agenzie**, in particolare disponendo che il Centro sia supportato da ufficiali di collegamento degli Stati membri, di Frontex e di Eurojust, distaccati presso Europol. La cooperazione si declina sia sul piano dello svolgimento dei compiti strategici, sia su quello delle attività più propriamente operative. In entrambi i settori la nuova disciplina prevede, tra l'altro, il **coinvolgimento** nelle attività del Centro contro il traffico di migranti anche di un **rappresentante di Frontex**, che ha già un ufficiale di collegamento presso Europol;

In base alla proposta, i compiti operativi del Centro, comprendono:

- il **coordinamento, l'organizzazione** e lo **svolgimento** di indagini e azioni operative al fine di sostenere e rafforzare le azioni delle autorità competenti degli Stati membri;
 - il sostegno alle attività di **scambio di informazioni**, alle operazioni e alle indagini transfrontaliere degli Stati membri, nonché alle **squadre investigative comuni** e alle **task force operative**;
 - l'individuazione dei **casi di traffico di migranti** e di **tratta** di esseri umani che potrebbero richiedere la costituzione della task force o di un sostegno operativo avanzato.
- miglioramento della **condivisione delle informazioni**, rafforzando in particolare gli obblighi in tal senso a carico degli Stati membri relativamente ai dati sul traffico di migranti e sulla tratta di esseri umani. In particolare, il nuovo regime disciplina la **trasmissione di informazioni** ad Europol e agli **Stati membri** sui reati relativi al **traffico di migranti** e alla **tratta** di esseri umani detenute dalle proprie autorità competenti. Oltre che ad Europol, **uno Stato membro deve trasmettere tali informazioni** agli Stati membri qualora vi siano motivi obiettivi per ritenere che tali informazioni possano essere utili agli altri Stati membri ai fini della prevenzione e dell'individuazione di detti reati o delle relative indagini in tali Stati membri. La disciplina mira a rafforzare in tale ambito anche la cooperazione con Paesi terzi;
 - rafforzamento delle **risorse**, impegnando, tra l'altro, gli Stati membri a designare **servizi specializzati** per contrastare il traffico di migranti e la tratta di esseri umani, collegati alla piattaforma sicura di scambio

di informazioni già impiegata da Europol e dalle autorità nazionali (SIENA);

- maggiore sostegno di Europol in termini di **invio di personale**, secondo forme di *task force* operative, e altri strumenti di coordinamento e di supporto analitico, operativo, tecnico e forense agli Stati membri. La proposta prevede l'istituzione di un **gruppo di riserva di esperti nazionali**, da mettere immediatamente a disposizione di Europol per gli interventi negli Stati membri;
- aumento delle **risorse umane e finanziarie** di Europol.

In assenza di un documento della Commissione europea recante la valutazione di impatto della proposta, il Parlamento europeo ha chiesto al proprio Servizio di ricerca un **supplemento di approfondimento** sui contenuti della nuova disciplina rinviando, in sostanza, l'inizio dell'esame soltanto all'avvio dei lavori parlamentari del nuovo Parlamento.

Il mandato negoziale del Consiglio

Il 19 giugno 2024 il **Consiglio** ha [concordato](#) il proprio [mandato negoziale](#) in vista dei triloghi, che potranno svolgersi solo una volta adottata dal Parlamento europeo la rispettiva posizione.

In base al mandato, Europol dovrebbe svolgere un **ruolo più significativo** nel sostenere gli Stati membri **attraverso l'elaborazione di dati biometrici** per evitare lo sfruttamento di identità false o multiple. Da questo punto di vista, viene prevista la possibilità per Europol, **su richiesta degli Stati membri**, di inviare proprio personale o esperti nazionali distaccati sul territorio degli Stati membri e nei paesi terzi per prestare assistenza nelle analisi e fornire **supporto operativo** (anche nel contesto della gestione delle frontiere), **tecnico e forense**.

Al fine di garantire una **più stretta cooperazione** e un **migliore scambio di informazioni** tra le agenzie dell'UE che combattono la criminalità, **Frontex** ed **Eurojust** – l'agenzia dell'Unione europea per la cooperazione in materia di giustizia penale – saranno invitati a **distaccare permanentemente** ufficiali di collegamento presso il **Centro europeo contro il traffico di migranti di Europol** (EMSC). Allo stesso fine, gli ufficiali di collegamento per l'immigrazione delle forze dell'ordine degli Stati membri dovrebbero essere collegati alla (già citata) piattaforma **SIENA**.

Inoltre, Europol rafforzerà il suo **sostegno alla piattaforma multidisciplinare europea contro le minacce criminali (EMPACT)** e dovrebbe ricevere **risorse finanziarie e umane aggiuntive** per svolgere i suoi compiti.

Il progetto di relazione della Commissione LIBE del Parlamento europeo

Il **13 febbraio 2025** è stata presentata alla Commissione LIBE una [bozza di relazione](#), contenente le proposte di modifica al regolamento Europol, ai fini della definizione della posizione negoziale del Parlamento europeo (prevista, secondo fonti informali, entro metà maggio 2025).

Uno degli **elementi chiave** della bozza è costituito dalla **semplificazione** della proposta dal punto di vista strutturale, ossia mediante l'**eliminazione** del riferimento ad un **regolamento autonomo**, con la conseguente riqualificazione di alcune disposizioni come **modifiche al regolamento Europol già esistente**. Inoltre, secondo la bozza ciò contribuirebbe a ridurre la complessità giuridica della regolazione, garantendo che la **governance** dell'Agenzia sia gestita da un **unico regolamento dell'UE**.

In particolare, questa operazione si è tradotta nella **eliminazione**, tra l'altro, degli **artt. 1, 3, 4, 5, 6, 7, 8** della proposta originaria.

Un altro **aspetto centrale** della bozza concerne la **codificazione** di **strumenti e strutture a disposizione di Europol** per migliorare la cooperazione di polizia in relazione alla prevenzione, all'individuazione e alle indagini sul traffico di migranti. Al contempo, la proposta punta a mantenere la **flessibilità** necessaria per consentire ad Europol di adattarsi a circostanze mutevoli, lasciando sufficiente margine al **consiglio di amministrazione dell'Agenzia** per decidere, su proposta del Direttore esecutivo, sui dettagli del funzionamento di questi strumenti e strutture.

In particolare, gli strumenti e le strutture presi in considerazione includono il **Centro europeo contro il traffico di migranti** (v. emendamento n. 42 della proposta), che sarà istituito all'interno di Europol come **centro di competenza specializzato** dell'UE, composto da **rappresentanti dei servizi nazionali specializzati** nella prevenzione e nella lotta contro il traffico di migranti e la tratta di esseri umani. Il centro svolgerà compiti **operativi e strategici**, quali il **coordinamento**, l'**organizzazione** e l'**attuazione** di **azioni investigative e operative** e il **sostegno alle attività di scambio di informazioni**, alle **operazioni** e alle **indagini transfrontaliere** degli Stati membri, nonché alle **squadre**

investigative comuni e alle **task force operative**. Tra i suoi compiti è compreso anche il **monitoraggio del traffico di migranti** e della **tratta di esseri umani** che hanno luogo nell'Ue e nei paesi terzi, e l'individuazione dei casi in cui è necessario richiedere la cooperazione con i Paesi terzi, anche attraverso lo **scambio di dati personali**. Infine, il Centro europeo contro il traffico di migranti fornirà inoltre **analisi strategiche** e **valutazioni della minaccia** sul traffico di migranti e sulla tratta di esseri umani, nonché una **relazione annuale** che identifichi le principali priorità operative e le possibili azioni correlate a livello di Ue.

Infine, la proposta di relazione include emendamenti finalizzati a **armonizzare la durata del mandato della direzione esecutiva e del personale**, nonché i **regimi di responsabilità e di risarcimento**, alla disciplina applicabile ad altre agenzie come Frontex, l'Agenzia dell'UE per i diritti fondamentali (FRA) ed eu-LISA. Il progetto di relazione chiarisce altresì le norme relative alla **testimonianza del personale** Europol, in quanto l'attuale quadro giuridico è ritenuto insufficiente e in grado di generare interpretazioni errate sullo *status* giuridico dei membri del personale Europol nei tribunali nazionali o sulla portata della loro testimonianza.

Alcuni **emendamenti** previsti nella bozza di relazione, considerata la loro rilevanza nel contesto della proposta, meritano di essere specificamente segnalati.

In particolare, l'**emendamento n. 25** mira ad includere tra i territori in cui può essere disposto lo schieramento di personale Europol per fornire supporto operativo sia gli Stati membri che **Paesi terzi** (su richiesta di questi ultimi o su proposta del Direttore esecutivo).

L'**emendamento n. 29** include, nell'ambito del supporto fornito agli Stati membri, anche lo sviluppo di **strumenti avanzati** per il trattamento e l'efficace utilizzo sia dei dati biometrici che dei **dati dattiloscopici**, delle **immagini del volto** e dei **profili del DNA**. Viene inoltre proposta l'eliminazione dell'art. 9, par. 1, punti 3, 4 e 6 riguardanti la regolazione delle task force operative da parte degli Stati membri che le hanno costituite (**emendamenti nn. 30 e 31**). La soppressione viene motivata dall'esigenza di **evitare un'eccessiva regolamentazione** e garantire una **maggiore flessibilità delle task force operative**. Si propone pertanto di lasciare al Consiglio di amministrazione, su proposta del Direttore esecutivo, un maggiore margine di manovra per decidere i dettagli dell'attuazione delle task force operative.

A tale scopo è stata ulteriormente proposta l'eliminazione di alcune disposizioni concernenti l'impiego di Europol a fini di sostegno operativo. Inoltre, l'**emendamento n. 39** renderebbe altresì **obbligatoria** la **riserva di esperti** degli Stati membri **cui ricorrere per l'impiego di Europol a fini di sostegno operativo**, garantendo così che ogni Stato membro contribuisca in modo equo, mantenendo le risorse necessarie per adempiere alle proprie responsabilità nazionali. Per quanto

possibile, la composizione del *pool* deve essere geograficamente equilibrata e proporzionata alle capacità di ciascuno Stato membro.

L'**emendamento n. 40** prevede, invece, che gli Stati membri istituiscano uno o più **servizi specializzati** all'interno delle proprie autorità competenti per prevenire e combattere il traffico di migranti e la tratta di esseri umani, anche attraverso **indagini penali**, e che informino immediatamente la Commissione. In particolare, i servizi specializzati designati raccolgono **tutte le informazioni pertinenti** e **condividono tali informazioni** quanto prima con Europol e con gli altri Stati membri attraverso il sistema per lo scambio sicuro di informazioni (SIENA) di Europol.

Infine, gli **emendamenti nn. 41 e 42** riguardano, invece, i compiti e la composizione del **Centro europeo contro il traffico di migranti** (di cui si è dato conto *supra*).

LE ATTIVITÀ DI EUROPOL DA NOVEMBRE 2024 A FEBBRAIO 2025

Si riporta di seguito una sintesi delle attività svolte dall'Agenzia nel periodo indicato, in particolare riveste centrale importanza l'adozione della programmazione pluriennale 2025-2027 di cui si dà conto nei paragrafi seguenti.

La programmazione pluriennale 2025-2027 di Europol

In base all'articolo 12 del proprio [regolamento istitutivo](#) e agli articoli 32 e 33 della rispettiva [disciplina finanziaria](#), il 10 dicembre 2024 Europol ha adottato il [documento](#) di **programmazione pluriennale 2025-2027**, approvato dal consiglio di amministrazione dell'Agenzia.

Nella **prima sezione**, il documento offre una panoramica dei **fattori politici** attuali e previsti che dovrebbero influenzare il lavoro di Europol nei prossimi anni.

