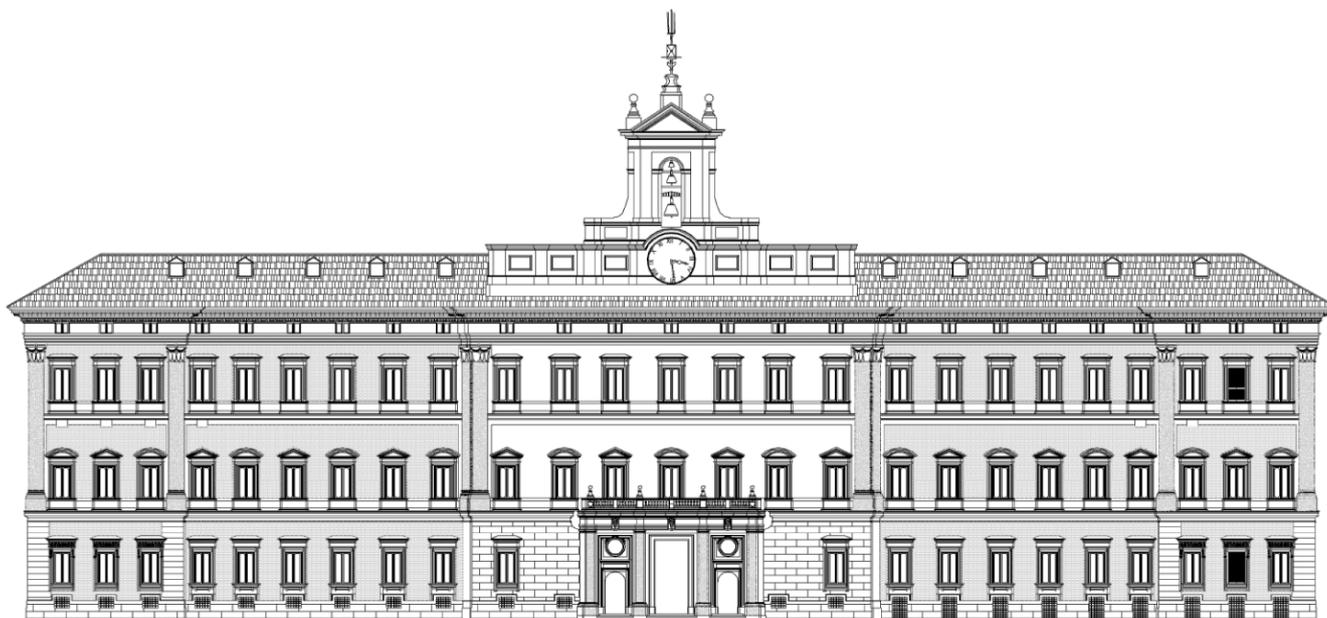




Camera dei deputati

XVI LEGISLATURA



Documentazione per le Commissioni  
RIUNIONI INTERPARLAMENTARI

**Il controllo democratico  
della Strategia di sicurezza interna dell'UE  
e il ruolo di Europol, Eurojust e Frontex**

*Bruxelles, 5-6 ottobre 2011*

n. 83

28 settembre 2011





# Camera dei deputati

XVI LEGISLATURA

Documentazione per le Commissioni  
RIUNIONI INTERPARLAMENTARI

## **Il controllo democratico della Strategia di sicurezza interna dell'UE e il ruolo di Europol, Eurojust e Frontex**

*Bruxelles, 5-6 ottobre 2011*

n. 83

28 settembre 2011

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

<b>Il controllo democratico della strategia di sicurezza interna dell'Unione europea e il ruolo di Europol, Eurojust e Frontex</b>	<b>1</b>
1. Le politiche dell'UE nello Spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia .....	1
2. Lo Spazio di libertà sicurezza e giustizia nel Trattato di Lisbona.....	2
3. Il coinvolgimento diretto dei Parlamenti nazionali.....	2
4. La Strategia di sicurezza interna dell'Unione europea .....	5
<i>4.1 Il Comitato permanente per la cooperazione operativa in materia di sicurezza interna</i>	<i>7</i>
5. La cooperazione tra le agenzie operanti nello spazio di libertà sicurezza e giustizia .....	8
6. Europol .....	11
<i>6.1 L'assetto attuale di Europol</i>	<i>11</i>
<i>6.2 La comunicazione della Commissione europea sul controllo parlamentare delle attività di Europol</i>	<i>12</i>
7. Eurojust.....	16
8. Frontex.....	17
<i>8.1 Gestione delle frontiere esterne: assetto attuale di Frontex e proposte di riforma</i>	<i>17</i>



