



KNOWLEDGE OF EUROPEAN UNION LAW  
AS A MEANS OF COMBATING  
TRANSNATIONAL ORGANIZED CRIME

**“LA CONOSCENZA DEL DIRITTO DELL’UNIONE EUROPEA COME STRUMENTO DI  
CONTRASTO ALLA CRIMINALITA’ ORGANIZZATA TRANSNAZIONALE”**

***Le prassi applicative in materia di reati connessi alle procedure di insolvenza e di amministrazione di  
beni sequestrati e confiscati alla criminalità nel rapporto tra norme nazionali e comunitarie***

***Roma, 13 Giugno 2012***

*I contenuti della relazione sono di responsabilità dell’autore e non rispecchiano necessariamente la visione della  
Commissione Europea*

\*\*\*\*\*

- L’Intervento della scrivente, di seguito riprodotto, ha affrontato il tema del Diritto dell’Unione europea  
relativamente alla protezione dei dati personali nell’ambito del contrasto alla criminalità transfrontaliera

\*\*\*\*\*

Isabella Lucati, *Avvocato in Roma*

Il rapido sviluppo del processo di globalizzazione investe inevitabilmente il fenomeno della  
criminalità che, varcando i confini territoriali, potrebbe giovare dei conflitti emergenti nel sovrapporsi  
delle discipline particolari degli Stati.

La delicatezza della situazione rappresentata spinge quelli appartenenti alla Unione europea a forme  
di cooperazione transfrontaliera, in vista di trovare strumenti capaci di offrire una più efficace  
prevenzione o repressione dei reati.

Nel quadro della condivisione delle politiche di contrasto ai crimini si pongono in evidenza, però, una  
serie di problematiche legate alla ricerca di modalità di attuazione compatibili con le libertà civili.



This project is co-funded  
by the European Commission  
D.G. Justice



A project implemented by  
Fondazione Italiana del Notariato

IN PARTNERSHIP WITH



CONSEJO GENERAL  
DEL NOTARIADO



FONDAZIONE  
Lello e Lisi Basso Issoco



Europeanrights.eu



unieri



AGENZIA NAZIONALE  
PER LA DOCUMENTAZIONE E LA SINTESI  
DELLE RICERCHE SCIENTIFICHE E TECNOLOGICHE  
SULLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA



Direzione Nazionale  
Antimafia



Croatian Notaries Chamber



efc  
EUROPEAN  
FOUNDATION  
CENTRE



EURISPES  
ISTITUTO DI STUDI  
POLITICI ECONOMICI E SOCIALI



Ministero della Giustizia  
Percorsi chiari e precisi: un tuo diritto



Notaires  
de France



NOTARSKA  
ZBORNICA  
SLOVENIJE

ASSOCIATE PARTNERS



KNOWLEDGE OF EUROPEAN UNION LAW  
AS A MEANS OF COMBATING  
TRANSNATIONAL ORGANIZED CRIME

In specifico, il coordinamento tra le diverse Autorità nazionali non può prescindere da uno scambio di informazioni volto a migliorare il contesto in cui si colloca l'attività giudiziaria e di polizia dei singoli Paesi<sup>1</sup>.

In quest'ottica le finalità di giustizia, pur richiedendo risposte rapide in grado di assumere una dimensione sopranazionale, presentano nel trattamento dei dati personali notevoli criticità ed elementi di rischio da necessitare stringenti cautele.

Si deve, qui, ricordare che nel bilanciamento di contrapposti interessi quello collettivo alla legalità deve, comunque, essere calmierato attraverso il filtro del diritto alla riservatezza dell'individuo.

Soccorre, nel senso richiamato, il pieno riconoscimento offerto in sede europea alla protezione dei dati di carattere personale dalla "Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea" agli articoli 7 e 8<sup>2</sup>.

Per tal via, va osservato come servano soluzioni in grado di non compromettere l'equilibrio tra l'esigenza di tutela delle persone tanto *uti cives*, tese al generale bisogno di prevenire attività illecite, quanto *uti singuli*, dirette alla protezione della sfera privata.

L'enorme potenzialità di un'azione congiunta nella lotta alla criminalità adottata a livello paneuropeo non può, infatti, portare a sottovalutare il rischio di derive illiberali legate alle aberrazioni di forme di controllo esasperate.

Ne discende la ricerca di un meccanismo diretto a migliorare lo scambio transfrontaliero dei dati che deve raggiungere il suo diapason nel rispetto dei diritti individuali dei soggetti coinvolti.