La **seconda sezione** riporta la **programmazione strategica 2025-2027** di Europol, compresa la pianificazione delle risorse, richiamando le **sei priorità** già individuate dal *board* dell'Agenzia con l'adozione nel giugno 2023 della strategia "Garantire la sicurezza in partenariato".

In particolare Europol nel triennio 2025-2027 dovrebbe mirare a:

1. fungere da **centro di informazioni** sui reati dell'UE, anche per quanto riguarda l'acquisizione dei **dati**;
2. fornire un **supporto operativo** agile in tempo reale;
3. funzionare quale **piattaforma** per le soluzioni di polizia europee;
4. riunire i partner interessati per la **cooperazione transfrontaliera** e l'**azione congiunta**;
5. porsi all'avanguardia nell'**innovazione** e nella **ricerca** in materia di forze dell'ordine;
6. rappresentare un **modello organizzativo** dell'UE per la cooperazione delle forze dell'ordine.

La **terza sezione** contiene invece una descrizione completa del **portafoglio** delle attività e degli obiettivi dell'Agenzia nel **2025**.

Di seguito una sintesi della **programmazione 2025** di Europol.

Attuazione e preparazione di EMPACT

La Piattaforma multidisciplinare europea contro le minacce criminali ([EMPACT](#)) 2022-2025 rimane il motore principale del supporto operativo fornito alle autorità competenti degli Stati membri nel 2025.

EMPACT è finalizzata a contrastare la criminalità organizzata e le forme gravi di criminalità internazionale. È coordinata dagli **Stati membri** e sostenuta da istituzioni, organismi e agenzie dell'UE, in linea con i loro rispettivi mandati.

Oltre a contribuire all'attuazione di tutti i piani d'azione, Europol svolge il coordinamento con riferimento a **quattro obiettivi strategici** orizzontali comuni (quadro di *intelligence*; **reti** criminali ad alto rischio; **commercio online** e *offline* di beni e servizi illeciti; **finanziamento** delle attività criminali, **riciclaggio** di denaro e recupero dei beni).

È previsto che nel 2025, l'Agenzia prepari la valutazione sulle minacce di criminalità grave e organizzata (Serious and Organised Crime Threat Assessment - [SOCTA](#)), fornendo la base della **decisione** del **Consiglio dell'UE** recante le prossime priorità EMPACT.

Analisi del crimine e scambio di informazioni

Al centro delle attività di Europol rimane il lavoro di **analisi** dei crimini, di cui si preannuncia il rafforzamento attraverso una maggiore attenzione alla produzione e al controllo della **qualità**, alla **standardizzazione** e ai programmi di **formazione**. Nel 2025 si prevede la maturazione del **sistema di gestione dei casi** e della **piattaforma di analisi congiunta** volta a una collaborazione più stretta ed efficace con gli Stati membri. L'Agenzia sta altresì pianificando lo sviluppo e il lancio di un nuovo programma di **formazione** e *coaching* in materia di analisi per soddisfare l'esigenza di competenze analitiche presso Europol e gli Stati membri.

La gestione delle informazioni, ivi comprese le **tecnologie** dell'informazione e della comunicazione (ICT), continueranno a consolidare le capacità di analisi di Europol.

Sono previsti miglioramenti nell'uso delle **reti di comunicazione** sicure come il [SIENA](#), nell'adempimento degli obblighi in materia di **scambio di informazioni**, e nella realizzazione del principio di **interoperabilità** (in

collaborazione con [l'Agencia eu- Lisa](#)). Il programma preannuncia nel 2025 i lavori per la realizzazione di un secondo centro di dati, per consentire ai sistemi di Europol di essere in linea con i requisiti di interoperabilità.

Nuovi adempimenti per attuare il sistema ETIAS e il quadro Prüm II

Con l'entrata in funzione nel 2026 del **Sistema europeo di informazione e autorizzazione ai viaggi (ETIAS)**, seguito dai controlli sistematici tramite il Sistema informativo dei visti (VIS), il Centro operativo e di analisi di Europol dovrà garantire il rapido follow-up (24 ore su 24, 7 giorni su 7) sui riscontri di domande di **autorizzazione di viaggio** e di **visto** rispetto ai dati di Europol.

L'ETIAS è un **sistema informatico automatizzato** creato per il rilevamento dei **rischi** per la **sicurezza** o dei rischi legati alla **migrazione irregolare** posti dai visitatori **esenti dal visto** che viaggiano nello spazio Schengen garantendo al contempo i diritti fondamentali e la protezione dei dati.

Nel 2025, l'Agencia dovrebbe anche rafforzare le sue capacità di elaborazione dei **dati biometrici** in vista del suo **coinvolgimento** nel quadro rivisto di **Prüm II**.

Il [regolamento Prüm II](#) istituisce un quadro per la **ricerca** e lo **scambio di informazioni** tra le autorità competenti degli Stati membri (quadro Prüm II) stabilendo:

a) le condizioni e le procedure per la consultazione automatizzata di profili **DNA**, **dati dattiloscopici**, determinati dati di **immatricolazione dei veicoli**, immagini del **volto** ed estratti del **casellario giudiziale**;

b) le norme relative allo scambio di **dati di base** a seguito di una corrispondenza confermata relativa a **dati biometrici**.

L'Agencia sottolinea come l'adempimento di tutti questi compiti sia possibile nella misura in cui le risorse a disposizione lo consentiranno.

Obiettivi di alto valore

Europol continuerà a fornire supporto agli Stati membri nell'identificazione di **obiettivi di alto valore** (High Value Targets, HVT) che rappresentano il **rischio più elevato** di criminalità organizzata e grave, in particolare attraverso l'istituzione di task force operative (OTF). Nel 2025, il **Centro europeo per la criminalità organizzata e grave (ESOCC)** si concentrerà ulteriormente sull'implementazione del concetto HVT/OTF e

sosterrà lo sviluppo e l'implementazione di strumenti, comprese le relative possibilità di finanziamento.

Contrasto al traffico di stupefacenti

Il contrasto al traffico degli stupefacenti prenderà particolarmente di mira gli **hub di scambio** e altre strutture principali come i **porti**. Il programma prevede altresì la valutazione di un rafforzamento della cooperazione con [l'Agenzia dell'Unione europea in materia di droghe](#) (EUDA).

Traffico di migranti

Il [Centro europeo per il traffico di migranti](#) (*vedi infra*) rivedrà, insieme alle controparti interessate a livello nazionale e internazionale, le soluzioni per migliorare il **coordinamento operativo**, la raccolta **dati** e la loro **condivisione**, incluso il **monitoraggio** dei **social media**, con particolare riguardo alle rotte e alle reti del traffico di migranti; il Centro intensificherà gli **aspetti finanziari** del supporto fornito alle indagini, in stretta collaborazione il [Centro europeo per il crimine finanziario ed economico](#) (EFECC).

Cybercrime

Il [Centro europeo per il Cybercrime](#) (EC3) intende rafforzare l'attenzione sulla raccolta, l'elaborazione e la produzione di intelligence in materia di **minacce informatiche**, in particolare ottenendo ed elaborando set di dati come **comunicazioni legalmente intercettate** e **decifrate** nell'ambito di reti criminali, nonché server del *dark web* sequestrati, già utilizzati per traffici criminali e diffusione di **materiale pedopornografico**.

Per affrontare la domanda crescente dai Paesi membri, l'EC3 nel 2025 continuerà a supportare le indagini relative alle **criptovalute**, tramite l'aggiornamento del nuovo *CryptoPortal* e la *Digital Support Unit* nonché contribuendo all'implementazione del [piano d'azione UE Forensic Science Area 2.0](#), in particolare, nei settori della **biometria**, **dell'intelligenza artificiale** e delle **tecnologie emergenti**.

Pedopornografia

In vista del [nuovo regolamento UE](#) per la prevenzione e il contrasto degli **abusi sessuali** sui **minori**, Europol continuerà a realizzare gli adeguamenti

tecnici e operativi per garantire una gestione efficace dell'**aumento** dei **contributi di dati** e il supporto agli Stati membri. L'Agenzia avvierà il **Servizio europeo di segnalazione degli abusi sui minori** (EU-CARES) un nuovo sistema automatizzato volto a facilitare la **segnalazione**, la **ricezione** e l'**elaborazione** di materiale pedopornografico da parte di soggetti pertinenti non appartenenti alle forze dell'ordine, e il **controllo incrociato** automatico dei dati.

Terrorismo

Anche nell'area dell'antiterrorismo, continueranno gli sforzi per concentrarsi su individui ritenuti obiettivi di alto valore, e per smantellare le organizzazioni **terroristiche/estremiste** violente. In particolare il [Centro europeo anti terrorismo](#) (ECTC) fornirà supporto a un numero maggiore di **Task Force**, promuovendo lo scambio di informazioni tra i partner pertinenti a livello UE. Data la crescente tendenza del **terrorismo di destra** e dell'estremismo violento, il centro eseguirà azioni prioritarie volte a identificare obiettivi in casi di alto profilo e supportare gli Stati membri attraverso un nuovo progetto di analisi dedicato esclusivamente a quest'area criminale. Inoltre, nel 2025, l'**Unità di riferimento Internet dell'UE** (IRU) nell'ambito dell'ECTC rafforzerà l'attenzione sull'**estremismo violento di sinistra** e sull'**anarchismo violento**, Parallelamente, Europol dovrebbe garantire il funzionamento efficiente della piattaforma dell'UE per la segnalazioni e gli ordini di rimozione (PERCI) di **contenuti terroristici online**, e delle notifiche di imminente minaccia per la vita, in conformità ai requisiti del [regolamento sui contenuti terroristici online](#) (TCO) e della [legge sui servizi digitali](#). Inoltre, è previsto che l'IRU promuova la competenza in materia di indagini *open source*, di monitoraggio sui social media, e di soluzioni software per contrastare le *fake news* e i *troll*.

Reati finanziari ed economici

Il Programma preannuncia l'impegno del [Centro europeo per la criminalità finanziaria ed economica](#) (EFECC) per migliorare la reattività e le performance operative nei settori della **frode**, del **riciclaggio di denaro**, del **recupero** dei beni, della **corruzione** e della **contraffazione**, in particolare contro i gruppi e professionisti della criminalità organizzata che forniscono servizi di **riciclaggio di denaro** ad altri gruppi criminali. Il Centro

mira altresì a rafforzare le proprie capacità di rapido feedback in materia di **rintracciamento** e analisi dei **beni virtuali** tenendo conto dell'elevato numero di casi registrati dagli Stati membri.

Nel Programma si sottolinea l'importanza di un rapporto efficace con la nuova [Autorità antiriciclaggio dell'UE](#) (AMLA), che dovrebbe entrare in funzione nel 2025, e nell'ambito del Meccanismo di cooperazione e supporto con le UIF (**Unità di informazione finanziaria**). In tale contesto si sottolinea la necessità di un canale di **comunicazione** sicuro tra Europol e la nuova Agenzia e di una cooperazione strutturata ad esempio mediante **squadre congiunte di analisi**. L'EFECF sfrutterà le nuove possibilità per migliorare la cooperazione con le UIF e per aumentare il numero dei Paesi che offrono il loro contributo a Europol in materia di intelligence finanziaria.

Inoltre, continuerà a promuovere la collaborazione con le **autorità doganali**, la loro partecipazione all'EMPACT e ai progetti di analisi di Europol. Nel 2025, il centro dovrebbe beneficiare della connessione tra il **sistema informativo doganale** e le **banche dati di Europol**, consentendo controlli incrociati automatizzati. L'agenzia seguirà da vicino gli sviluppi relativi alla riforma europea in materia doganale, preparandosi ad assumere i nuovi compiti da essa derivanti. Parallelamente, Europol sosterrà operativamente e strategicamente l'attuazione del pacchetto anticorruzione della Commissione europea, contribuendo al lavoro della **nuova Rete dell'UE contro la corruzione**.