## **SCHEDA DI LETTURA**



## **IL CONTROLLO DEMOCRATICO DELLA STRATEGIA DI SICUREZZA INTERNA DELL'UNIONE EUROPEA E IL RUOLO DI EUROPOL, EUROJUST E FRONTEX**

### **1. Le politiche dell'UE nello Spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia**

La realizzazione dell'Unione europea in quanto spazio di libertà, sicurezza e giustizia è obiettivo progressivamente delineato nei Trattati a partire dall'inizio degli anni '90. È infatti con il Trattato di Maastricht (1992) che è stato attribuito un rilievo particolare alla cooperazione nel settore della giustizia e degli affari interni, il **cosiddetto terzo pilastro** dell'Unione, **sino ad allora quasi esclusivamente riservato alla competenza dei singoli Stati membri**.

L'entrata in vigore del **Trattato di Lisbona** il 1° dicembre 2009 costituisce l'esito di un percorso ventennale: il nuovo assetto istituzionale si basa sul **superamento della struttura a pilastri**.

Da tempo l'Unione europea ha adottato il **metodo della programmazione** nella definizione delle strategie e delle priorità in materia di libertà, sicurezza e giustizia.

Il primo programma, relativo al periodo 2000-2004, fu adottato dal **Consiglio europeo di Tampere** nell'ottobre 1999. Ad esso ha fatto seguito il **programma dell'Aja** 2005-2009 approvato dal Consiglio europeo nel novembre 2004.

Le valutazioni delle istituzioni europee circa i risultati conseguiti nell'attuazione dei programmi di Tampere e dell'Aja, sottolineano che nonostante la non integrale realizzazione di tutti gli obiettivi programmati, l'Ue ha raggiunto un risultato esemplare a livello internazionale quanto **all'effettività della tutela dei diritti fondamentali, intesa quale asse imprescindibile intorno al quale consolidare e innovare la disciplina europea**.

Al contempo, la connotazione ormai prevalentemente transfrontaliera delle più gravi forme di criminalità (costituzione di reti e alleanze internazionali tra organizzazioni criminali, tratta di esseri umani; sfruttamento sessuale di minori; attività di riciclaggio), superando le capacità di intervento dei singoli Stati membri, richiede un impegno rafforzato per definire un quadro normativo tendenzialmente uniforme all'interno dell'Unione e per coordinare l'attività delle strutture amministrative competenti.

Più recentemente, nella riunione del 10-11 dicembre 2009 a Stoccolma, il Consiglio europeo ha definito il nuovo programma pluriennale (cd. **Programma di Stoccolma**) che definisce le priorità politiche e gli obiettivi relativi allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia per il periodo 2010-2014.

## 2. Lo Spazio di libertà sicurezza e giustizia nel Trattato di Lisbona

Come già precedentemente accennato, con il **Trattato di Lisbona** è stata superata la struttura a pilastri delineata dai precedenti trattati: le materie già disciplinate dal Titolo IV TCE (Visti, asilo, immigrazione ed altre politiche connesse con la circolazione civile) e dal Titolo VI TUE (cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale) sono state riunite, nell'ambito del **Trattato sul funzionamento dell'Unione europea**, in un unico **Titolo V** denominato **Spazio di libertà, sicurezza e giustizia** comprendente cinque **Capi**: 1) Disposizioni generali; 2) Politiche relative ai controlli alle frontiere, all'asilo e all'immigrazione; 3) Cooperazione giudiziaria in materia civile; 4) Cooperazione giudiziaria in materia penale; 5) Cooperazione di polizia.

È stata inoltre generalizzata a tutte le materie del nuovo titolo, tranne alcune specifiche eccezioni la **procedura legislativa ordinaria**, basata sulla **codecisione** da parte del **Consiglio** e del **Parlamento europeo** e la **maggioranza qualificata in seno al Consiglio**. Il Trattato di Lisbona ha inoltre facilitato la **realizzazione di cooperazioni rafforzate** su istanza di 9 Stati membri (artt. 82 e 83 TFUE).

Il superamento della struttura a pilastri ha inoltre determinato l'estensione a **tutte le materie dello spazio di libertà, giustizia e sicurezza della competenza della Corte di giustizia dell'Unione europea**.

Di rilevanza fondamentale è inoltre il **carattere giuridicamente vincolante** assunto dalla **Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea** e la previsione **dell'adesione dell'UE alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU)**. L'adesione alla CEDU comporterà un controllo giurisdizionale aggiuntivo nel settore della tutela dei diritti fondamentali nell'Unione. Sarà, in effetti, competenza della Corte europea dei diritti dell'uomo di Strasburgo controllare, ai fini del rispetto della Convenzione, gli atti delle istituzioni, degli organi e organismi dell'UE, e anche le sentenze della Corte di giustizia. I cittadini disporranno poi di un nuovo mezzo di ricorso; potranno, infatti, adire la Corte dei diritti dell'uomo in caso di violazione dei diritti fondamentali imputabile all'Unione, a condizione però che abbiano già esaurito tutte le vie di ricorso interne.

