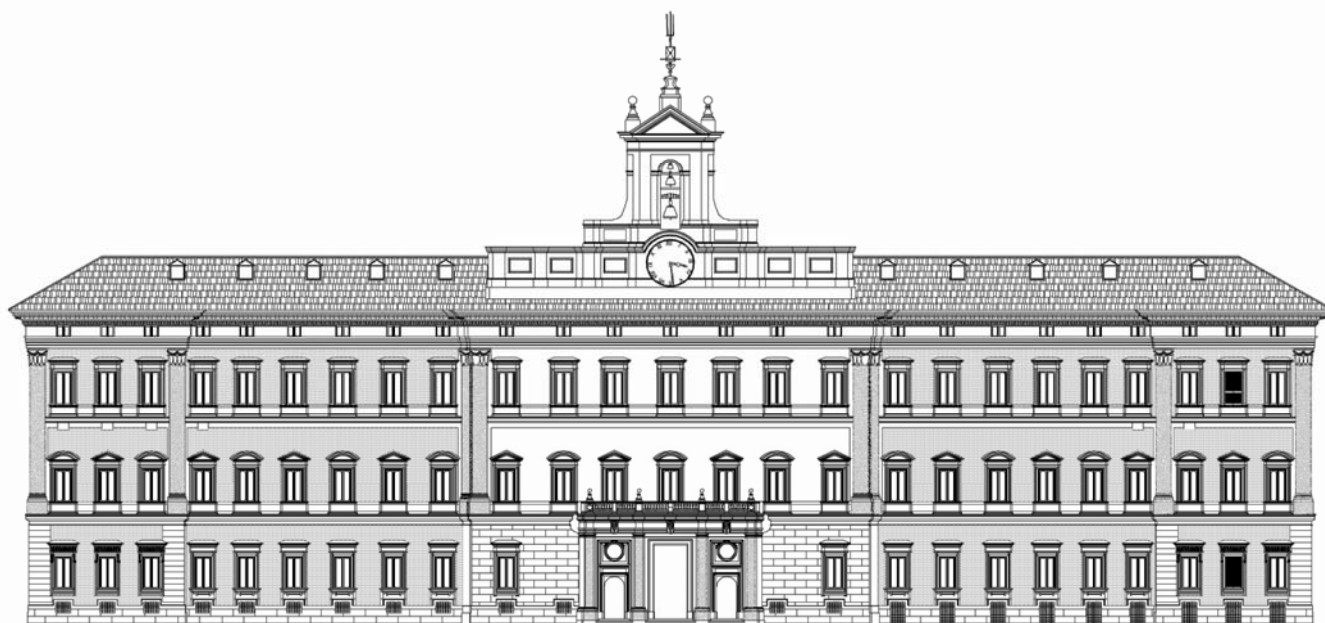




Camera dei deputati

XVI LEGISLATURA



Documentazione per le Commissioni  
RIUNIONI INTERPARLAMENTARI

Il controllo democratico nello spazio di libertà,  
sicurezza e giustizia

*Bruxelles, 4-5 ottobre 2010*

n. 56

30 settembre 2010





# Camera dei deputati

XVI LEGISLATURA

Documentazione per le Commissioni  
RIUNIONI INTERPARLAMENTARI

## Il controllo democratico nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia

*Bruxelles, 4-5 ottobre 2010*

n. 56

30 settembre 2010

Il dossier è stato curato dall'**UFFICIO RAPPORTI CON L'UNIONE EUROPEA**  
(☎ 066760.2145 - ✉ [cdrue@camera.it](mailto:cdrue@camera.it))

---

**I dossier dei servizi e degli uffici della Camera sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. La Camera dei deputati declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge.**

## INDICE

SCHEDA DI LETTURA	1
Il Controllo democratico nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia	3
1. La cooperazione tra le agenzie operanti nello spazio di libertà sicurezza e giustizia	3
2. Frontex	5
3. Europol	9
4. Eurojust	10
5. Spazio Schengen	12
5.1. <i>Il Sistema d'informazione Schengen</i>	13
6. Il ruolo dei Parlamenti nazionali	13
6.1 <i>Orientamenti delle istituzioni dell'Unione europea</i>	14
6.2 <i>Orientamenti della Conferenza dei Presidenti dei Parlamenti UE</i>	15



## **SCHEMA DI LETTURA**





## IL CONTROLLO DEMOCRATICO NELLO SPAZIO DI LIBERTÀ, SICUREZZA E GIUSTIZIA

### 1. La cooperazione tra le agenzie operanti nello spazio di libertà sicurezza e giustizia

Come sottolineato nel **Programma di Stoccolma**, adottato dal Consiglio europeo del 10-11 dicembre 2009 e che ha fissato gli orientamenti strategici e gli obiettivi per lo Spazio di libertà, sicurezza e giustizia per il periodo 2010-2014, le agenzie europee, quali **Europol**, **Eurojust**, **l'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali** e **Frontex**, hanno raggiunto la maturità operativa nei rispettivi settori di attività.

A queste realtà consolidate si è recentemente affiancato **l'Ufficio europeo di sostegno all'asilo**.

Nonostante questi ed altri importanti risultati conseguiti nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, e in considerazione del fatto che l'Europa continua a far fronte a sfide che devono essere affrontate in modo globale, il Consiglio europeo sottolinea tuttavia la necessità di migliorare la coerenza tra i settori d'intervento.