Laboratorio per l'innovazione

Particolare attenzione viene attribuita al **Laboratorio per l'Innovazione** di Europol ([Innovation Lab](#)), che guida il [Polo d'innovazione dell'UE per la sicurezza interna](#) insieme alle altre Agenzie europee nel settore della giustizia e degli affari interni. Nel 2025 il laboratorio dovrebbe predisporre un **ambiente informatico** dove sviluppare, formare e certificare insieme agli Stati membri modelli e strumenti per l'uso operativo di dati, fornendo anche la possibilità di ospitare **ricercatori** nel campo delle tecnologie emergenti, appartenenti o al di fuori delle autorità delle forze dell'ordine.

Rapporti internazionali

Nell'ambito delle relazioni estere, Europol avvierà l'attuazione della sua **nuova strategia esterna** e proseguirà la cooperazione con **Paesi terzi** e **organizzazioni internazionali** ritenuti prioritari. Parallelamente, l'agenzia valuterà l'efficacia degli **accordi** già esistenti, eventualmente procedendo a una revisione strategica della cooperazione con i Paesi associati a Schengen. Inoltre, nel 2025, Europol si concentrerà sul miglioramento della raccolta dal **settore privato** di informazioni rilevanti per arricchire il quadro di intelligence criminale.

Strategia di diversità e inclusione

Nel 2025 l'Agenzia continuerà ad attuare la sua **strategia** in materia di **diversità e l'inclusione**, con l'obiettivo di una gestione efficiente ed efficace del bilancio e delle risorse, mentre la tabella di marcia strategica per gli alloggi progredirà ulteriormente per consentire la crescita dell'Agenzia. Nel 2025 è prevista la restituzione dell'edificio satellite temporaneo 1 allo Stato ospitante, mentre diventerà operativo l'edificio satellite temporaneo 2.

Risorse umane e finanziarie per gli anni 2025-2027

Il Programma include una sezione sulle risorse umane e finanziarie previste per il triennio dal 2025 al 2027, recante, tra l'altro, tabelle ricognitive dell'andamento degli **aumenti** in termini di **personale** e di **fondi** a disposizione dell'Agenzia. In particolare le tabelle sottostanti mettono in evidenza le **richieste aggiuntive** dell'Agenzia (vedi righe “**Additional Agency request**”) in termini di fondi e personale rispetto agli aumenti **già previsti** a quadro vigente (i valori in neretto costituiscono la somma delle due categorie di dati).

Il Programma sottolinea in più parti che l'adempimento alle funzioni aggiuntive di Europol derivanti dalle nuove normative in materia di sicurezza e scambio di informazioni sarà possibile nella **misura consentita dal volume di risorse messe a disposizione** dell'Agenzia.

Human Resources (TA, CA, SNE) ³⁷	Yearly increase		
	2025	2026	2027
Establishment plan (TA) - TOTAL	77	77	48
<i>Amended Europol Regulation</i>	19	9	5
<i>Prüm II Regulation</i>	-	(2)	-
<i>Proposal on a Regulation to prevent and fight migrant smuggling</i>	3	4	3
<i>Additional Agency Request</i>	55	66	40
Contract Agents - TOTAL	25	9	6
<i>Proposal on a Regulation to prevent and fight migrant smuggling</i>	5	9	6
<i>Additional Agency Request</i>	20	-	-
SNE - TOTAL	13	8	5
<i>Proposal on a Regulation to prevent and fight migrant smuggling</i>	11	6	3
<i>Additional Agency Request</i>	2	2	2

Financial Resources (€)	Yearly increase		
	2025	2026	2027
TOTAL	45,713,377	54,309,064	61,415,221
<i>Proposal on a Regulation to prevent and fight migrant smuggling</i>	15,758,000	19,679,000	13,456,000
<i>Additional Agency Request³⁸</i>	29,955,377	34,630,064	47,959,221

LA PROTEZIONE DEI DATI PERSONALI NELL'AMBITO DELLE ATTIVITÀ DI EUROPOL

Quadro normativo

Il [regolamento](#) Europol (ER) reca una specifica disciplina relativa ai **dati personali operativi** trattati al fine di raggiungere gli **obiettivi dell'Agenzia**.

Per **dati personali operativi**, secondo il [regolamento](#) sulla tutela delle persone fisiche in relazione al trattamento dei dati personali da parte delle istituzioni, degli organi e degli organismi dell'Unione (EUDPR), a cui l'ER rimanda, si intendono tutti i dati personali trattati da organi o organismi dell'Unione nell'esercizio di attività rientranti nella **cooperazione giudiziaria in materia penale** e nella **cooperazione di polizia** per conseguire gli obiettivi ed eseguire i compiti stabiliti negli atti giuridici che li istituiscono.

Nell'ER sono integrate pertanto anche le norme pertinenti stabilite nel [regolamento](#) EUDPR. Europol applica tale regolamento anche ai **dati personali amministrativi**.

Il quadro giuridico di Europol in materia di protezione dei dati si basa inoltre sui principi contenuti nella [Convenzione 108](#) del Consiglio d'Europa sulla **protezione delle persone rispetto al trattamento automatizzato dei dati personali**, nonché sulla raccomandazione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa n. R (87) 15 che disciplina l'**uso dei dati personali nel settore della polizia**.

Per il trattamento dei **dati personali sensibili** che, per loro natura, possono esporre gli interessati a un rischio, è necessario garantire una maggiore protezione, pertanto esso è consentito solo con **garanzie specifiche**.

Appartengono a tale categoria, e devono essere trattati secondo il principio di **proporzionalità** e **necessità**, i dati che riconducono a: l'**origine razziale** o **etnica**; le **opinioni politiche**, le **convinzioni religiose** o di altro genere; l'**appartenenza sindacale**; **dati genetici**; **dati biometrici** al fine di identificare in modo univoco una persona fisica; la **salute** o la **vita sessuale** o l'orientamento sessuale di una persona fisica.

L'ER prevede poi un'ulteriore protezione per **particolari categorie** di interessati, ovvero **vittime**, **testimoni** o altre persone che possono fornire informazioni su reati, o minori. In questi casi il trattamento dei dati personali

è consentito solo se **strettamente necessario** e **proporzionato** per prevenire o combattere il **crimine**.

Ove sia necessario allo svolgimento dei suoi compiti, Europol può instaurare e mantenere **relazioni di cooperazione** con gli organismi dell'Unione, conformemente ai loro obiettivi, le autorità di Paesi terzi, le organizzazioni internazionali e le parti private. Per lo scambio di dati personali con tali soggetti, con cui Europol può concludere anche **accordi di lavoro**, sono previste disposizioni specifiche.

Relazioni con istituzioni, organi e organismi dell'Unione europea

Gli scambi di dati personali con istituzioni, organi, missioni, uffici e agenzie istituiti dal TUE e dal TFUE o sulla base di questi ultimi (ad es. quelli di più diretto interesse per le attività di Europol come OLAF, Frontex, CEPOL, Eurojust, EPPO e Commissione europea) sono considerati conformi alla protezione dei dati nella misura in cui lo **scambio di informazioni** sia **necessario** e **proporzionato** per il legittimo svolgimento dei compiti.

Merita ricordare che Frontex, a seguito di due [pareri](#) emessi il 7 giugno 2022 dal **Garante europeo per la protezione dei dati personali**, ha interrotto di fatto la **condivisione sistematica e regolare di dati personali** con Europol in merito a persone sospette di aver commesso reati transfrontalieri.

Secondo **fonti informali**, a seguito dei citati rilievi del GEPD, Frontex è attualmente **abilitata** a trasmettere ad Europol dati personali **esclusivamente** sulla base di **richieste *ad hoc*** e motivate da parte dell'Agenzia. Per ripristinare un flusso più sistematico dei dati acquisiti nel corso di operazioni delle due agenzie sarebbero tuttora in corso negoziati per uno scambio di lettere tra il Direttore Esecutivo di Frontex e quello di Europol, che definisca allo scopo **nuove modalità rispettose** delle indicazioni del Garante.

Rapporti con Paesi terzi e organizzazioni internazionali

Europol collabora con **Paesi terzi e organizzazioni internazionali** al di fuori dell'UE sulla base di **accordi operativi, accordi strategici** e accordi di **lavoro**.

Per quanto riguarda i trasferimenti di dati personali al di fuori dell'UE, Europol può trasferire dati personali a un'autorità di un Paese terzo o a

un'organizzazione internazionale solo nella misura in cui tale **trasferimento** sia **necessario per lo svolgimento dei compiti di Europol**, sulla base di:

- una “**decisione di adeguatezza**” della **Commissione**, adottata ai sensi dell'art. 36 della [direttiva \(UE\) 2016/680](#), che constati che il Paese terzo o un territorio o un settore specifico all'interno di tale Paese terzo o l'organizzazione internazionale in questione garantisce un livello di protezione adeguato;
- un **accordo internazionale** concluso tra l'Unione e il Paese terzo o l'organizzazione internazionale in questione, ai sensi dell'articolo 218 del TFUE, che preveda **adeguate garanzie** in materia di tutela della vita privata e dei diritti e delle libertà fondamentali delle persone;
- un **accordo di cooperazione** concluso, prima del 1° maggio 2017, tra Europol e il Paese terzo o l'organizzazione internazionale in questione, conformemente all'articolo 23 della decisione [2009/371/GAI](#).

Scambio di dati personali con parti private

L'ultima modifica del regolamento Europol ha rafforzato la capacità operativa di Europol per quanto riguarda la **cooperazione con parti private** e l'analisi e lo scambio di dati personali con parti private. L'ER a determinate condizioni consente a Europol, tra l'altro, di condividere i dati personali con determinate **parti private** per impedire la diffusione di contenuti *online* relativi al **terrorismo** o all'**estremismo violento** in situazioni di crisi o di materiale *online* relativo ad **abusi sessuali su minori**.

Controllo sull'applicazione delle norme per la protezione dei dati

L'applicazione delle norme sulla protezione dei dati da parte di Europol è supervisionata da diversi soggetti e controllata a vari livelli.

Il responsabile della protezione dei dati

Per garantire che il trattamento dei dati personali avvenga in modo conforme al quadro giuridico applicabile in materia, Europol si è dotato di un *Data Protection Function – DPF* guidata da un *Data Protection Officer* (DPO) **responsabile della protezione dei dati**, nominato dal **consiglio di amministrazione** di Europol.

Il DPF è un punto di contatto iniziale per tutte le questioni relative alla protezione dei dati e lavora a stretto contatto con il personale Europol, offrendo consulenza e orientamenti in linea con le migliori pratiche in materia di trattamento dei dati personali.

Il DPO, tra l'altro, garantisce l'applicazione interna dei regolamenti relativi al trattamento dei dati personali, la tenuta di un registro del trasferimento, della trasmissione e della ricezione dei dati personali in conformità al regolamento Europol (ER), nonché di un registro delle violazioni dei dati personali.

Il **responsabile della protezione dei dati**, il cui ruolo ha natura consultiva, **garantisce** l'applicazione del quadro giuridico in materia di protezione dei dati, anche con riferimento al trattamento e allo scambio dei dati tra **Europol e gli Stati membri** dell'UE. In tale ambito il DPF ha accesso a tutti i dati trattati da Europol e a tutti i locali di Europol.

Nel contesto delle sue attività, il DPF ha istituito una **piattaforma di collaborazione online**: la rete di esperti in protezione dei dati di Europol ([EDEN](#)), con l'obiettivo principale di scambiare competenze e migliori pratiche tra le varie parti interessate, dagli esperti delle forze dell'ordine a rappresentanti di soggetti privati, del mondo accademico, e delle ONG.