L'accresciuta consapevolezza del diritto alla privacy necessita, così, di specifici standard di tutela, soprattutto in ragione dell'insufficienza della Direttiva 95/46/CE che, cardine del sistema europeo di

<sup>1</sup> Art. 30, paragrafo 1, lettera b) e art. 31, paragrafo 1, lettera a) del Trattato sull'Unione europea

<sup>2</sup> G. U. C. E. 200/C- 364 /01



This project is co-funded  
by the European Commission  
D.G. Justice



A project implemented by  
Fondazione Italiana del Notariato

IN PARTNERSHIP WITH



ASSOCIATE PARTNERS



KNOWLEDGE OF EUROPEAN UNION LAW  
AS A MEANS OF COMBATING  
TRANSNATIONAL ORGANIZED CRIME

tutela dei dati personali, non trova tuttavia applicazione in materia di diritto penale e di pubblica sicurezza<sup>3</sup>.

In termini è intervenuta la Decisione quadro 2008/977/GAI<sup>4</sup> con l'obiettivo di stabilire norme comuni, cui gli Stati membri sono chiamati a conformarsi<sup>5</sup>, sulla riservatezza nell'ambito della prevenzione, dell'accertamento o perseguimento dei reati.

Nell'idea degli estensori della disposizione vi è sicuramente di assicurare, in seno all'Unione, un elevato livello di protezione dei diritti e delle libertà fondamentali delle persone fisiche, con riguardo al trattamento dei dati personali nella cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale, senza compromettere nel contempo un elevato livello di sicurezza pubblica.

Naturalmente rimane impregiudicata la possibilità per le singole nazioni di adottare, in forma autonoma, garanzie più elevate di quelle cristallizzate nella Decisione.

L'ambito di applicazione involge, comunque, i soli dati oggetto di trasmissione transfrontaliera, o resi disponibili a tal fine, non rilevando quelli trattati esclusivamente a livello nazionale.

Per una migliore comprensione la statuizione comunitaria fornisce una serie di definizioni tese ad una chiara individuazione dell'oggetto del trattamento e delle modalità di attuazione nonché dei soggetti coinvolti.

Punto di partenza inevitabile per tale elencazione risulta, senza dubbio, la descrizione di "dato personale" che, nel testo, ricalca sostanzialmente quella richiamata nella Direttiva 95/46/CE.

<sup>3</sup> Art. 3 Direttiva 95/46/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 ottobre 1995 *relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali nonché alla libera circolazione di tali dati*, in Gazzetta ufficiale dell'Unione europea L 281 del 23.11.1995

<sup>4</sup> Decisione quadro 2008/977/GAI del Consiglio del 27 novembre 2008 *sulla protezione dei dati personali trattati nell'ambito della cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale*, in Gazzetta ufficiale dell'Unione europea L 350 del 30.12.2008

<sup>5</sup> La Decisione quadro, come strumento giuridico, non ha efficacia diretta, pur tuttavia vincola gli Stati membri per quanto il risultato da raggiungere, salva restando la competenza degli organi nazionali in merito alla forma e ai mezzi.



This project is co-funded  
by the European Commission  
D.G. Justice



A project implemented by  
Fondazione Italiana del Notariato

IN PARTNERSHIP WITH



CONSEJO GENERAL  
DEL NOTARIADO

FONDAZIONE  
Lello e Lisi Basso Issoco

Europeanrights.eu



ASSOCIATE PARTNERS



## KNOWLEDGE OF EUROPEAN UNION LAW AS A MEANS OF COMBATING TRANSNATIONAL ORGANIZED CRIME

La locuzione in parola fa riferimento a “qualsiasi informazione concernente una persona fisica”, in qualsivoglia modo identificata o identificabile, rimanendo esclusi solo quei dati che non possono essere associati ad un interessato.

Ciò che costituisce l’oggetto della tutela non è, quindi, la riservatezza in senso stretto, bensì, con un ambito di applicazione estremamente vasto, l’uso del dato, qualunque natura esso abbia, se riferibile a persona fisica.

Con la medesima ampiezza definitoria, si considera trattamento non la sola elaborazione, ma ogni operazione effettuata sui dati, avvenga essa con mezzi informatici o meno.

Sotto il profilo oggettivo vengono, tra gli altri, individuati il “Responsabile” e l’“Incaricato”, con profili di disciplina che mostrano discrasie di contenuto con la normativa italiana.

In particolare, la figura definita come *Responsabile* mal si concilia con quella che porta lo stesso *nomen* nel nostro ordinamento<sup>6</sup>, avendo, invece, caratteri simili a quella del *Titolare*<sup>7</sup>, con cui condivide la capacità di determinare finalità e strumenti del trattamento.