*Nei paragrafi seguenti è fornita una descrizione dei compiti, delle attività e delle prospettive future di Frontex, Europol e Eurojust.*

Per quanto riguarda **l'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali**, con sede a **Vienna**, si ricorda che essa è stata istituita con regolamento (CE) n. 168/2007 ed è entrata in funzione il 1° marzo 2007, **sostituendo l'Osservatorio europeo dei fenomeni di razzismo e xenofobia**:

L'Agenzia ha lo scopo di fornire alle istituzioni della Comunità e agli Stati membri, nell'attuazione del diritto comunitario, **assistenza e consulenza in materia di diritti fondamentali**, in modo da aiutarli a rispettare pienamente tali diritti nell'adozione di misure o nella definizione di iniziative nei loro rispettivi settori di competenza.

Il regolamento attribuisce all'Agenzia i seguenti compiti:

- rilevare, registrare, analizzare e diffondere **informazioni e dati rilevanti**; svolgere o promuovere la ricerca e le indagini scientifiche;
- formulare e pubblicare **conclusioni e pareri** per l'Unione e per gli Stati membri quando danno attuazione al diritto comunitario, di propria iniziativa o a richiesta del Parlamento europeo, del Consiglio o della Commissione;
- pubblicare una **relazione annuale** sulle questioni inerenti ai diritti fondamentali che rientrano nei settori di azione dell'agenzia, segnalando anche gli esempi di buone pratiche;
- predisporre una **strategia di comunicazione** e favorire il **dialogo con la società civile**, per sensibilizzare il vasto pubblico in materia di diritti fondamentali e informarlo attivamente sui suoi lavori.

L'Ufficio europeo di sostegno all'asilo (UESA), con sede a **Malta**, istituito con regolamento (UE) n.439/2010, **dovrà essere operativo entro il 19 giugno 2011** e avrà le seguenti finalità:

- **facilitare, coordinare e rafforzare la cooperazione pratica** in materia di asilo fra gli Stati membri e contribuire a una migliore attuazione del Sistema europeo comune di asilo;
- fornire un **sostegno operativo** efficace **agli Stati membri i cui sistemi di asilo e accoglienza sono sottoposti ad una pressione particolare**, facendo appello a tutte le risorse utili a sua disposizione, che possono includere il coordinamento delle risorse fornite dagli Stati membri alle condizioni previste dal regolamento stesso;
- **prestare assistenza scientifica e tecnica** in relazione alle politiche e alla legislazione dell'Unione in tutti i settori che hanno ripercussioni dirette o indirette sull'asilo, in quanto **fonte indipendente di informazioni** su tutte le questioni rientranti in tali ambiti.

L'Ufficio di sostegno dovrà lavorare a stretto contatto con le autorità degli Stati membri responsabili per l'asilo, con i servizi nazionali responsabili per l'immigrazione e l'asilo e con la Commissione Europea e coopererà con l'UNHCR.

L'Ufficio **non avrà alcun potere in relazione al processo decisionale** delle autorità degli Stati membri responsabili per l'asilo per quanto riguarda le singole domande di protezione internazionale.

Nel programma di Stoccolma, il Consiglio europeo ha quindi richiamato l'esigenza di **un maggior coordinamento tra le agenzie dell'Unione** (Europol, Eurojust, Frontex, l' Ufficio europeo di sostegno per l'asilo e l'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali nonché l'Accademia europea di polizia (CEPOL), e l' Osservatorio europeo delle droghe e delle tossicodipendenze (OEDT), auspicando che il Consiglio eserciti un **controllo politico maggiore** sulle agenzie, ad esempio formulando conclusioni sulle relazioni annuali, e ricordando che il controllo del Parlamento europeo su alcune agenzie è disciplinato da disposizioni particolari.

In questo quadro il Consiglio europeo ha invitato la Commissione a:

- presentare al Consiglio e al Parlamento europeo una **proposta di decisione sulle modalità della cooperazione**, fra l'altro riguardo allo **scambio d'informazioni**, fra le agenzie dell'Unione - in particolare **Europol, Eurojust e Frontex** - che assicuri la protezione e la sicurezza dei dati;
- proporre misure per stabilire come le agenzie dell'Unione che operano in questo settore possano concludere fra di loro **accordi operativi** e come debbano configurare la loro **partecipazione alle iniziative regionali** condotte dagli Stati membri e agli organismi regionali che promuovono la cooperazione nel campo dell'applicazione della legge.

Il Consiglio europeo ha inoltre sottolineato che le priorità dell'Unione europea nelle **relazioni esterne** (vale a dire, i rapporti con Paesi che non sono membri dell'UE), per quanto riguarda lo spazio di libertà sicurezza e giustizia, dovrebbero ispirare e orientare anche la definizione delle priorità di lavoro delle competenti agenzie dell'Unione .

Per quanto riguarda le proposte legislative attualmente all'esame delle istituzioni UE relativamente al sistema delle Agenzia dell'Unione, si segnala che il 19 marzo 2010 la Commissione europea ha presentato una **proposta modificata di regolamento che istituisce un'Agenzia per la gestione operativa dei sistemi di tecnologia dell'informazione** su larga scala del settore della libertà, della sicurezza e della giustizia COM(2010)93

All'agenzia sarà affidata la gestione operativa a lungo termine del sistema d'informazione Schengen di seconda generazione (SIS II, si veda paragrafo ) , del sistema d'informazione visti (VIS) e di EURODAC. La proposta mira inoltre a creare un quadro **per lo sviluppo** e la gestione operativa, da parte dell'agenzia, di eventuali altri sistemi IT su larga scala nel settore della libertà, della sicurezza e della giustizia. L'integrazione di nuovi sistemi richiederà però un mandato specifico del legislatore, che la presente proposta non contempla.