Il Garante europeo per la protezione dei dati (GEPD)

Mentre il DPO è parte integrante di Europol, il [Garante europeo della protezione dei dati](#) (GEPD) ha il compito di supervisionare “esternamente” l'agenzia di polizia dell'UE.

Elementi generali

Istituito nel 2004, il **Garante europeo** della protezione dei dati (GEPD):

- **controlla** il **trattamento** dei dati personali da parte dell'amministrazione dell'Ue allo scopo di assicurare il rispetto delle norme sulla *privacy*;
- è **consulente** per le Istituzioni e gli organi dell'UE su tutti gli aspetti del trattamento dei dati personali e delle relative **politiche** e **legislazione**. In particolare fornisce **consulenza** alle istituzioni, agli organi e agli organismi europei in merito alle **nuove proposte legislative** e alle iniziative connesse alla protezione dei dati personali;
- gestisce le **denunce** e conduce **indagini**;

- collabora con le **amministrazioni nazionali** dei Paesi dell'UE per assicurare la coerenza nell'ambito della protezione dei dati;
- controlla le **nuove tecnologie** che possono influire sulla protezione dei dati.

La carica di Garante ha una durata rinnovabile di **5 anni** ed è esercitata attualmente da **Wojciech Wiewiórowski** (Polonia) nominato il 5 dicembre 2019 con [decisione](#) del PE e del Consiglio. Il suo mandato è scaduto il 5 dicembre 2024 ma sono ancora in corso i negoziati per la nomina del successore.

Per svolgere le funzioni correnti il GEPD conta su due sezioni principali: controllo e rispetto delle norme; politica e consultazione.

Ove si ritenga che il proprio **diritto** alla **privacy** sia stato violato da un'Istituzione o da un organo dell'UE, è possibile rivolgersi in prima istanza al **personale dell'UE responsabile del trattamento** dei propri dati nel servizio in cui si ritiene sia stata commessa la violazione. Se i risultati non sono soddisfacenti, è possibile in secondo luogo contattare il **responsabile della protezione dati** dell'istituzione o dell'organo dell'UE che si ritiene abbia commesso la violazione. Se ciò non ha effetto, si può presentare un **reclamo al GEPD** il quale ha il compito di indagare e comunicare agli interessati se concorda con il reclamo presentato e, in caso affermativo, come si sta procedendo a correggere la situazione.

In particolare, quando le istituzioni, gli organi e gli organismi dell'UE non rispettano le norme sulla protezione dei dati, il GEPD può utilizzare i seguenti poteri di applicazione conferiti dal [regolamento \(UE\) 2018/1725](#):

- rivolgere **avvertimenti** o ammonimenti all'istituzione dell'UE che tratta illecitamente o abusivamente i dati personali;
- ingiungere all'istituzione dell'UE di soddisfare le richieste dell'interessato di esercitare i propri diritti (ad esempio, **accedere** ai propri dati);
- imporre un **divieto provvisorio** o definitivo a una particolare operazione di **trattamento** dei dati;
- imporre una **sanzione amministrativa pecuniaria** alle istituzioni dell'UE;
- adire la Corte di giustizia dell'Unione europea.

Se si è in disaccordo con la decisione del GEPD è possibile deferire la questione alla **Corte di giustizia dell'UE**.

Il monitoraggio su Europol

L'articolo 51 del regolamento Europol prevede, tra l'altro, che **il GEPD compaia dinanzi al Gruppo di controllo parlamentare congiunto**, su richiesta di quest'ultimo, **a cadenza almeno annuale** per discutere le questioni generali relative alla protezione dei diritti e delle libertà

fondamentali delle persone fisiche, in particolare la protezione dei dati personali, nelle attività di Europol, tenendo conto degli obblighi di segreto e riservatezza.

In particolare, il GEPD ha il compito di **sorvegliare** e assicurare l'applicazione delle norme relative alla tutela dei diritti e delle libertà fondamentali delle persone fisiche con riguardo al **trattamento di dati personali** da parte di Europol, e di fornire alla medesima e agli interessati **pareri** su tutte le questioni relative al trattamento dei dati personali.

Più in dettaglio, il GEPD:

- tratta i **reclami**, compie i relativi accertamenti e ne comunica l'esito agli interessati entro un termine ragionevole;
- svolge **indagini**, di propria iniziativa o in seguito ad un reclamo, e ne comunica l'esito agli interessati entro un termine ragionevole;
- **sorveglia e garantisce l'applicazione** da parte di Europol di tutte le norme dell'Unione relative alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali;
- **consiglia Europol**, di propria iniziativa o su richiesta, in ordine a qualsiasi argomento relativo al trattamento di dati personali, in particolare **prima che adotti regolamentazioni interne** relative alla tutela dei diritti e delle libertà fondamentali riguardo al trattamento di dati personali;
- tiene un **registro dei nuovi tipi di trattamento** che gli vengono notificati;
- procede ad una **consultazione preventiva** sui trattamenti notificatigli.

Infine il GEPD ha il potere di:

- ottenere da Europol **l'accesso a tutti i dati personali** e a tutte le informazioni necessarie alle sue indagini;
- **accedere a tutti i locali** in cui Europol svolge le sue attività se si può ragionevolmente supporre che in essi sia svolta un'attività in applicazione del regolamento che disciplina tale Agenzia.

Nell'esercizio dei propri poteri, il 17 ottobre 2024, il GEPD ha espresso un [parere](#) di sorveglianza riguardante il progetto di decisione del consiglio di amministrazione di Europol in relazione all'attuazione dell'obbligo giuridico,

previsto dall'articolo 27 bis, paragrafo 3, del regolamento Europol, di adottare norme per determinare i termini di conservazione dei dati personali amministrativi.

SESSIONE I – LA LOTTA AL TRAFFICO DI STUPEFACENTI IN EUROPA: LE SFIDE PER EUROPOL E PER GLI STATI MEMBRI

Politiche dell'Unione europea in materia di stupefacenti

L'Unione europea e i suoi Stati membri hanno adottato **misure strategiche e operative** per affrontare le implicazioni del traffico e del consumo di droga per la sicurezza e la salute. Tali misure si inseriscono nel quadro della strategia dell'UE in materia di droghe.

Strategia dell'UE in materia di droghe per il periodo 2021-2025

L'Unione europea e i suoi Stati membri hanno sviluppato un **approccio comune per affrontare le implicazioni** del traffico e del consumo di droga **per la sicurezza e la salute**. Tale approccio è sancito nella strategia dell'UE in materia di droga per il periodo 2013-2020 e poi ribadito nella [strategia dell'UE in materia di droga per il periodo 2021-2025](#), approvata dal Consiglio nel dicembre 2020.

La strategia per il periodo 2021-2025 ha definito **il quadro e le priorità** della politica dell'UE in materia di droghe al fine di integrarvi le politiche nazionali. Il suo obiettivo principale è “garantire un livello elevato di **protezione della salute, di sicurezza e stabilità sociale** e contribuire alla **sensibilizzazione**”.

La strategia in materia di droghe si concentra su tre **settori di intervento** principali:

1. riduzione dell'**offerta** di droga;
2. riduzione della **domanda** di droga;
3. contrasto ai **danni** connessi alle droghe.

La strategia individua altresì tre temi trasversali a sostegno dei settori di intervento:

1. **cooperazione internazionale;**
2. **ricerca, innovazione e previsione;**
3. **coordinamento, governance e attuazione.**

Come affermato nel documento, la strategia si basa sui principi fondamentali del diritto dell'Unione, ossia: rispetto della dignità umana,

libertà, democrazia, uguaglianza, solidarietà, Stato di diritto e diritti umani. Si fonda inoltre sul diritto internazionale, sulle convenzioni pertinenti delle Nazioni Unite², che forniscono il quadro giuridico internazionale per affrontare il fenomeno delle droghe illecite, nonché sulla [Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo](#).

L'azione dell'UE intende anche allinearsi a quanto prospettato nel documento finale della sessione speciale dell'Assemblea generale dell'ONU (UNGASS) del 2016 sul problema mondiale degli stupefacenti dal titolo "[Our joint commitment to effectively addressing and countering the world drug problem](#)", il quale è il documento strategico più completo al riguardo.

Infine, viene sottolineato che la strategia è stata elaborata in base ai principi stabiliti dal Trattato di Lisbona e tenendo conto delle competenze rispettive dell'UE e dei singoli Stati membri.

Per quanto concerne ulteriori iniziative e misure dell'UE, si ricordano:

- la comunicazione della Commissione "[Agenda e piano d'azione dell'UE in materia di droga 2021-2025](#)", sugli insegnamenti tratti dall'attuazione delle precedenti strategie e dei precedenti piani d'azione dell'UE, compresi i risultati di una [valutazione esterna](#);
- la [strategia dell'UE per l'Unione della sicurezza 2020-2025](#);
- il [piano strategico per la salute e la sicurezza alimentare 2016-2020](#);
- la valutazione della situazione in materia di droga fornita dall'Agenzia dell'Unione europea sulle droghe (*European Union Drugs Agency - EUDA*)³ e da **Europol**. In particolare, nella [relazione](#) dal titolo *European Drug Report 2024: Trends and Developments* è presentata l'ultima analisi dell'EUDA sulla situazione delle droghe in

² La [Convenzione unica sugli stupefacenti](#) del 1961 (modificata dal protocollo del 1972), la [Convenzione sulle sostanze psicotrope](#) del 1971 e la [Convenzione delle Nazioni Unite contro il traffico illecito di stupefacenti e sostanze psicotrope](#) del 1988.

³ Con l'entrata in vigore del [regolamento \(UE\) 2023/1322](#), il [2 luglio 2024](#) l'Agenzia dell'Unione europea sulle droghe (*European Union Drugs Agency - EUDA*) ha preso il posto dell'Osservatorio europeo delle droghe e delle tossicodipendenze (EMCDDA). L'obiettivo generale dell'EUDA è contribuire a migliorare la preparazione dell'Unione europea in materia di droghe. Le attività che svolge si dividono in quattro categorie di servizi: prevenzione, segnalazione, risposta e apprendimento. L'Agenzia si occupa di prevedere i futuri problemi legati alle droghe e le relative conseguenze, così come di segnalare in tempo reale i nuovi rischi e le nuove minacce per la salute e la sicurezza causati dagli stupefacenti.

Europa. Concentrandosi sul consumo di droghe illecite, sui danni correlati e sull'offerta di droga, il documento fornisce una serie completa di dati nazionali su tali temi, nonché sui trattamenti farmacologici e sui principali interventi per la riduzione dei danni.

Il Consiglio ha inoltre convenuto un [piano d'azione dell'UE in materia di droghe per il periodo 2021-2025](#) in cui sono delineate 85 misure specifiche per realizzare le priorità della strategia.

Il piano d'azione affronta le sfide attuali e in evoluzione del fenomeno delle droghe, tenendo conto degli insegnamenti tratti dalla pandemia di COVID-19 e adottando un approccio che dichiara essere orientato al futuro per anticipare le sfide. Vi si sottolinea inoltre che, nell'elaborazione delle azioni di intervento, si è tenuto conto che esse devono essere basate su dati probanti, nonché scientificamente solide, realistiche, limitate nel tempo e quantificabili con una chiara rilevanza e un valore aggiunto dell'UE.

La tabella di marcia dell'UE per contrastare il traffico di droga e la criminalità organizzata

Nell'ottobre 2023 la Commissione europea ha presentato una [tabella di marcia dell'UE per contrastare il traffico di droga e la criminalità organizzata](#).

Nel documento si rileva innanzitutto come il traffico di droga ad opera della criminalità organizzata rappresenti una delle più gravi minacce per la sicurezza attualmente presenti in Europa, considerato l'aumento delle droghe illecite disponibili, in particolare di cocaina proveniente dal Sud America⁴. Particolare preoccupazione deriva inoltre dalla produzione e dalla proliferazione in Europa di droghe sintetiche, oggetto di traffici a livello mondiale.