Relativamente alla figura dell’*Incaricato*, le sue attribuzioni coincidono, per lo più, con quelle previste dal sistema italiano<sup>8</sup>, discostandosene in modo sostanziale, tuttavia, nel riferimento a “qualsiasi organismo”, e non alle sole persone fisiche, quali soggetti idonei ad espletarne le funzioni.

Rimanendo nel contesto delle definizioni, le “Autorità competenti” sono individuate nelle agenzie istituite mediante atti adottati dal Consiglio, nonché nelle autorità giudiziarie, doganali, di polizia e nelle altre autorità competenti degli Stati membri, autorizzate in tal senso dalla legislazione nazionale.

<sup>6</sup> Articolo 4, comma 1, lettera g) del D.lgs. 30 giugno 2003 n. 196 “...la persona fisica, la persona giuridica, la pubblica amministrazione e qualsiasi altro ente, associazione od organismo preposti dal titolare al trattamento di dati personali”.

<sup>7</sup> Articolo 4, comma 1, lettera f) del D.lgs. 30 giugno 2003 n. 196 “...la persona fisica, la persona giuridica, la pubblica amministrazione e qualsiasi altro ente, associazione od organismo cui competono, anche unitamente ad altro titolare, le decisioni in ordine alle finalità, alle modalità di trattamento di dati personali e agli strumenti utilizzati, ivi compreso il profilo della sicurezza”

<sup>8</sup> Articolo 4, comma 1, lettera h) del D.lgs. 30 giugno 2003 n. 196 “...le persone fisiche autorizzate a compiere operazioni di trattamento dal titolare o dal responsabile”



This project is co-funded  
by the European Commission  
D.G. Justice



A project implemented by  
Fondazione Italiana del Notariato

IN PARTNERSHIP WITH



ASSOCIATE PARTNERS



## KNOWLEDGE OF EUROPEAN UNION LAW AS A MEANS OF COMBATING TRANSNATIONAL ORGANIZED CRIME

Questi soggetti istituzionali, nello svolgimento dei loro compiti, possono raccogliere dati personali soltanto per finalità specifiche, esplicite e legittime, con un trattamento da effettuarsi in conformità ai principi di legalità e adeguatezza.

Nondimeno, vengono richiamati il principio di pertinenza, secondo cui il trattamento deve essere funzionale alle finalità perseguite, e il principio di non eccedenza delle informazioni raccolte, che limita il trattamento, sempre con riferimento alle finalità, a quei dati da soli sufficienti al loro conseguimento.

Seguendo il filo logico di queste considerazioni, il trattamento nell'ambito del contrasto alla criminalità transfrontaliera, per ritenersi lecito, deve essere effettuato secondo correttezza e non può prescindere da una valutazione sul piano della proporzionalità, risultando illegittimo qualora esorbitante gli scopi perseguiti.

La Decisione in narrativa precisa, altresì, che il trattamento ulteriore dei dati per scopi storici, statistici o scientifici non è incompatibile purché gli Stati membri forniscano garanzie appropriate.

Scorrendo ancora il testo europeo, nel caso di dati inesatti ovvero incompleti al responsabile viene richiesto di adottare ogni misura ragionevole per rettificarli o aggiornarli.

Ciò in considerazione delle possibili conseguenze pregiudizievoli che potrebbero derivare all'interessato da informazioni che lo riguardano non corrette o relative ad avvenimenti risalenti nel tempo.

Laddove non più necessari, inoltre, i dati personali dovranno essere cancellati o resi anonimi, mentre è previsto il solo blocco qualora vi siano motivi per ritenere che la cancellazione possa compromettere gli interessi legittimi di coloro cui, gli stessi, si riferiscono.

Ricade, viepiù, in capo alle Autorità competenti l'obbligo di compiere periodiche e sistematiche verifiche dirette ad assicurare la qualità delle informazioni in ordine al livello di esattezza, completezza, aggiornamento e affidabilità nonché la continua strumentalità delle operazioni di trattamento.



This project is co-funded  
by the European Commission  
D.G. Justice



A project implemented by  
Fondazione Italiana del Notariato

IN PARTNERSHIP WITH



ASSOCIATE PARTNERS



## KNOWLEDGE OF EUROPEAN UNION LAW AS A MEANS OF COMBATING TRANSNATIONAL ORGANIZED CRIME

Il trasferimento dei dati, o meglio la trasmissione, per rimanere aderenti alla terminologia utilizzata dalla Decisione, da un Paese all'altro dell'Unione europea è consentita senza particolari restrizioni nel caso gli stessi vengano trattati in conformità alle finalità per cui sono raccolti.