Si ricorda che il citato Sistema di informazione visti (VIS), Istituito dalla decisione 2004/512/CE del 18 giugno 2004, dovrebbe essere operativo, secondo le ultime indicazioni della Commissione europea, entro il mese di **dicembre 2010**. Si tratta di un sistema per lo **scambio di dati** tra gli Stati membri, che permetterà alle autorità nazionali di inserire e aggiornare i dati relativi ai visti (dati alfanumerici sul richiedente e sui visti richiesti, rilasciati, rifiutati, annullati, revocati o prorogati; fotografie digitali; dati biometrici), nonché di consultare tali dati per via elettronica, al fine di:

## 2. Frontex

Attiva dal 2005 (regolamento (CE) n.2007/2004 del Consiglio), con sede a Varsavia, l'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea (**Frontex**) ha attualmente il compito di:

- coordinare la cooperazione operativa tra gli Stati membri nella gestione delle frontiere esterne;
- assistere gli Stati membri in materia di formazione del corpo nazionale delle guardie di confine;
- effettuare analisi dei rischi;
- aiutare gli Stati membri in circostanze che richiedono una maggiore assistenza tecnica e operativa alle frontiere esterne;
- offrire agli Stati membri il supporto necessario per operazioni di rimpatrio congiunte.

In base ai dati forniti dalla Commissione europea nella valutazione di impatto della proposta di regolamento citata, nel 2008 Frontex ha registrato informazioni riguardanti circa 175 000 rilevamenti di **attraversamenti illegali di frontiera** in corrispondenza delle frontiere esterne terrestri e marittime dell'Unione europea trasmesse dagli Stati membri, con un aumento del 20% rispetto al 2007. Buona parte di questo incremento sarebbe dovuto a un **più elevato quantitativo di rilevamenti effettuati in Italia e in Grecia**. Sempre nel 2008 l'ingresso alle frontiere esterne dell'UE sarebbe stato rifiutato in 47000 casi di cui il 10% durante operazioni Frontex. Nel 2007 sarebbero state adottate **488000 decisioni di rimpatrio**, di cui **226000 effettuate**. Frontex avrebbe fornito assistenza in 800 casi. La relazione annuale sull'attività svolta da Frontex, al 31 dicembre 2008, rileva che nel 2008 Frontex ha raccolto e analizzato per la prima volta informazioni sulla **tratta di esseri umani**. Nel 2007 sarebbero state segnalate da 22 Stati membri oltre 10 000 vittime di questo traffico illecito. Germania (3 345) e Romania (2 492) avrebbero segnalato il numero più elevato di vittime, seguite da Spagna (1 490) e Francia (1 002). Nel 2007, 17 Stati membri hanno denunciato un totale di 4 565 favoreggiatori identificati. Le cifre più alte riguardano Romania (1 509) e Germania (1 282), cui fanno seguito l'Italia (863) e la Spagna (691).

Per quanto riguarda le **risorse finanziarie**, il **bilancio di Frontex è costantemente aumentato**, passando da 6 milioni di euro nel 2005, a 19 milioni nel 2006, 42 milioni nel 2007, 70 milioni nel 2008 e 88 milioni nel 2009. Nel 2009 le spese sono state destinate per l'11% alla copertura dei costi amministrativi, per il 18% al personale e per il 71% alle attività operative.

Il personale di Frontex alla fine dell'anno 2009 era costituito da 226 unità.

Per quanto riguarda gli strumenti impiegabili, Frontex gestisce un **registro centralizzato delle attrezzature tecniche disponibili (CRATE)**. Il CRATE, denominato anche *Toolbox*, censisce le attrezzature tecniche che gli Stati membri, su base volontaria, sono disposti a fornire, per un tempo determinato, ad uno Stato membro che ne faccia richiesta per operazioni di controllo e sorveglianza delle frontiere. Al 1° gennaio 2008 il registro CRATE annoverava 91 **unità navali**, 18 **aerei** e 20 **elicotteri** e alcune centinaia di attrezzature quali **unità mobili radar, veicoli, videocamere termiche e rilevatori mobili**. Gli Stati membri che contribuiscono al CRATE sono passati da 8 nel 2008 a 13 nel 2009.

Il regolamento (CE) n.863/2007 dell'11 luglio 2007 ha inoltre introdotto nel regolamento istitutivo di Frontex un meccanismo per la creazione di **squadre di intervento rapido (RABIT)**. Le squadre RABIT, costituite da guardie di frontiera appositamente distaccate, hanno il compito di fornire assistenza operativa rapida per un periodo limitato allo Stato membro che ne faccia richiesta e che si trovi a fare fronte a sollecitazioni urgenti ed eccezionali. L'Italia partecipa con 62 elementi.

Nell'ottobre 2009 Frontex ha concluso un piano di cooperazione con **Europol**. Al giugno 2010, Frontex risulta aver concluso accordi di lavoro con le competenti autorità di 12 paesi terzi: Federazione Russa, Ucraina, Croazia, Moldova, Georgia, Ex Repubblica jugoslava di Macedonia, Serbia, Albania, Bosnia Erzegovina, Stati Uniti, Montenegro e Bielorussia. Negoziati sono in corso con ulteriori 10 Stati: Turchia, Libia, Marocco, Senegal, Mauritania, Capo Verde, Egitto Brasile, Canada e Nigeria.