La tabella di marcia è incentrata su 17 azioni in quattro settori ritenuti prioritari:

⁴ Un'analisi congiunta effettuata da Europol e dall'Osservatorio europeo delle droghe e delle tossicodipendenze (EMCDDA) ha dimostrato che il traffico di droga è una delle principali attività remunerative della criminalità organizzata (secondo le stime rappresenta circa un quinto dei proventi di reato a livello mondiale). Cfr. ['EU Drug Markets: In-depth analysis'](#), realizzata dall'EMCDDA e da Europol, in cui si offre una panoramica sui mercati delle droghe illecite, che si muove dalla produzione al traffico di droghe, dalla distribuzione all'uso di queste nell'Unione europea (vedi *infra*).

1. il rafforzamento della **resilienza dei centri logistici**, per evitare che questi siano sfruttati dai criminali, mediante **una nuova Alleanza europea dei porti**. Sono a tal fine ritenuti necessari la mobilitazione delle autorità doganali, in quanto prima linea di difesa contro il commercio illegale delle droghe, nonché il rafforzamento delle operazioni di contrasto nei porti;
2. un incremento nelle capacità delle autorità di contrasto e giudiziarie di **smantellare le reti criminali, perturbare i loro modelli di attività e confiscare i loro profitti**. Tale obiettivo richiede un migliore quadro di *intelligence*, servizi specializzati dotati degli strumenti giusti, un'azione efficace, mirata e coordinata delle autorità di contrasto e giudiziarie, e un solido quadro giuridico per la lotta alla criminalità organizzata nel quale operare. Si prospetta dunque: una mappatura delle reti criminali che rappresentano le principali minacce per la società, la creazione di una rete di procuratori e giudici specializzati, maggiori indagini finanziarie e digitali, un migliore utilizzo del potenziale delle segnalazioni del [sistema d'informazione Schengen](#) (SIS) e un rafforzamento del relativo quadro giuridico;
3. la **prevenzione**. La Commissione sottolinea che al fine di impedire lo sfruttamento di persone e imprese da parte delle reti criminali è necessario affrontare le cause profonde della criminalità organizzata e intervenire contro le attività criminali con soluzioni permanenti, tramite l'azione delle autorità di contrasto ma anche delle iniziative di Comuni e comunità locali. Le misure ritenute essenziali per prevenire la criminalità organizzata comprendono l'utilizzo di strumenti amministrativi (attraverso procedure adeguate a livello nazionale e locale), la formulazione di modalità innovative che amplino l'approccio nella classificazione dei precursori di droghe, investimenti in politiche e strumenti efficaci per impedire alle reti criminali di reclutare minori e giovani, il miglioramento della sicurezza e della salute pubblica nelle zone interessate dal consumo e dalla vendita di droga;
4. la **cooperazione internazionale**, al fine di smantellare le rotte di approvvigionamento delle organizzazioni criminali e sostenere un miglioramento nelle attività di contrasto e nella cooperazione giudiziaria con i paesi terzi. La Commissione afferma che, nel quadro della [strategia "Global Gateway"](#), l'UE continuerà a

investire nelle necessità infrastrutturali dei partner, in particolare colmando le lacune dei centri logistici, mediante iniziative specifiche "[Team Europa](#)" che sostengano anche la sicurezza e il potenziamento tecnologico.

In particolare, la Commissione, unitamente agli Stati membri dell'UE, intende:

- fornire **sostegno allo sviluppo della capacità dei paesi dell'Africa occidentale di combattere il narcotraffico**, ad esempio attraverso il programma sui flussi illeciti globali (*Global Illicit Flows programme* - GIFP);
- contrastare l'impatto delle minacce criminali affrontate da America latina e Caraibi (ALC) e dall'UE sulla sicurezza e sul benessere delle persone in entrambe le regioni, anche attraverso **accordi internazionali sullo scambio di dati personali con Europol e accordi di cooperazione giudiziaria internazionale con Eurojust**;
- contrastare il fenomeno della proliferazione, a livello internazionale e regionale, delle droghe sintetiche (che **rappresentano una grave minaccia** per la salute e la sicurezza) attraverso la ricerca di partner internazionali;
- **rafforzare la cooperazione di polizia e giudiziaria con i paesi terzi**, tenuto conto che le giurisdizioni poco cooperative sono utilizzate come porti sicuri da latitanti di alto valore per sfuggire a indagini e azioni penali. Particolare attenzione deve essere prestata all'estradizione, alle indagini finanziarie e al recupero di proventi di reato al di fuori dell'UE, anche mediante la stretta cooperazione fra funzionari di collegamento degli Stati membri distaccati in paesi terzi.

Nella tabella di marcia la Commissione evidenzia infine che negli ultimi anni è migliorata la **risposta giudiziaria dell'UE**, attraverso:

- l'istituzione della **Procura europea (EPPO)**⁵ quale ufficio indipendente, competente per indagare, perseguire e rinviare a giudizio gli autori di reati che ledono gli interessi finanziari dell'UE. L'EPPO è competente anche per i reati relativi alla partecipazione a un'organizzazione criminale, se l'attività criminosa di tale

⁵ [Regolamento \(UE\) 2017/1939 del Consiglio](#), del 12 ottobre 2017, relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata sull'istituzione della Procura europea ("EPPO").

organizzazione è incentrata sulla commissione di reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione;

- l'adozione di un pacchetto di misure sull'accesso transfrontaliero alle **prove elettroniche**⁶;
- il rafforzamento del mandato dell'Osservatorio europeo delle droghe e delle tossicodipendenze (EMCDDA), in particolare nell'intento di migliorare le sue capacità di valutazione delle minacce e allerta precoce e di estendere la sua portata al policonsumo di droghe, ai mercati e all'offerta di stupefacenti e ai precursori di droghe. Il sopra citato [regolamento \(UE\) 2023/1322](#) riguardante l'Agenzia dell'Unione europea sulle droghe (EUDA) ha trasformato l'EMCDDA nella nuova **Agenzia dell'UE sulle droghe**, in funzione dal 2 luglio 2024. Un altro passo importante sarà lo sviluppo di un **sistema europeo di allerta antistupefacenti** per informare rapidamente le autorità nazionali e i (potenziali) consumatori di droghe in merito all'ingresso nel mercato di nuove sostanze pericolose. Infine il nuovo mandato prevede che l'Agenzia si occupi di **precursori di droghe** e istituisca una rete di laboratori medico-legali e tossicologici per individuare nuove sostanze e possibili tendenze.

Rapporto sul mercato delle droghe nell'Unione europea, a cura dell'Osservatorio europeo delle droghe e delle tossicodipendenze e di Europol

La relazione dal titolo [EU Drug Market: Heroin and other opioids — In-depth analysis](#) è stata pubblicata dall'Osservatorio europeo delle droghe e delle tossicodipendenze (ora EUDA, come sopra ricordato) e da Europol nel gennaio 2024. Vi si offre, in particolare, un'analisi del mercato europeo dell'eroina (l'oppiaceo illecito più frequentemente utilizzato), dalla produzione al traffico, dalla distribuzione all'uso, con dettagli rispetto a processi, materiali e attività criminali coinvolte in diverse fasi e livelli.

Secondo i dati contenuti nella relazione, si stima che il mercato al dettaglio dell'eroina dell'Unione europea valga almeno 5,2 miliardi di euro all'anno. La quantità di eroina sequestrata dagli Stati membri è più che raddoppiata nel 2021

⁶ Vd. il [regolamento \(UE\) 2023/1543](#) relativo agli ordini europei di produzione e agli ordini europei di conservazione di prove elettroniche nei procedimenti penali e per l'esecuzione di pene detentive a seguito di procedimenti penali e la [direttiva \(UE\) 2023/1544](#) recante norme armonizzate sulla designazione di stabilimenti designati e la nomina di rappresentanti legali ai fini dell'acquisizione di prove elettroniche nei procedimenti penali.

arrivando a 9,5 tonnellate, la cifra più alta degli ultimi 20 anni, con grandi spedizioni individuate nei porti marittimi. Il traffico e la distribuzione di eroina sono, quindi, attività fondamentali per alcune reti criminali che operano nell'UE, le quali fanno affidamento su riciclaggio di denaro derivante da tale attività.

L'uso illecito di oppiacei rimane una preoccupazione principale in Europa: si stima vi sia circa 1 milione di persone ad alto rischio e gli oppiacei sarebbero responsabili di circa tre quarti delle oltre 6.000 morti per overdose correlate alle droghe nel 2021.

Europol e la lotta al traffico di stupefacenti

Come evidenziato da Europol nel documento sulla sua [programmazione pluriennale 2025-2027](#) (in merito alla quale si rimanda alla relativa sezione del presente dossier), nel corso degli anni l'agenzia ha acquisito una notevole esperienza nella lotta al traffico di stupefacenti. Viene in particolare sottolineato che, nei prossimi anni, particolare rilievo verrà dato agli **hub di scambio** e ad altre strutture principali, fra cui i **porti**. Si prevede inoltre di prendere in considerazione un rafforzamento della **cooperazione** con la sopra citata **Agenzia dell'Unione europea in materia di droghe (EUDA)**.

Nello specifico, nel 2025 il **Centro europeo per le forme gravi di criminalità organizzata** (*European Serious Organised Crime Centre - ESOCC*) si concentrerà sull'attuazione operativa delle azioni della tabella di marcia dell'UE per la lotta al traffico di droga e alla criminalità organizzata, in particolare sul *follow-up* della prima mappatura delle reti criminali che rappresentano le maggiori minacce per la società.

Per le attività di contrasto agli *hub* della criminalità e ai relativi *hotspots* (come i porti), potranno essere messe in atto misure concrete, che affrontino i particolari fattori che favoriscono la criminalità o facilitino un coordinamento regionale mirato degli interventi, in consultazione con i principali Stati membri interessati. In tale contesto, l'ESOCC dovrebbe gettare le basi per la creazione di un centro di coordinamento antitraffico marittimo (*Maritime Anti-Trafficking Coordination Hub*) al fine di migliorare l'analisi e il supporto tecnico alle operazioni prioritarie in materia di droga nel settore marittimo, e fornire una piattaforma di comunicazione sicura in tempo reale.

Sulla [pagina](#) dedicata del sito Europol, il **traffico di droga** emerge come una delle **priorità dell'UE nella lotta contro le forme gravi di criminalità organizzata** nell'ambito di [EMPACT 2022-2025](#).

Vi si sottolinea come il traffico di droga rappresenti **un quinto di tutti i profitti della criminalità organizzata**. Le modalità di tale traffico sono in continua evoluzione e stanno divenendo sempre più complesse dal punto di vista tecnico e organizzativo. Unico dato fisso è la redditività del traffico di droga, tanto che ogni anno i cittadini dell'UE spendono decine di miliardi di euro in droghe illecite.

I gruppi criminali organizzati (OCG) coinvolti sono sempre più specializzati e interconnessi, anche a causa della **globalizzazione** dei mercati. Le attività legate al traffico di stupefacenti si stanno tuttavia concentrando in particolari aree geografiche, e l'**instabilità delle regioni limitrofe** all'UE potrebbe avere effetti gravi sul mercato della droga in Europa. Il traffico di droga agisce come un ulteriore fattore di destabilizzazione in Paesi che devono già affrontare altri gravi problemi politici, sociali, sanitari ed economici. Gli sviluppi sulla rotta meridionale - dall'**Afghanistan** attraverso il **Pakistan** o l'**Iran**, passando per il **Golfo Persico** e l'**Africa orientale** - sono particolarmente preoccupanti, dato il ruolo potenzialmente rilevante di tale rotta nella fornitura di eroina e di altre droghe all'Europa e il suo impatto negativo sui Paesi africani.