In difetto di tale requisito, la comunicazione dovrà essere giustificata dalla necessità di contrasto alla criminalità con riferimento al perseguimento di reati e all'esecuzione di sanzioni penali anche diversi da quelli per cui i dati sono stati resi disponibili o per procedure giudiziarie e amministrative direttamente collegate alle richiamate attività nonché per la prevenzione di gravi e immediate minacce alla sicurezza pubblica ovvero per qualsiasi altra finalità, previa autorizzazione dello Stato membro che li ha trasmessi o con il consenso della persona interessata.

Il descritto meccanismo non si applica al trasferimento fuori dall'Unione europea, ove sono richiesti adeguati livelli di sicurezza in capo al Paese terzo ed il consenso dello Stato membro presso cui i dati sono ottenuti.

I parametri per valutare la richiamata adeguatezza fanno, in particolare, riferimento alla natura dei dati, alle finalità e durata del trattamento previsto, alle norme di diritto generali o settoriali del Paese terzo nonché alle misure di sicurezza che si applicano.

Quadro di disciplina che non opera solo a condizioni esplicitamente articolate, legate alla necessità di immediatezza del trattamento ovvero alla cogenza di interessi legittimi degli individui cui il trattamento è riferito o dei Paesi coinvolti nella comunicazione.

In ragione, poi, degli effetti potenzialmente pericolosi per la riservatezza delle persone interessate, sottesi ad un uso percepito come indiscriminato dei propri dati, sono stabiliti in loro favore una serie di diritti.

In questo senso, è riconosciuta loro la facoltà di accedere, senza costrizioni, ritardi o spese eccessive, alle informazioni relative al trattamento dei propri dati e ai destinatari della loro comunicazione nonché, se del caso, di avere riscontro ad istanze di rettifica, cancellazione o blocco.



This project is co-funded  
by the European Commission  
D.G. Justice



A project implemented by  
Fondazione Italiana del Notariato

IN PARTNERSHIP WITH



ASSOCIATE PARTNERS



## KNOWLEDGE OF EUROPEAN UNION LAW AS A MEANS OF COMBATING TRANSNATIONAL ORGANIZED CRIME

Le legislazioni particolari dei singoli Stati membri possono, comunque, a mente della Decisione, prevedere deroghe al diritto di accesso al fine di non compromettere indagini, inchieste o procedimenti

ufficiali o giudiziari, come anche la prevenzione, l'accertamento o il perseguimento dei reati nonché per proteggere la sicurezza pubblica e la sicurezza dello Stato oltre quella della persona interessata e dei diritti e libertà altrui.

Per contemperare tale ampiezza nella limitazione del diritto, qualsiasi rifiuto o restrizione in merito alla richiesta dell'interessato dovrà essere obbligatoriamente e senza eccezioni comunicata per iscritto.

Nondimeno, nei casi sopra richiamati, non potranno essere comunicati i motivi di fatto e di diritto che al rifiuto hanno condotto, dovendo essere data notizia esclusivamente della possibilità di presentare ricorso presso gli organi nazionali ad esso deputati.

Sulle Autorità nazionali competenti ricade, inoltre, un obbligo di informazione agli interessati relativamente alle attività di trattamento in essere o alla trasmissione dei dati ad altro Stato membro.

Le forme, il contenuto, il metodo e le deroghe rispetto tale onere sono determinate a livello nazionale mediante l'adozione di un atto interno teso a regolamentare l'operatività, con l'inevitabile conseguenza di un'applicazione lasciata all'autonoma determinazione degli Stati.

La somma delle misure che precedono descrive lo sforzo del legislatore comunitario di garantire un elevato livello di sicurezza ai cittadini europei senza rinunciare ad una profonda attenzione verso i diritti fondamentali degli individui.

Lo sviluppo di forme condivise di contrasto alla criminalità, infatti, per non incidere negativamente sui soggetti coinvolti, richiede una spinta decisa nella realizzazione di un regime globale di protezione dei dati personali.

La Decisione in commento rappresenta, quindi, la scelta dell'Unione europea verso l'elaborazione di un sistema normativo in grado di offrire, nell'ambito della cooperazione penale, una tutela del diritto alla riservatezza comune a tutti gli Stati membri.