**Nel programma di Stoccolma per lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia 2010 – 2014**, si raccomanda un **miglioramento della cooperazione operativa tra Stati membri tramite Frontex**, auspicando che l'agenzia goda di maggiori capacità di azione (competenze di comando in materia di operazioni congiunte su base facoltativa; impiego di mezzi propri; facoltà di mobilitare più agevolmente gli effettivi necessari allo svolgimento delle operazioni). Indicazioni relative al potenziamento di Frontex sono peraltro contenute nel testo di conclusioni, adottato dal Consiglio giustizia e affari interni del 25 febbraio 2010, **contenente 29** misure volte al **potenziamento della sorveglianza delle frontiere esterne dell'Unione e della lotta all'immigrazione clandestina**.

Si ricorda che la necessità di un rafforzamento di Frontex era stata sostenuta nel **documento congiunto** sul tema dell'immigrazione clandestina nel Mediterraneo, **sottoscritto** il 13 gennaio 2009 dai **Ministri dell'Interno di Cipro, Grecia, Italia e Malta** e successivamente presentato al Consiglio UE. Il Consiglio giustizia e affari interni si è **espresso favorevolmente** su di esso nella riunione del 26-27 febbraio 2009. Cipro, Grecia, Italia e Malta hanno invitato il Consiglio a dotare Frontex delle risorse finanziarie necessarie, sottolineando in particolare l'importanza che i fondi destinati alle operazioni Frontex siano effettivamente resi disponibili a seconda delle necessità, e hanno esortato gli Stati membri a fornire a Frontex i mezzi operativi. I Ministri dei quattro paesi hanno inoltre espresso la convinzione che un analogo sostegno dovrebbe essere dato agli Stati membri responsabili per l'assunzione degli oneri di persone intercettate durante le operazioni congiunte e hanno auspicato la creazione di uffici specializzati che permetterebbero a Frontex di valutare meglio le situazioni specifiche in confini particolarmente sensibili.

In questo quadro, nel marzo 2010 **la Commissione europea ha presentato una proposta di regolamento** volto al **rafforzamento di Frontex** (COM(2010)61), attualmente all'esame delle istituzioni UE.

*La proposta è stata esaminata dalla Camera dei deputati, ex art. 127 del Regolamento, da parte della Commissione affari costituzionali per il merito (documento finale adottato il 10 giugno 2010), con il parere della Commissione Politiche dell'Unione europea ( parere favorevole con osservazioni espresso il 25 maggio 2010). Inoltre, in attuazione del Protocollo n. 2 ai Trattati relativo al controllo di sussidiarietà da parte dei Parlamenti nazionali, il 29 aprile 2010 la Commissione Politiche dell'Unione europea ha adottato un documento nel quale ha rilevato la conformità della proposta al principio di sussidiarietà.*

Il Piano di azione di attuazione del programma di Stoccolma prevede inoltre la costituzione, da parte di Frontex, nel corso del 2010, di **uffici regionali e/o specializzati**. A questo proposito si segnala che il **primo ufficio decentralizzato di Frontex** dovrebbe essere operativo a partire del prossimo 1° ottobre, **presso il Pireo**, per assicurare le sorveglianza delle **frontiere esterne a sud-est dell'Europa**, in particolare **di Malta, Italia, Grecia e Cipro**.

Il piano d'azione per l'attuazione del programma di Stoccolma impegna inoltre la Commissione europea alla presentazione di: **una proposta legislativa in materia di scambio di informazioni tra Europol, Eurojust e Frontex** (2011); una **comunicazione** sullo sviluppo dell'Agenzia a lungo termine che valuti la possibilità della creazione di un **Sistema europeo di guardie di frontiera** (2014).

Per quanto riguarda l'attività operativa di Frontex, di particolare rilevanza è stata l'adozione, il 26 aprile 2010, della **decisione del Consiglio 2010/252/UE** che integra il codice frontiere Schengen, prevedendo:

- **regole per le operazioni alle frontiere marittime coordinate dall'Agenzia Frontex;**
- **orientamenti non vincolanti per le situazioni di ricerca e salvataggio e per lo sbarco, nel contesto delle operazioni alle frontiere marittime coordinate dall'Agenzia Frontex.**

La decisione si è prefissa di rispondere alle perplessità sollevate da più parti sul rispetto dei diritti fondamentali e dei diritti dei rifugiati durante le operazioni Frontex. In particolare, si introduce il **divieto di respingere** chiunque rischi la persecuzione o altre forme di trattamenti inumani o degradanti, divieto che si applica a prescindere dallo status delle acque in cui si trovano gli interessati. Per quanto riguarda le **modalità di sbarco delle persone soccorse**, l'articolo 2.1 degli Orientamenti stabilisce che esse siano indicate nel **piano operativo** e siano conformi al diritto internazionale e agli eventuali accordi bilaterali applicabili. Il piano operativo non potrà imporre obblighi agli Stati membri che non partecipano all'operazione. A meno che non sia diversamente indicato nel piano operativo, dovrebbe essere privilegiato lo **sbarco nel paese terzo da cui la nave è partita e, qualora ciò non sia possibile, lo sbarco nello Stato membro ospitante**, a meno che non sia necessario agire diversamente per garantire l'incolumità (*safety*) delle persone.