Questi fattori – si sottolinea – pongono enormi sfide a Europol e alle sue organizzazioni partner, come l'Osservatorio europeo delle droghe e delle tossicodipendenze (OEDT) e Interpol. Le modalità di intervento previste comprendono quindi:

- analisi sistematiche e costanti delle caratteristiche del traffico di droga e dei modelli commerciali che ne sono alla base, finalizzate a rafforzare l'efficacia operativa e a orientare la formulazione delle relative politiche;
- la conclusione di partenariati fra autorità nazionali, organizzazioni internazionali, industria e governi nazionali;
- una gestione efficiente ed efficace delle risorse;
- la raccolta di informazioni e approfondimenti validi per dare forma a risposte strategiche, affrontare sfide specifiche e identificare nuove opportunità.

Europol sostiene inoltre le operazioni antidroga offrendo analisi di **intelligence criminale** e **supporto operativo** alle forze dell'ordine, ad esempio attraverso l'*Analysis Project* (AP) Cola, il *team* di specialisti e analisti di Europol dedicato alla lotta al traffico di cocaina.

Si ricorda infine la relazione di Europol dal titolo [*Decoding the EU's most threatening criminal networks*](#) (presentata il 5 aprile 2024). Da questa emerge che il traffico di stupefacenti si profila chiaramente come un'attività principale in quanto vi è dedicata la metà (**50 per cento**) delle reti criminali più minacciose, come attività a sé stante o come parte di un portafoglio di attività. Un terzo (**36 per cento**) di tali reti si concentra esclusivamente su tale traffico. Oltre al commercio di **eroina, cannabis e soprattutto cocaina**, desta particolare preoccupazione l'arrivo nel mercato europeo di nuove sostanze come il **Fentanyl** che ha già causato decine di migliaia di morti negli Stati Uniti.

Per svolgere le proprie attività le reti criminali nell'86 per cento dei casi si avvalgono di **strutture commerciali legali per riciclare il denaro** (i settori più vulnerabili alle infiltrazioni criminali sono l'edilizia, l'ospitalità e la logistica). Le organizzazioni si sono strutturate in un'ottica multinazionale, i tre quarti dei casi sono **presenti in almeno due Paesi** e hanno al loro interno **membri di diversa nazionalità**. In totale, secondo Europol, nelle 821 reti criminali altamente minacciose attive nell'Unione europea vi sono almeno 112 nazionalità diverse.

Infine, viene evidenziato come le attività criminali e la corruzione praticate dalle reti criminali più minacciose arrechino un notevole pregiudizio alla **sicurezza interna**, allo **Stato di diritto** e all'**economia dell'UE**. Non operano in un mondo criminale sommerso e isolato, bensì hanno un impatto diretto sulla vita dei cittadini dell'UE. Fra gli esempi figurano l'aumento della violenza e degli scontri legati al traffico di droga nelle strade di molte città dell'UE, lo sfruttamento di giovani e altre fasce di popolazione vulnerabili nella criminalità organizzata e la vittimizzazione di molte persone.

Il contributo di Eurojust alla lotta contro il traffico di stupefacenti

Come riferito nella [Relazione annuale](#) di Eurojust, nel 2023 si è registrato un aumento di circa il 20 per cento del numero di nuovi casi trattati dall’Agenzia riguardanti la criminalità organizzata.

Eurojust ha trattato oltre 13.000 casi in 13 categorie di forme gravi di criminalità transfrontaliera, che comprendono settori quali la criminalità informatica, il riciclaggio di denaro, la tratta di esseri umani e la criminalità ambientale. Le tre tipologie principali di reato gestite dall’Agenzia nel 2023 sono tuttavia le **truffe** e le **frodi**, il **traffico di stupefacenti** e il **riciclaggio di denaro**. In totale, oltre 4.000 casi si sono incentrati su truffe e frodi, mentre più di 2.400 casi hanno riguardato il traffico di stupefacenti e quasi altri 200 il riciclaggio di denaro.

La relazione osserva in particolare che il **traffico di stupefacenti** è una delle più gravi minacce per la sicurezza che l’Europa deve affrontare oggi e continua a essere una delle principali attività generatrici di profitto della criminalità organizzata, in quanto si stima rappresenti circa **un quinto dei proventi globali della criminalità**. La situazione si sta inoltre aggravando, con un aumento senza precedenti degli stupefacenti illeciti disponibili in Europa, in particolare la cocaina proveniente dall’America del Sud.

Si riportano i seguenti dati:

- il 50 per cento delle reti criminali più minacciose attive nell’UE è coinvolto nel traffico di stupefacenti;
- il 50 per cento di tutti gli omicidi in Europa è direttamente collegato al traffico di stupefacenti;
- il 70 per cento dei sequestri di droga avviene nei porti dell’UE.

Eurojust riferisce di aver contribuito alla lotta contro il traffico di stupefacenti nel 2023 attraverso:

- attività operative in linea con le azioni stabilite nell’[Agenda e piano d’azione dell’UE in materia di droghe per il periodo 2021-2025](#);
- la partecipazione attiva ai due piani d’azione operativi in materia di stupefacenti di [EMPACT](#), la piattaforma multidisciplinare europea di lotta alle minacce della criminalità, rappresentando la prospettiva della cooperazione giudiziaria in molte azioni operative;

- la collaborazione con Europol, l'Osservatorio europeo delle droghe e delle tossicodipendenze, l'Ufficio delle Nazioni Unite contro la droga e il crimine (UNODC), l'Agenzia dell'Unione europea per la formazione delle autorità di contrasto (CEPOL) e il Consiglio d'Europa.

Per quanto concerne la **criminalità organizzata**, nella relazione viene evidenziato che la portata, la sofisticazione e le conseguenze violente di quest'ultima rappresentano una grave minaccia per la sicurezza dell'UE. I dati riportati sono i seguenti:

- i **profitti** della criminalità organizzata derivanti da attività illecite sono stimati a circa **139 miliardi** di euro all'anno⁷;
- oltre **l'80 per cento** delle reti criminali attive nell'UE utilizza **strutture commerciali legali** per facilitare e mascherare i reati, nonché per riciclare i profitti illeciti;
- oltre il **70 per cento** delle reti criminali che operano nell'UE ricorre a **metodi corruttivi** per agevolare l'attività criminale o ostacolare l'applicazione della legge o i procedimenti giudiziari⁸.

Nel corso del 2023, Eurojust ha trattato un numero maggiore di casi relativi alla criminalità organizzata e ha organizzato più riunioni di coordinamento rispetto all'anno precedente. L'Agenzia ha infatti trattato 1.000 casi, circa la metà dei quali sono stati aperti nel 2023. I casi di criminalità organizzata trattati sono diversi, fra questi il **traffico di stupefacenti**, la **tratta di esseri umani**, il **riciclaggio di denaro**, le **rapine** e le **frodi**.

Una percentuale significativa dei casi di criminalità organizzata trattati da Eurojust ha inoltre riguardato la criminalità connessa alla 'ndrangheta. In particolare, nel maggio 2023, l'Agenzia ha coordinato un'azione che ha coinvolto 10 paesi e durante la quale sono stati arrestati 132 membri.

Fra le attività connesse alla criminalità organizzata nella relazione si segnalano inoltre:

⁷ Cfr. la [Strategia dell'UE per la lotta alla criminalità organizzata 2021-2025](#).

⁸ Per approfondimenti si rimanda al rapporto di Europol [Decoding the EU's most threatening criminal networks](#).

- il contributo fornito da Eurojust alla Commissione europea nell'attuazione della [strategia dell'UE per la lotta alla criminalità organizzata 2021-2025](#);
- la nuova [tabella di marcia dell'UE per contrastare il traffico di droga e la criminalità organizzata](#), presentata dalla Commissione europea nell'ottobre 2023, e il [piano d'azione](#) dell'UE in materia di droghe per il periodo 2021-2025, sopra citati. In linea con l'esperienza di Eurojust, il piano d'azione riconosce che, per smantellare le reti criminali in tutta l'UE, le autorità giudiziarie devono scambiarsi informazioni in anticipo e comunicare regolarmente per garantire che le strategie investigative siano allineate e che le prove provenienti da paesi diversi siano raccolte rapidamente. Una delle attività chiave del piano d'azione consiste infatti nel rafforzare lo scambio di informazioni e la cooperazione fra le autorità giudiziarie sulle indagini transfrontaliere che riguardano la criminalità organizzata attraverso la creazione di una rete di procuratori e giudici specializzati degli Stati membri, con il sostegno di Eurojust;
- il [17° forum consultivo](#), tenutosi nell'ottobre 2023, durante il quale i procuratori generali e i direttori delle procure pubbliche degli Stati membri dell'UE hanno discusso di come rafforzare il ruolo delle autorità giudiziarie nelle operazioni congiunte contro la criminalità organizzata, attraverso la piattaforma multidisciplinare europea di lotta alle minacce della criminalità (EMPACT)⁹;
- nel novembre 2023 il presidente di Eurojust e il procuratore generale della Nigeria hanno firmato un [accordo di lavoro](#) per consentire una più stretta cooperazione nella lotta contro i gruppi criminali organizzati. La Nigeria è il primo paese dell'Africa subsahariana a firmare un accordo di lavoro con l'Agenzia.

⁹ Per rafforzare il suo sostegno operativo alle indagini e alle azioni penali nazionali, Eurojust è co-capofila in diverse azioni operative nell'ambito del piano d'azione operativo EMPACT per le reti criminali ad alto rischio.

SESSIONE II - LA LOTTA CONTRO LO SFRUTTAMENTO SESSUALE DEI MINORI *ONLINE* E *OFFLINE*

L'abuso sessuale sui minori è un problema in crescita, sia *online* che *offline*. Solo nel 2023, nell'Unione europea sono state registrate 1,3 milioni di segnalazioni di abusi sessuali su minori, che comprendevano più di 3,4 milioni di immagini e video. Le segnalazioni di abusi sessuali su minori sono cresciute significativamente anche su scala globale, passando da 1 milione di segnalazioni nel 2010 a quasi 35,9 milioni nel 2023, con quasi 105,6 milioni di immagini e video¹⁰.

Si stima che a livello mondiale un minore su otto sia vittima di qualche forma di violenza sessuale *online* o nella vita reale, rispetto a **un minore su cinque in Europa**. Gli abusi sono perpetrati principalmente da persone di cui il minore si fida e per i minori è dunque difficile segnalare l'abuso subito e superarlo. Le vittime di abusi di età compresa fra 1 e 18 anni conoscono i loro aggressori nel 70%-85% dei casi¹¹.

Secondo la [Internet Watch Foundation](#), l'UE è ancora al primo posto nel mondo per l'*hosting* di immagini e video di abusi sessuali su minori, con tre segnalazioni di abusi sessuali su minori su cinque (59 per cento) ospitate in uno Stato membro dell'UE. L'individuazione proattiva da parte delle aziende di abusi sessuali su minori *online* – sottolinea la Commissione – è stata determinante per salvare i bambini dagli abusi. In molti casi, le aziende sono le uniche in grado di rilevare e denunciare l'abuso, perché il bambino è troppo spaventato o giovane per denunciarlo o perché i genitori e gli assistenti non sono consapevoli dell'abuso o sono essi stessi a commettere gli abusi.

La Commissione evidenzia inoltre che l'evoluzione del mondo digitale ha reso questo crimine globale, contribuendo alla creazione di un mercato mondiale di materiale pedopornografico che viene condiviso *online* oltre i confini. Internet offre l'anonimato e un ambiente in cui coloro che commettono gli abusi possono interagire, scambiare materiale e manuali su come adescare e abusare i minori e costruire una propria comunità. Gli autori di abusi sessuali su minori usano tecnologie sempre più sofisticate, ad esempio *social media* con crittografia *end-to-end*. Spesso esistono gruppi

¹⁰ Dati riportati sul sito della Commissione europea.