This project is co-funded  
by the European Commission  
D.G. Justice



A project implemented by  
Fondazione Italiana del Notariato

IN PARTNERSHIP WITH



CONSEJO GENERAL  
DEL NOTARIADO



FONDAZIONE  
Lello e Lisi Basso Issoco



Europeanrights.eu



unieri



AGENZIA NAZIONALE  
PER LA DOCUMENTAZIONE E LA DISTRIBUZIONE  
DEI RISULTATI DELLE RICERCHE SCIENTIFICHE E GIURIDICHE  
ALLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA



Direzione Nazionale  
Antimafia



Croatian Notaries Chamber



efc  
EUROPEAN  
FOUNDATION  
CENTRE



EURISPES  
ISTITUTO DI STUDI  
POLITICI ECONOMICI E SOCIALI



Ministero della Giustizia  
Percorsi chiari e precisi: un tuo diritto



Notaires  
de France



NOTARSKA  
ZBORNICA  
SLOVENIJE

ASSOCIATE PARTNERS



KNOWLEDGE OF EUROPEAN UNION LAW  
AS A MEANS OF COMBATING  
TRANSNATIONAL ORGANIZED CRIME

Non deve, tuttavia, essere omissivo come tale tentativo di una disciplina organica sulla privacy, pur potendo rappresentare il volano per un nuovo e più efficace intervento, appaia allo stato non completamente riuscito.

Nonostante l'attenzione dedicata alla protezione dei dati personali permangono, infatti, diversi aspetti problematici che stimolano ad un ulteriore approfondimento, in vista di chiarire la portata di quei profili apparsi non adeguati ad una minimizzazione dei rischi o non immediatamente intelligibili.

Profonde criticità involgono, in particolare, il contesto di applicazione della Decisione che, come detto, rileva nei confronti dei dati oggetto di trasmissione tra Stati membri e non delle operazioni di trattamento effettuate a livello nazionale.

Sul punto, alcuni Paesi<sup>9</sup> hanno rappresentato la difficoltà di stabilire, nella pratica, una differenza tra il trattamento transfrontaliero e quello a livello nazionale, evidenziando la complessità di applicare norme diverse agli stessi dati personali.

Dubbi e osservazioni hanno investito anche le norme sui trasferimenti internazionali, per la necessità di prevedere un livello adeguato e più uniforme di protezione per i trasferimenti di dati verso Paesi terzi<sup>10</sup>.

In tal prospettiva si è, peraltro, avuto modo di sottolineare come l'assenza, nel testo della Decisione, di specifici criteri per determinare il livello adeguato di protezione offerto da un Paese terzo sia fonte di problemi, in quanto comporta un'applicazione diversa nei vari Stati membri<sup>11</sup>.

<sup>9</sup> Italia e Paesi Bassi, fonte "Relazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni" basata sull'articolo 29, paragrafo 2, della decisione quadro del Consiglio del 27 novembre 2008 sulla protezione dei dati personali trattati nell'ambito della cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale, redatta a Bruxelles in data 25.01.2012

<sup>10</sup> Italia, vedi nota n. 9

<sup>11</sup> Paesi Bassi, vedi nota n. 9



This project is co-funded  
by the European Commission  
D.G. Justice



A project implemented by  
Fondazione Italiana del Notariato

IN PARTNERSHIP WITH



ASSOCIATE PARTNERS



## KNOWLEDGE OF EUROPEAN UNION LAW AS A MEANS OF COMBATING TRANSNATIONAL ORGANIZED CRIME

Ulteriori questioni sono state sollevate in merito alla necessità di distinguere meglio tra il trattamento dei dati effettuato dalle autorità di polizia e quello svolto dalle autorità giudiziarie<sup>12</sup>, nonché

relativamente al disorientamento dovuto alle molteplici norme di protezione dei dati esistenti a livello internazionale, europeo e nazionale<sup>13</sup>.

Non sono, da ultimo, mancate critiche generali sulle numerose lacune da colmare<sup>14</sup> o su problemi relativi a specifiche incompatibilità con disposizioni vigenti a livello nazionale<sup>15</sup>.

A corollario delle considerazioni appena svolte, si deve ricordare che l'Italia non ha ancora adottato formalmente gli strumenti specifici di attuazione della Decisione quadro 2008/977/GAI, rinviando al codice in materia di protezione dei dati personali, al codice di procedura penale e ad altri atti che contengono disposizioni applicabili al trattamento dei dati nel settore del contrasto alla criminalità.

<sup>12</sup> Slovacchia, vedi nota n. 9

<sup>13</sup> Repubblica Ceca e Paesi Bassi, vedi nota n. 9

<sup>14</sup> Polonia, vedi nota n. 9

<sup>15</sup> Francia, vedi nota n. 9



This project is co-funded  
by the European Commission  
D.G. Justice



A project implemented by  
Fondazione Italiana del Notariato

IN PARTNERSHIP WITH



ASSOCIATE PARTNERS