**La decisione è stata adottata in Consiglio il 25 gennaio 2010 con l'astensione di Malta e dell'Italia.** L'astensione dell'Italia sarebbe riconducibile a perplessità circa la formulazione del citato articolo 2.1. A questo proposito **l'Italia ha chiesto di allegare alla proposta una dichiarazione** nella quale esprime l'intenzione di monitorare l'applicazione delle disposizioni in materia di sbarco, di cui all'articolo 2.1, e di chiedere l'intervento della Commissione e di Frontex nel caso in cui l'applicazione delle stesse da parte di un altro Stato

membro si basi su un'interpretazione eccessivamente ampia del concetto di "safety", allo scopo di eludere i propri obblighi e responsabilità.

Il 23 Giugno 2010 la Commissione giuridica del Parlamento europeo ha deciso all'unanimità di raccomandare al Presidente del Parlamento europeo di contestare la validità della decisione del Consiglio 2010/252/UE dinanzi alla Corte di Giustizia dell'Unione europea, invitando al contempo la Corte a mantenere gli effetti della misura fino all'adozione di un nuovo atto legislativo. La commissione affari giuridici contesta infatti la legittimità della procedura seguita per l'adozione della decisione: la materia trattata dalla decisione travalicherebbe le competenze di esecuzione della Commissione europea e avrebbe dovuto essere sottoposta alla procedura legislativa ordinaria e non, come avvenuto, alla procedura di regolamentazione con controllo, prevista per le misure di esecuzione del Codice frontiere Schengen.

### 3. Europol

Istituito con la Convenzione del 26 luglio 1995, dal **1° gennaio 2010 l'Ufficio europeo di polizia (Europol)**, con sede all'Aja, è stato trasformato in un'**Agenzia** dell'Unione europea, finanziata da un contributo della Comunità iscritto nel bilancio generale UE (decisione del Consiglio 2009/371/GAI).

L'Agenzia ha il compito, attraverso lo scambio e l'analisi d'informazioni e il coordinamento delle operazioni, di migliorare l'efficacia e la **cooperazione delle autorità competenti degli Stati membri nella prevenzione e nella lotta alla criminalità organizzata internazionale e al terrorismo** nonché ad altre gravi forme di criminalità transnazionale. Come risulta dalla relazione annuale per il 2009 il personale di Europol ammonta a 662 unità, compresi 100 analisti e 121 ufficiali di collegamento nominati dalle Unità Nazionali Europol degli Stati membri UE, di altri Stati e di organizzazioni legate ad Europol da accordi di cooperazione. Il budget per il 2009 (ancora costituito da contributi degli Stati membri ai sensi della convenzione del 26 luglio 1995) è stato di 68,05 milioni di euro, per il 2010 (a carico del bilancio UE), di 92,6 milioni di euro.

Più in particolare, Europol è competente per la **criminalità organizzata, il terrorismo e le seguenti altre forme gravi di criminalità: traffico illecito di stupefacenti; attività illecite di riciclaggio di denaro; criminalità nel settore delle materie nucleari e radioattive; organizzazione clandestina di immigrazione, tratta di esseri umani, criminalità connessa al traffico di veicoli rubati, omicidio volontario, lesioni personali gravi, - traffico illecito di organi e tessuti umani, rapimento, sequestro e presa d'ostaggi, razzismo e xenofobia, furti organizzati, traffico illecito di beni culturali, compresi gli oggetti d'antiquariato e le opere d'arte, truffe e frodi, 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, traffico illecito di sostanze ormonali ed altri fattori di crescita. Europol interviene quando è coinvolta una **struttura criminale organizzata e sono interessati due o più Stati membri**.

Il personale Europol può partecipare, con funzioni di supporto, alle **squadre investigative comuni**

Se utile allo svolgimento dei suoi compiti, Europol può instaurare e mantenere relazioni di cooperazione, **tramite accordi o accordi di lavoro**, con le istituzioni, gli organi, gli uffici e le agenzie istituite dal trattato sull'Unione europea e dal trattato che istituisce la Comunità europea, o sulla base dei medesimi, in particolare con: **Eurojust** (un **nuovo accordo di cooperazione** è stato siglato il 1° ottobre 2009); l'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF); **Frontex**; l'Accademia europea di polizia (AEP); la Banca centrale europea; l'Osservatorio europeo delle droghe e delle tossicodipendenze (OEDT). Europol può inoltre instaurare e mantenere relazioni di cooperazione con: **paesi terzi**; organizzazioni internazionali e enti di diritto pubblico a quelle subordinate; altri organi di diritto pubblico istituiti sulla base di un accordo tra due o più Stati; l'Organizzazione internazionale di polizia criminale (**Interpol**).

Nel **Programma di Stoccolma** per lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia 2010-2014, il Consiglio europeo ha auspicato che **Europol diventi il punto nodale dello scambio di informazioni** tra le autorità di contrasto degli Stati membri, un fornitore di servizi e una piattaforma per i servizi di applicazione della legge.

In questo quadro, il Consiglio europeo ha invitato la Commissione a:

- vagliare come si possa assicurare che le autorità di contrasto degli Stati membri trasmettano le informazioni a Europol affinché gli Stati membri possano sfruttare appieno le capacità dell'ufficio;
- vagliare come si possa intensificare la cooperazione di polizia a livello operativo, ad esempio per quanto riguarda l'incompatibilità dei sistemi di comunicazione e di altre attrezzature e l'impiego di agenti infiltrati, e trarre conclusioni operative a tal fine.