¹¹ [Fonte: Human rights channel \(Consiglio d'Europa\)](#)

chiusi sui *social media* che richiedono una “tassa d'ingresso” in cambio di materiale pedopornografico, nuovo e inedito.

Lo sviluppo tecnologico ha alimentato la domanda di materiale pedopornografico. Gli autori di abusi sessuali possono pagare per guardare lo *streaming* in diretta di abusi sessuali su minori e accedere a piattaforme dedicate sul *dark web*. La tecnologia ha inoltre contribuito all'aumento dei crimini digitali come la *sextortion*, che combina “sesso” ed “estorsione”, con la quale i criminali minacciano di mostrare immagini o video espliciti delle vittime, spesso bambini, se non vengono pagati. La visione di materiale pedopornografico non è quindi solo un reato passivo, ma alimenta attivamente la domanda di produzione di altri contenuti. Ogni volta che si consuma materiale, si incoraggiano gli autori a sfruttare i bambini, favorendo ulteriormente il ciclo di abusi e vittimizzazioni. Come riferito da [Protect Children](#), le ricerche dimostrano anche che quasi la metà di coloro che guardano tale materiale cerca di entrare in contatto con i bambini per abusarne.

Per contrastare tale fenomeno, a livello di Unione europea sono state portate avanti varie iniziative, di cui di seguito vengono indicate le principali.

Proposta di direttiva relativa alla lotta contro l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori e il materiale pedopornografico

Il 6 febbraio 2024 la Commissione europea ha adottato una proposta volta ad **aggiornare le norme di diritto penale** in materia di **abuso e sfruttamento sessuale dei minori**¹². Le norme rivedute ampliano le definizioni dei reati e introducono pene più elevate e requisiti più specifici per la prevenzione e l'assistenza alle vittime.

Le nuove norme sono complementari alla [proposta di regolamento](#) presentata dalla Commissione nel 2022, che impone alle società di internet di individuare, segnalare e rimuovere il materiale pedopornografico dalle loro piattaforme (vedi *infra*).

La proposta costituisce uno dei seguiti dati alla [Strategia dell'Unione europea per una lotta più efficace contro gli abusi sessuali sui minori](#),

¹² Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla lotta contro l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori e il materiale pedopornografico, e che sostituisce la decisione quadro 2004/68/GAI del Consiglio (rifusione) ([COM\(2024\) 60](#)).

presentata nel luglio 2020, recante otto iniziative volte a garantire la piena attuazione e, laddove ritenuto necessario, l'ulteriore sviluppo del quadro giuridico destinato a combattere l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori.

La strategia ha fra l'altro sottolineato la necessità di valutare se il vigente quadro di diritto penale dell'UE sia ancora adatto allo scopo alla luce dei mutamenti sociali e tecnologici dell'ultimo decennio¹³. Le ragioni a sostegno di un nuovo intervento sono così riassumibili:

- **l'aumento della presenza dei minori *online*** e gli ultimi **sviluppi tecnologici**, come l'enorme diffusione delle trasmissioni in *streaming* e delle realtà virtuali, creano nuove opportunità di abuso, in quanto i minori sono spesso contattati *online* o gli abusi sessuali sono trasmessi in diretta sotto forma di servizio fornito su ordinazione;
- **i diversi quadri giuridici** in vigore negli Stati membri in materia di indagini e azione penale non permettono di combattere efficacemente l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori, soprattutto per quanto riguarda la dimensione *online* (le autorità di contrasto trovano pertanto difficile identificare gli autori dei reati e raccogliere le prove);
- **le azioni di prevenzione** degli abusi sessuali sui minori e di assistenza alle vittime sono ancora **limitate e di scarsa efficacia**, e il coordinamento dei portatori di interessi rimane insufficiente.

La Commissione europea riporta alcuni **dati diffusi dal Consiglio d'Europa** durante la campagna [One in five](#) (2010-2015), in base ai quali almeno **un bambino su cinque** è stato vittima di una forma di violenza sessuale durante l'infanzia, inclusi il contatto sessuale, lo stupro, le molestie sessuali, l'adescamento, l'esibizionismo, lo sfruttamento nella prostituzione e nella pornografia, l'estorsione e la coercizione sessuale *online*.

La Commissione condivide altresì i risultati di uno [studio globale](#) sulle **esperienze infantili** nel 2021 (condotto su 5 mila giovani di età compresa fra

¹³ In particolare, si è proceduto a una valutazione della vigente [direttiva 2011/93/UE](#) relativa alla lotta contro l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori e la pornografia minorile. Tale direttiva stabilisce norme minime volte a prevenire e combattere forme di criminalità particolarmente gravi nei confronti di vittime minorenni che, in quanto tali, hanno diritto a una protezione e a un'assistenza speciale. Ha inoltre stabilito norme minime relative alla definizione dei reati e delle sanzioni nell'ambito dello sfruttamento sessuale dei minori, nonché norme minime sull'efficacia delle indagini e dell'azione penale, dell'assistenza e del sostegno alle vittime e della prevenzione dell'abuso e dello sfruttamento sessuale dei minori.

i 18 e i 20 anni in 54 paesi) in base al quale si evince che a più di un intervistato su tre (34 per cento) è stato chiesto di compiere qualcosa di sessualmente esplicito *online* durante l'infanzia e più della metà (54 per cento) ha subito una forma di abuso sessuale su minori *online*.

Il rischio di abuso è concreto ed è aumentato in tutta l'UE, inoltre, come sottolineato nella relazione introduttiva alla proposta, *online* continuano a comparire “**manuali per pedofili**”, che forniscono consigli su come individuare, adescare e commettere abusi sui minori, su come evitare di essere identificati, indagati e perseguiti e su come nascondere al meglio il materiale pedopornografico. Riducendo gli ostacoli e fornendo il *know-how* necessario, questi manuali contribuiscono a incitare gli autori di tali reati e favoriscono la commissione dell'abuso sessuale.

I principali obiettivi della proposta sono dunque i seguenti:

- **ampliare la definizione dei reati connessi all'abuso sessuale su minori in tutti gli Stati membri.** Fra i nuovi reati dovrebbero essere compresi la trasmissione in diretta *streaming* di abusi sessuali su minori e il possesso e lo scambio di manuali per pedofili. Le nuove norme aggiornano inoltre le definizioni del reato per includervi il materiale pedopornografico nei *deep fake* o nel materiale generato dall'intelligenza artificiale (IA);
- **rafforzare l'azione penale, la prevenzione e il sostegno alle vittime.** La proposta intende ampliare il periodo di tempo durante il quale le vittime possono denunciare gli abusi sessuali subiti e intentare un'azione contro gli autori del reato. Le nuove norme dovrebbero garantire alle vittime anche il diritto a un risarcimento finanziario per far fronte ai danni a lungo termine causati dagli abusi subiti. Inoltre, gli Stati membri saranno tenuti a istituire un meccanismo di coordinamento per sfruttare al meglio i programmi disponibili in materia di prevenzione e assistenza alle vittime;
- **rafforzare la prevenzione.** Gli Stati membri dovranno incrementare gli investimenti nella sensibilizzazione, in particolare per quanto riguarda i rischi *online*, al fine di garantire un internet migliore e più sicuro per bambini, bambine e adolescenti. Le nuove norme dovrebbero inoltre garantire che nelle selezioni di personale per le attività che comportino uno stretto contatto con i minori e le organizzazioni attive contro gli abusi sessuali sui minori sia obbligatorio richiedere il casellario giudiziario dei candidati.

La proposta intende infine rendere **obbligatorio segnalare** un reato almeno per **i professionisti che lavorano a stretto contatto con i minori**¹⁴.

La proposta di direttiva è attualmente al vaglio del Parlamento europeo e del Consiglio. Il 13 dicembre 2024 quest'ultimo ha concordato un [orientamento generale](#), che costituisce la base per avviare i colloqui con il Parlamento europeo.

Si segnala inoltre che la XIV Commissione della Camera dei deputati ha approvato un [documento conclusivo](#), in cui si ritiene la proposta conforme al principio di sussidiarietà di cui all'articolo 5 del Trattato sull'Unione europea.

La [relazione del Governo](#) – elaborata ai sensi dell'articolo 6, comma 4, della legge n. 234 del 2012 – ha valutato la proposta conforme ai principi di attribuzione, sussidiarietà e proporzionalità, e ha espresso un giudizio positivo sulle finalità generali della nuova disciplina. Con particolare riguardo all'impatto finanziario, il Governo ritiene che potrebbe essere richiesta una spesa per la formazione regolare dei funzionari di polizia, i giudici e i professionisti del settore che si occupano dei reati di abuso sui minori. Circa gli effetti sull'ordinamento nazionale, ha infine sottolineato che la proposta potrebbe richiedere l'adeguamento di alcune disposizioni del codice penale e di procedura penale, sulle quali occorrerà rimettersi alla valutazione del Ministero della Giustizia, individuato come amministrazione a competenza prevalente. Da ultimo, la relazione pone in evidenza che saranno da valutare in relazione ai futuri sviluppi negoziali gli effetti sull'organizzazione della pubblica amministrazione.

¹⁴ Per un esame più approfondito della proposta si rimanda agli Elementi di valutazione sui progetti di atti legislativi dell'UE [n. 9](#) “Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla lotta contro l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori e il materiale pedopornografico, e che sostituisce la decisione quadro 2004/68/GAI del Consiglio (rifusione) (COM(2024) 60)”, a cura dell'Ufficio per i rapporti con l'UE e del Servizio Studi del Senato, nonché agli Elementi per la verifica di sussidiarietà - Lotta contro l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori e il materiale pedopornografico - [Dossier n° 66](#), a cura della Camera dei deputati.

Proposta di regolamento che stabilisce norme per la prevenzione e la lotta contro l'abuso sessuale su minori

L'11 maggio 2022 la Commissione ha adottato una proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce **norme per la prevenzione e la lotta contro l'abuso sessuale su minori**¹⁵. La proposta si basa sull'articolo 114 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) e si compone di due elementi costitutivi principali:

- in primo luogo, i **prestatori di servizi *online***, come i prestatori di servizi di *hosting* e di servizi di comunicazione interpersonale, si prevede siano **obbligati a rilevare, segnalare e rimuovere materiale pedopornografico** e a prevenirne la diffusione, nonché a prevenire, rilevare e segnalare l'adescamento di minori ("*grooming*");
- in secondo luogo, dovrà essere istituita una **nuova agenzia decentrata dell'UE** ("Centro dell'UE") per sostenere l'attuazione della proposta di regolamento, insieme a una rete di autorità coordinatrici e altre autorità competenti a livello nazionale.

Il quadro giuridico dell'UE in materia di abuso sessuale su minori, su cui interviene la proposta di regolamento, è costituito dalla citata **direttiva 2011/93/UE** sulla lotta contro l'abuso sessuale dei minori e dal [regolamento \(UE\) 2021/1232](#) relativo a una **deroga temporanea** a talune disposizioni della [direttiva 2002/58/CE](#) per quanto riguarda l'uso di tecnologie da parte dei fornitori di servizi di comunicazione interpersonale indipendenti dal numero per il trattamento di dati personali e di altro tipo ai fini della lotta contro gli abusi sessuali *online* sui minori. Quest'ultimo è un 'regolamento temporaneo' che ha trovato applicazione fino al 3 agosto 2024.

Il [regolamento \(UE\) 2024/1307](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2024, ha prorogato fino al 3 aprile 2026 il periodo di applicazione del quadro giuridico temporaneo in materia di abusi sessuali sui minori previsto dal sopra citato regolamento (UE) 2021/1232.