## 3. Il coinvolgimento diretto dei Parlamenti nazionali

Un'ulteriore novità del Trattato di Lisbona è costituita dal rafforzamento del **coinvolgimento dei Parlamenti nazionali**. 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).

Nel programma di Stoccolma il Consiglio europeo ha 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** (incluse 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.

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**. In particolare in occasione della **Conferenza di Stoccolma del 15 maggio 2010**, 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 (*a questo*

*proposito, si veda anche il paragrafo relativo alla Comunicazione della Commissione sul controllo parlamentare delle attività di Europol).*

**La comunicazione sulle modalità di controllo delle attività di Europol da parte del Parlamento europeo in associazione con i Parlamenti nazionali (COM(2010)776) è stata effettivamente presentata dalla Commissione europea il 17 dicembre 2010. La Commissione Affari Costituzionali della Camera dei deputati ha esaminato la comunicazione ai sensi dell'articolo 127 del regolamento, adottando un documento finale il 23 marzo 2011 (si veda infra, il paragrafo relativo ad Europol).**

#### **4. La Strategia di sicurezza interna dell'Unione europea**

Il 22 novembre 2010, la Commissione europea ha presentato la comunicazione **“La strategia di sicurezza interna dell'UE in azione: cinque tappe verso un'Europa più sicura”**(COM(2010)673), come previsto nel **programma di Stoccolma per lo Spazio di libertà, sicurezza e giustizia** per il periodo 2010-2014

Ai fini della elaborazione della comunicazione, il Consiglio europeo del 25-26 marzo 2010 aveva approvato un **documento sugli elementi per la strategia di sicurezza interna dell'UE**, predisposto dal Consiglio giustizia e affari interni nel febbraio 2010 (doc.7120/10). Il documento dava conto delle forme di cooperazione finora sviluppate a livello UE. fra cui, in particolare:

- **analisi di situazioni e scenari futuri:** Europol e altre agenzie dell'UE effettuano periodiche valutazioni delle minacce;
- **pianificazione, programmazione e trattamento delle conseguenze:** sono stati sviluppati **programmi di lavoro** che ci consentono di affrontare in maniera metodica i pericoli che gravano sui cittadini e le preoccupazioni che li affliggono;
- **efficacia sul terreno:** sono state istituite varie agenzie proprie all'UE fra cui **Europol**, il cui obiettivo principale consiste nel raccogliere e scambiare informazioni e nel facilitare la cooperazione tra le autorità di contrasto nella lotta che conducono contro la criminalità organizzata e il terrorismo, **Eurojust**, che assicura il coordinamento e potenzia l'efficacia delle autorità giudiziarie, e **Frontex**, che gestisce la cooperazione operativa alle frontiere esterne. L'UE ha inoltre creato la figura del **coordinatore antiterrorismo**;
- **strumenti basati sul riconoscimento reciproco**, per condividere informazioni e per facilitare indagini e operazioni congiunte. Fra gli strumenti di reciproco riconoscimento rientrano il **mandato di arresto europeo** e le disposizioni relative al **congelamento dei beni**. Sono state inoltre predisposte banche dati, come il **sistema d'informazione Schengen**, e reti per lo scambio di informazioni tratte dai **casellari giudiziari**, sulle persone scomparse o sui veicoli rubati e sui visti rilasciati o negati. L'uso del **DNA e delle impronte digitali** consente di identificare le tracce anonime lasciate sul luogo del reato;

Per orientare gli sviluppi futuri il documento ha individuato **10 linee di azione**, relative a:

- **un approccio ampio e globale della sicurezza interna:** la sicurezza interna deve comprendere un'ampia gamma di **misure a dimensione orizzontale e verticale**, attraverso il coinvolgimento di istituzioni operanti nei comparti della cooperazione giudiziaria, della protezione civile e anche dei settori politici, economici, finanziari e della cooperazione internazionale;
- **prevenzione e anticipazione:** un approccio proattivo basato sull'**intelligence nonché sulla raccolta degli elementi di prova necessari per l'azione penale** e sullo scambio di informazioni;
- **cooperazione operativa:** il Trattato di Lisbona ha istituito in seno al Consiglio il **Comitato permanente per la cooperazione operativa in materia di sicurezza interna** (COSI) al fine di assicurare un coordinamento e una cooperazione efficaci tra le autorità di contrasto e di gestione delle frontiere, e, se opportuno, una cooperazione giudiziaria in materia penale che riguarda la cooperazione operativa. Una **stretta cooperazione tra le agenzie e gli organi dell'UE** che si occupano della sicurezza interna dell'UE (**Europol, Frontex, Eurojust, Cepol**) deve altresì essere assicurata dal COSI in modo da incoraggiare operazioni sempre più coordinate, integrate ed efficaci;
- **cooperazione giudiziaria in materia penale:** è essenziale una cooperazione più stretta fra le autorità giudiziarie degli Stati membri, così come è necessario sviluppare il potenziale di Eurojust.