Il Consiglio europeo ha inoltre sottolineato che Europol dovrebbe lavorare a **più stretto contatto con le missioni di polizia in ambito di politica di sicurezza e di difesa comune** (PSDC) e contribuire a promuovere norme e buone prassi per la cooperazione europea in materia di applicazione della legge nei paesi non appartenenti all'Unione.

#### 4. Eurojust

Eurojust, organo dotato di personalità giuridica volto a rafforzare la lotta contro le forme gravi di criminalità, è stato istituito con **decisione del Consiglio**



**2002/187/GAI** del 28 febbraio 2002. Il 16 dicembre 2008 è stata adottata la **decisione 2009/426/GAI** del Consiglio, relativa al rafforzamento dell'Eurojust e che ha modificato la decisione originaria al fine per rafforzare la lotta contro le forme gravi di criminalità. Si compone di 27 membri nazionali, uno per ciascuno Stato membro dell'UE. I membri sono assegnati all'organismo in conformità dei rispettivi ordinamenti nazionali e dispongono di un seggio permanente all'Aia. I membri nazionali sono giudici inquirenti, magistrati e funzionari di polizia di alto grado ed esperienza e con pari prerogative. Alcuni membri nazionali sono coadiuvati da sostituti, assistenti o esperti nazionali distaccati.

Eurojust ha **competenza generale** per: forme di criminalità e reati per i quali Europol è competente ad agire; criminalità informatica; frode, corruzione e qualsiasi reato che colpisca gli interessi finanziari della Comunità europea; riciclaggio dei proventi di reati; criminalità ambientale; partecipazione ad un'organizzazione criminale. Le attività svolte sono finalizzate a **stimolare e migliorare il coordinamento delle indagini** e delle **azioni penali** condotte da **almeno due Stati membri** e agevolare la prestazione dell'assistenza giudiziaria internazionale e l'esecuzione delle richieste di estradizione.

La decisione **decisione 2009/426/GAI** ha inteso rafforzare il ruolo di Eurojust nel coordinamento e nella pianificazione di strategie investigative comuni e azioni giudiziarie comuni anche attraverso l'individuazione di nuovi e più adeguati strumenti. In particolare, è stata definita una **base minima comune di competenze per i membri nazionali provenienti dai diversi Stati membri; è stata prevista l'istituzione di un coordinamento permanente (CP)**, in caso di urgenze, in grado di ricevere e trattare in ogni momento le richieste che gli sono destinate. È stato inoltre perseguito il **miglioramento della trasmissione di informazioni tra Stati membri e Eurojust, attribuendo ai membri nazionali dell'Eurojust la facoltà di scambiare, senza autorizzazione preliminare, qualsiasi informazione necessaria allo svolgimento delle funzioni dell'Eurojust, tra di loro o con le autorità competenti dei rispettivi Stati membri, nonché il rafforzamento della cooperazione giudiziaria con i paesi terzi, attraverso la possibilità di distaccare magistrati di collegamento Eurojust presso uno Stato terzo.**

Nel **programma di Stoccolma** per lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia 2010-2014, il Consiglio europeo invita gli Stati membri ed Eurojust ad attuare integralmente la decisione 2009/426/GAI relativa al rafforzamento dell'Eurojust, in vista di possibili ulteriori sviluppi futuri anche per quanto riguarda l'avvio delle indagini e la risoluzione dei conflitti di competenza. In base a una valutazione dell'attuazione della decisione, il Consiglio europeo ritiene che si potrebbero prendere in considerazione nuove possibilità ai sensi delle pertinenti disposizioni del trattato, tra cui il conferimento di maggiori poteri ai membri nazionali di Eurojust, il rafforzamento dei poteri del collegio Eurojust o la creazione di un pubblico ministero europeo.

## 5. Spazio Schengen

Negli anni ottanta si svolse un ampio dibattito circa l'opportunità di creare spazi di libera circolazione delle persone all'interno degli Stati europei. Il 14 giugno 1985 venne stipulato l' "Accordo di Schengen", dal nome della cittadina lussemburghese ove si erano riuniti. Una convenzione attuativa dell'accordo è stata firmata nel 1990 ed entrata in vigore nel 1995. L'obiettivo prioritario dell'accordo è rappresentato dalla libertà di circolazione, purché "compensata" in termini di sicurezza. In estrema sintesi, gli "accordi di Schengen" prevedono infatti:

- la **soppressione dei controlli che sono operati alle frontiere interne** dei Paesi contraenti, previo il rafforzamento di quelli operati alle frontiere esterne;
- misure finalizzate al reciproco riconoscimento dei visti rilasciati;
- forme di cooperazione giudiziaria e di pubblica sicurezza;
- la possibilità di definire norme comuni in materia di armi, stupefacenti, immigrazione e diritto di asilo, regime giuridico dei dati informatizzati.

Con la firma del Trattato di Amsterdam, il "pacchetto" di misure di Schengen (*"acquis"* di Schengen) è stato inserito all'interno del Trattato sull'Unione europea. In virtù del Trattato di Amsterdam, le decisioni adottate dal 1985 dai membri dello spazio Schengen e le relative strutture operative sono state integrate nell'Unione europea dal 1° maggio 1999.