Introducendo l'obbligo per i prestatori di rilevare, segnalare, bloccare e rimuovere materiale pedopornografico dai loro servizi, la proposta di regolamento intende consentire un accertamento, un'indagine e un

¹⁵ [COM\(2022\) 209](#).

perseguimento migliori dei reati ai sensi della direttiva sulla lotta contro l'abuso sessuale dei minori.

Come sottolineato dalla Commissione nella relazione introduttiva, i due strumenti si rafforzerebbero a vicenda per fornire, insieme, una risposta più globale al reato di abuso e sfruttamento sessuale dei minori, sia *offline* che *online*. In particolare, il Centro dell'UE di prevenzione e lotta contro l'abuso sessuale su minori previsto nella proposta di regolamento svolgerebbe anch'esso un ruolo importante nel sostenere le azioni degli Stati membri a favore della prevenzione e dell'assistenza alle vittime. Il Centro dell'UE andrebbe a sostenere le autorità di contrasto e giudiziarie nel fornire relazioni di migliore qualità, ma senza per questo interferire nell'attuale ripartizione delle responsabilità fra Europol, Eurojust e le autorità di contrasto e giudiziarie nazionali.

I negoziati sulla proposta di regolamento sono ancora in corso.

La Commissione competente al Parlamento europeo è la Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni (LIBE), che nell'ottobre 2022 ha nominato relatore il deputato Javier Zarzalejos (PPE, ES). La commissione LIBE ha adottato la sua relazione il 14 novembre 2023 e la posizione del Parlamento europeo è stata considerata approvata il 22 novembre 2023.

In occasione dell'ultimo Consiglio Giustizia e affari interni (GAI), del 12 e 13 dicembre 2024, il Consiglio non ha raggiunto un accordo su un testo di compromesso presentato dalla presidenza, in quanto alcuni Stati membri hanno espresso preoccupazione in relazione ai rischi per la riservatezza delle comunicazioni interpersonali, in particolare di quelle con cifratura da punto a punto.

Europol e la lotta allo sfruttamento sessuale dei minori

In quanto forma di criminalità informatica, lo sfruttamento sessuale dei minori è una delle **priorità dell'UE nella lotta contro le forme gravi di criminalità organizzata** nell'ambito di [EMPACT 2022-2025](#).

Europol ha identificato le principali minacce nel settore dello sfruttamento sessuale dei minori:

- le **reti *peer-to-peer*** (P2P) e gli accessi anonimizzati come le **reti *Darknet*** (ad esempio *Tor*). Questi ambienti informatici rappresentano

la principale piattaforma di accesso al materiale pedopornografico e il principale mezzo di distribuzione. Sono attraenti per i trasgressori e facili da usare. Il maggior livello di anonimato e le enormi possibilità di *networking* offerte dall'Internet nascosto che esiste al di sotto del “*web* di superficie” sembrano rendere più facile per i criminali commettere reati e discutere dei loro interessi sessuali;

- **abusi sessuali su minori in *live-streaming*.** Facilitata dalle nuove tecnologie, tale tendenza riguarda l'abuso a scopo di lucro di bambini all'estero, in diretta davanti a una telecamera su richiesta di occidentali. In misura minore, forme di sfruttamento sessuale dei minori a fini commerciali, come lo *streaming on-demand* di abusi in diretta, stanno contribuendo all'aumento della quantità di abusi sessuali sui minori *online*.

Europol rileva inoltre l'importanza dei seguenti elementi:

- **l'adescamento e l'estorsione sessuale *online*.** Il numero crescente di bambini e adolescenti che possiedono uno *smartphone* è accompagnato dalla produzione di materiale pornografico “autogenerato”. Tale materiale, inizialmente condiviso con intenti innocenti, spesso arriva ai “collezionisti”, che spesso procedono allo sfruttamento della vittima, in particolare attraverso l'estorsione;
- **consapevolezza forense** e della rete da parte degli autori dei reati. Gli autori di tali reati imparano dagli errori di coloro che sono stati arrestati dalle forze dell'ordine.

Attraverso il [Centro europeo per la criminalità informatica \(European Cybercrime Centre - EC3\)](#), Europol sostiene le autorità competenti degli Stati membri nella prevenzione e nell'individuazione di tutte le forme di criminalità associate allo sfruttamento sessuale dei minori. Tale Centro fornisce assistenza e informazioni al fine di combattere la distribuzione di materiale pedopornografico attraverso tutti i tipi di ambienti *online* e affronta tutte le forme di comportamento criminale *online* a danno dei minori, come l'adescamento, il materiale pornografico autoprodotta, l'estorsione sessuale e il *live-streaming* sul *web*.

La lotta alla distribuzione di materiale pedopornografico comprende la prevenzione e l'intercettazione del materiale, nonché l'interruzione della sua condivisione attraverso le reti *peer-to-peer* e le piattaforme commerciali. A questo proposito, EC3 è coinvolto nella [European Financial Coalition](#)

[against Commercial Sexual Exploitation of Children Online](#) (EFC), una rete finanziata dalla Commissione europea composta da forze dell'ordine, ONG e *stakeholder* del settore pubblico e privato.

L'EC3 è attivo anche nella [Virtual Global Taskforce](#) (VGT), una *partnership* collaborativa fra le forze dell'ordine, per combattere gli abusi sessuali sui minori *online* in tutto il mondo. Attraverso il *Report Abuse* sul sito *web* della VGT si possono segnalare comportamenti *online* sospetti.

Inoltre, il progetto HAVEN (*Halting Europeans Abusing Victims in Every Nation*) di Europol sostiene gli Stati membri dell'UE nell'individuazione e nell'intercettazione degli autori di reati sessuali su minori che si recano all'estero per abusare di bambini¹⁶.

¹⁶ Per ulteriori approfondimenti sulla lotta agli abusi sessuali sui minori condotta da Europol si rimanda al sito dell'Agenzia.

AGGIORNAMENTO SULLE ATTIVITÀ DI EUROPOL CONNESSE ALLA GUERRA IN UCRAINA

In base alle informazioni riportate sulla pagina dedicata del suo [sito](#), Europol sostiene l'UE e gli Stati membri rispetto a una serie di **minacce criminali** che traggono origine dalla **crisi in Ucraina** a causa dell'invasione russa, tra l'altro con particolare riguardo alla **tragedia umanitaria** che ha spinto un gran numero di profughi a fuggire dal Paese.

In particolare, l'Agenzia è in stretto contatto con gli **Stati membri confinanti** con l'Ucraina (ossia Lituania, Polonia, Slovacchia, Ungheria, Romania, Moldavia), impiegando in tali Paesi **esperti e funzionari di sostegno** alle autorità di polizia locali e **squadre operative**, come mostra la mappa sottostante (*Fonte: Europol*).



In particolare, con riferimento alla **raccolta e comunicazione di informazioni di intelligence**, Europol:

- collabora attivamente con le forze dell'ordine ucraine tramite l'**ufficiale di collegamento ucraino** presso la sede di Europol, supportando le specifiche richieste di tale ufficio di collegamento;
- raccoglie informazioni ed esegue il monitoraggio operativo degli **estremisti violenti che si recano in Ucraina**, con particolare riguardo alle reti di **comunicazione**, al **finanziamento** o al **reclutamento**;
- risponde alle richieste operative (anche da parte di **Ucraina e Moldavia**) per rimuovere specifici **canali di Telegram** utilizzati per la **disinformazione filo-russa** e per la diffusione di **notizie false** (in particolare tramite le unità EC3 e EU Internet Referral Unit);
- ha sostenuto l'attivazione del **protocollo di risposta** alle emergenze delle forze dell'ordine per i principali **attacchi informatici transfrontalieri**;
- garantisce un monitoraggio rafforzato delle **minacce informatiche** attraverso contatti permanenti con gli Stati membri, la Cybercrime Action Taskforce (J-CAT) e il monitoraggio *open source*.

Per quanto riguarda il sostegno alle **indagini sui crimini di guerra**, l'Agenzia ha avviato un progetto di analisi *core international crimes* e ha istituito una *task force* operativa di esperti per assistere le indagini condotte dall'Ucraina, da altri Paesi e dalla **Corte penale internazionale**, sui crimini di guerra commessi in Ucraina.

In tale contesto, merita ricordare che il 25 aprile 2023, il giudice **Piotr Hofmański, Presidente della Corte penale internazionale (CPI)**, e **Catherine De Bolle, direttore esecutivo di Europol**, hanno firmato un accordo di lavoro, recante un quadro giuridico per rafforzare la cooperazione, lo scambio di informazioni, conoscenze, esperienze e competenze. Inoltre, secondo il [comunicato stampa](#) della stessa Agenzia, Europol è entrata a far parte della **squadra investigativa comune** (“**joint investigation team**” o “**JIT**”) sui presunti **crimini internazionali di base** commessi in Ucraina: i procuratori generali dei Paesi partner e la stessa De Bolle hanno firmato il relativo accordo il 5 ottobre 2023, durante la **17a riunione del Forum consultivo dei procuratori generali** presso **Eurojust**.

Si ricorda che il JIT è stato istituito il 25 marzo 2022 da Lituania, Polonia e Ucraina con il sostegno di Eurojust. Il 31 maggio 2022, Estonia, Lettonia e Slovacchia sono diventate membri, seguite dalla Romania il 13 ottobre 2022. Il 3 marzo 2023, le sette autorità nazionali della squadra hanno firmato un **memorandum d'intesa** con il Dipartimento di Giustizia degli Stati Uniti. Eurojust,

l'Ufficio del Procuratore della Corte penale internazionale (CPI) e ora Europol partecipano alla squadra.

In linea con il suo mandato, **Europol** fornirà **supporto analitico e forense** ai membri della squadra e sosterrà la **raccolta** e l'**analisi di dati** ottenuti legalmente da *social media*, le trasmissioni televisive e radiofoniche (la c.d. “Open Source Intelligence” o “OSINT”).

Europol metterà anche a disposizione le proprie competenze ed esperienze nel campo dei crimini di guerra, dei crimini contro l'umanità e di altri crimini internazionali attraverso il [Progetto analitico](#) sui **crimini internazionali fondamentali**. Eurojust fornisce invece supporto legale, logistico, finanziario e analitico alla squadra. Dal marzo 2022, l'Agenzia ha ospitato 19 riunioni di coordinamento della squadra e di altre autorità nazionali che stanno indagando su presunti crimini internazionali fondamentali commessi in Ucraina.

Nel settore della **lotta alla tratta di esseri umani**, Europol ha istituito un **posto di comando virtuale** dedicato a tale crimine per facilitare lo scambio operativo in tempo reale tra **Ucraina, Romania, Austria, Ungheria, Germania, Repubblica slovacca, Moldavia e Polonia**, nonché un **gruppo temporaneo** di gestione delle attività sulla tratta degli esseri umani per discutere di questioni operative e rafforzare la cooperazione con le ONG del settore affidabili.

Riguardo le attività criminali favorite dallo scenario di guerra, oltre alla stretta collaborazione con l'Ucraina per ridurre il rischio di **traffico di armi** durante (e dopo) la guerra, l'Agenzia ha lanciato, tra l'altro, l'operazione OSCAR volta a effettuare un controllo incrociato degli **elenchi delle sanzioni** dell'UE con i dati operativi disponibili, a identificare i collegamenti con la criminalità organizzata e il **riciclaggio di denaro**, e a sostenere il rintracciamento e il sequestro dei **beni criminali**.

In questo ultimo ambito, Europol collabora altresì con la *task force* istituita dalla Commissione europea "*Freeze and Seize*", che mira a garantire il **congelamento** e la **confisca** effettivi dei beni di individui e di enti sottoposti a sanzione. Inoltre, sostiene anche il [Piano](#) comune anti-tratta per l'Ucraina, la [Piattaforma di solidarietà](#) e le riunioni del [Piano](#) di preparazione alla migrazione e alle crisi dell'UE.