Attualmente l'area Schengen garantisce la libera circolazione senza controlli alle frontiere tra 25 Stati, cioè 22 Stati membri e tre paesi associati ( Norvegia, Islanda e Svizzera) interessando pertanto più di 400 milioni di cittadini in un area di 42 673 km of frontiere marittime e 7 721 km di frontiere terrestri. Regno Unito e Irlanda non partecipano all'area Schengen. Per Bulgaria, Cipro e Romania sono tuttora in corso le valutazioni necessarie a verificare che tali paesi soddisfino i **requisiti necessari** per l'applicazione di tutte le parti dell'*acquis* (in particolare i **requisiti tecnici** sul controllo delle frontiere e sull'**adesione al Sistema informativo Schengen**). Nel frattempo tali paesi risultano comunque vincolati all'*acquis* di Schengen ed sono tenuti ad applicarne tutte le disposizioni in **materia di cooperazione giudiziaria e di polizia che non siano intrinsecamente collegate all'abolizione dei controlli alle frontiere interne**.

Si segnala che il 4.3.2009 la Commissione europea ha presentato una proposta di regolamento COM(2009)102 per modificare il meccanismo di valutazione per monitorare e verificare l'applicazione dell'*acquis* di Schengen

### 5.1. Il Sistema d'informazione Schengen

Il **Sistema di informazione Schengen (SIS)**, di cui al titolo IV della Convenzione di applicazione dell'Accordo Schengen, è il sistema informatico che permette lo scambio di informazioni tra le competenti autorità degli Stati membri nel quadro dell'istituzione di uno spazio senza controlli alle frontiere interne. Esso contribuisce all'attuazione delle disposizioni previste sia in materia di libera circolazione delle persone sia per quanto riguarda la cooperazione giudiziaria in materia penale e di polizia. Il sistema è costituito da un'**unità centrale** con sede a Strasburgo (**C-SIS**) e da **diramazioni** in tutti gli Stati contraenti (**N-SIS**). Su segnalazione delle parti, nel sistema vengono inseriti dati riguardanti le persone ricercate per l'arresto ai fini dell'estradizione, gli stranieri segnalati ai fini della non ammissione, le persone scomparse e quelle sotto protezione, i testimoni, le persone ricercate ai fini di una notifica di sentenza penale o che debbono scontare una pena. Sono attualmente in corso i lavori per la realizzazione di un **Sistema informativo Schengen di seconda generazione (SIS II)**, dotato di maggiori potenzialità rispetto al sistema attualmente utilizzato (SIS1+). La realizzazione del nuovo strumento, che in base al progetto originario doveva essere operativo a partire dal 2007, ha richiesto però tempi più lunghi del previsto. Il Consiglio giustizia e affari interni 3-4 giugno 2010 ha l'entrata in funzione del SIS II entro il primo trimestre del 2013.

## 6. Il ruolo dei Parlamenti nazionali

Il Trattato di Lisbona prevede il coinvolgimento diretto dei Parlamenti nazionali nell'area libertà, sicurezza e giustizia. Si stabilisce, in particolare, che i Parlamenti nazionali:

- **partecipino**, nell'ambito dello spazio di libertà sicurezza e giustizia ai **meccanismi di valutazione** ai fini dell'attuazione delle politiche dell'Unione in tale settore e siano associati al **controllo politico di Europol** e alla **valutazione della attività di Eurojust** (art.12 Trattato sull'Unione europea).

In base **all'art. 70** del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (**TFUE**) i Parlamenti saranno tenuti informati dei contenuti e dei risultati della valutazione condotta dagli Stati membri in collaborazione con la Commissione, circa l'attuazione delle politiche UE a livello nazionale.

**L'articolo 85 TFUE** stabilisce che il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando **tramite regolamenti** secondo la procedura legislativa ordinaria, determinino la struttura, il funzionamento la sfera di azione e i compiti di **Eurojust** e **fissino inoltre le modalità per associare il Parlamento europeo e i Parlamenti nazionali alla valutazione delle sue attività**. Analogamente, **l'articolo 88 TFUE** stabilisce che il Parlamento europeo e il Consiglio, **deliberando tramite regolamenti** secondo la procedura legislativa ordinaria,

determinino la struttura, il funzionamento la sfera di azione e i compiti di Europol e fissino le modalità di **controllo delle attività di Europol da parte del Parlamento europeo, “controllo a cui sono associati i Parlamenti nazionali”**.

- svolgano un ruolo di vigilanza sotto il profilo di sussidiarietà nelle materie relative alla cooperazione giudiziaria penale e di polizia (art.69 TFUE).
- siano tenuti informati dei lavori del **comitato permanente istituito in seno al Consiglio**, incaricato di favorire la coordinazione tra le autorità degli Stati membri in materia di sicurezza interna (**Comitato COSI**) (art.71 TFUE);
- abbiano un diritto di opposizione in materia di aspetti del diritto di famiglia che abbiano incidenza transfrontaliera (art.81 TFUE).

Relativamente ad Eurojust ed Europol, si ricorda che **attualmente**, ai sensi della decisione istitutiva 2002/187/GAI, modificata da ultimo dalla decisione 2009/426/GAI, **Eurojust** presenta ogni anno al Consiglio una relazione sulla sua attività e sulla sua gestione, anche finanziaria. La presidenza del Consiglio trasmette annualmente al Parlamento europeo una relazione sui lavori svolti da Eurojust. La decisione del Consiglio 2009/371/GAI del 6 aprile 2009, che ha sostituito dal 1° gennaio 2010 la Convenzione originaria istitutiva di **Europol**, **amplia l'elenco dei documenti** che Europol è tenuta a presentare annualmente al Consiglio, per approvazione, e al Parlamento europeo, **per informazione**, aggiungendo al **rapporto generale sulle attività svolte** e al **programma di lavoro sulle attività dell'anno seguente**, anche il **progetto di stato di previsione delle entrate e delle spese**.

### **6.1 Orientamenti delle istituzioni dell'Unione europea**

Nel programma di Stoccolma il Consiglio europeo ha inoltre invitato la Commissione a sottoporre al più presto al Consiglio e al Parlamento europeo **una o più proposte ex articolo 70 TFUE**, riguardanti la valutazione delle politiche dell'UE nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia nonché a redigere al più presto un **documento d'analisi** che individui il modo ottimale per assicurare che le attività di **Europol e di Eurojust** siano, in linea con gli articoli 85 e 88 del TFUE, controllate e valutate dal Parlamento europeo e dai parlamenti nazionali;

Nel **piano d'azione per l'attuazione del Programma di Stoccolma** (COM(2010)171), presentato il 20 aprile 2010, la **Commissione** si è impegnata a presentare nel 2011 **due comunicazioni** concernenti le **modalità per associare il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali** rispettivamente alla valutazione delle attività di Eurojust e al controllo delle attività di Europol. Sulla base delle comunicazioni, la Commissione presenterà poi, nel **2012**, la **proposta di regolamento** che conferisce a **Eurojust** il potere di avviare indagini, rende più efficace la struttura interna di Eurojust e coinvolge il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali nella valutazione delle attività di Eurojust e, nel **2013**, la **proposta di regolamento su Europol** .

Sulle nuove competenze dei Parlamenti nazionali, il **Parlamento europeo** si è pronunciato in una **risoluzione** del 25 novembre 2009, nel corso dell'iter di adozione del Programma di Stoccolma.

Tra le altre cose la risoluzione sottolineava che, per strutturare efficacemente **la cooperazione del Parlamento europeo con i Parlamenti nazionali**, sia opportuno creare un **forum di rappresentanti permanenti a livello politico** (due per assemblea più due sostituti) che si riuniscano due volte l'anno e condividano uno spazio di lavoro comune dove ricevere in tempo reale tutte le informazioni, comprese quelle soggette a restrizioni, riguardanti lo Spazio di libertà, sicurezza e giustizia; ritiene infine che ai rappresentanti dei Parlamenti nazionali debba essere consentita la **partecipazione ai lavori del Parlamento europeo** a livello di commissione nonché in occasione del dibattito annuale sui progressi nello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia;

Il Parlamento europeo invitava inoltre la Commissione, a presentare **entro il 1° settembre 2010**, secondo la procedura legislativa ordinaria:

- una **proposta legislativa quadro** che definisca a grandi linee la partecipazione del Parlamento europeo e dei Parlamenti nazionali alla valutazione delle politiche attinenti allo SLSG e delle **agenzie coinvolte a livello europeo** (includere le autorità Schengen, Europol, Eurojust, Frontex e Ufficio europeo per l'asilo-UESA).
- un **quadro giuridico riveduto** per Europol ed Eurojust, onde allinearle al nuovo quadro giuridico dell'Unione europea.

### **6.2 Orientamenti della Conferenza dei Presidenti dei Parlamenti UE**

La riflessione sulle modalità con cui organizzare il controllo parlamentare dello Spazio di libertà sicurezza e giustizia è stata oggetto di attenzione della Conferenza dei Presidenti dei Parlamenti dell'Unione europea da ultimo, in occasione della **Conferenza di Stoccolma del 15 maggio 2010**.

In quella occasione, il **Presidente della Camera, in qualità di relatore** su tale materia, ha sottolineato che il rilievo delle tematiche comprese nello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia, con importanti riflessi sui fondamenti costituzionali degli Stati membri UE, giustifica pienamente il maggiore coinvolgimento dei Parlamenti nazionali nei meccanismi di valutazione sulle politiche dell'Unione, come previsto dal Trattato di Lisbona. Al fine di definire le modalità di tale coinvolgimento, anche con riferimento alla valutazione delle attività di Eurojust e al controllo di Europol, **il Presidente ha auspicato la presentazione da parte della Commissione europea di uno specifico documento di consultazione prima della predisposizione dei provvedimenti attuativi delle disposizioni previste in materia dal Trattato di Lisbona**. Per quanto riguarda le sedi e le modalità di dialogo e confronto tra Parlamenti (europeo e nazionali), il Presidente ha infine suggerito, piuttosto che la creazione di nuove sedi *ad hoc*, l'attivazione

del circuito delle riunioni interparlamentare delle Commissioni competenti in materia di giustizia e affari interni, da stabilizzare con cadenza semestrale.

Si ricorda inoltre che nelle **conclusioni della Conferenza**, i Presidenti dei Parlamenti dell'Unione europea hanno chiesto alla presidenza entrante della Conferenza del Presidenti di valutare in maniera più approfondita la proposta di organizzare con regolare cadenza, in cooperazione con il Parlamento europeo, conferenze delle commissioni parlamentari che si occupano di giustizia e di affari interni.