Sulla base delle indicazioni fornite nel documento approvato dal Consiglio europeo, la Comunicazione della Commissione europea individua **cinque obiettivi strategici** e le relative **azioni specifiche** che la Commissione stessa e/o gli Stati membri dovranno intraprendere nel periodo 2011-2014:

- **OBIETTIVO 1 - Smantellare le reti criminali internazionali:**

*Azione 1 - Individuare e smantellare le reti criminali (Proposta di direttiva sull'uso dei **dati del codice di prenotazione** dei passeggeri presenti sui voli in entrata o in uscita dal territorio dell'UE; eventuale revisione della normativa UE antiriciclaggio per consentire l'identificazione dei titolari di società e fondi; presentazione di orientamenti sull'uso dei registri dei conti bancari per seguire i movimenti dei fondi di origine illegale; elaborazione di una Strategia per la raccolta, l'analisi e lo scambio di informazioni sulle operazioni finanziarie illegali, e relativa formazione)*

*Azione 2 - Proteggere l'economia dall'infiltrazione della criminalità (Proposta relativa al monitoraggio e all'assistenza degli Stati membri nella lotta contro la corruzione; Istituzione di una rete di punti di contatto nazionali per gli organi governativi e di regolamentazione; Azioni per tutelare i diritti di proprietà intellettuale e combattere la vendita di merci contraffatte su Internet)*

*Azione 3 - Confiscare i beni d'origine illecita:* (Proposta relativa alla confisca nei confronti di terzi, ai poteri estesi di confisca e ai provvedimenti di confisca non basati sulla condanna; Istituzione di uffici per il recupero dei beni e necessarie disposizioni per la gestione dei beni; Indicatori comuni per valutare i risultati degli uffici per il recupero dei beni e orientamenti per impedire che i gruppi criminali riacquisiscano i beni confiscati).

- **OBIETTIVO 2 - Prevenire il terrorismo e contrastare la radicalizzazione e il reclutamento**

*Azione 1 - Dare alle comunità i mezzi per prevenire la radicalizzazione e il reclutamento* (Creazione di una rete UE di sensibilizzazione al problema della radicalizzazione, con un forum on-line e conferenze in tutta l'Unione. Sostegno alle organizzazioni della società civile che smascherano, traducono e contrastano la propaganda estremista violenta; Conferenza ministeriale sulla prevenzione della radicalizzazione e del reclutamento; Manuale sulla prevenzione della radicalizzazione, sullo smantellamento delle dinamiche di reclutamento e sul disimpegno e la riabilitazione delle persone coinvolte;

*Azione 2 - Impedire l'accesso dei terroristi a finanziamenti e materiali e monitorarne le transazioni* (Quadro relativo al blocco dei beni di terroristi; Attuazione di piani d'azione per impedire l'accesso agli esplosivi e alle sostanze chimiche, biologiche, radiologiche e nucleari; Elaborazione di una politica relativa all'estrazione e all'analisi dei dati di messaggistica finanziaria);

*Azione 3 - Proteggere i trasporti* (Comunicazione sulla politica di sicurezza dei trasporti).

- **OBIETTIVO 3 - Aumentare i livelli di sicurezza per i cittadini e le imprese nel cibernazio**
- **OBIETTIVO 4 - Rafforzare la sicurezza attraverso la gestione delle frontiere**
- **OBIETTIVO 5 - Aumentare la resilienza dell'Europa alle crisi e alle calamità**

#### ***4.1 Il Comitato permanente per la cooperazione operativa in materia di sicurezza interna***

La comunicazione sottolinea infine che la realizzazione della strategia di sicurezza interna in azione è di responsabilità congiunta delle istituzioni dell'UE, degli Stati membri e delle agenzie dell'UE. In particolare, la **Commissione sosterrà le attività del Comitato permanente per la cooperazione operativa in materia di sicurezza interna (COSI)**, per garantire la promozione e il

rafforzamento della cooperazione operativa e favorire il coordinamento dell'azione delle autorità competenti degli Stati membri

Come già ricordato la creazione del COSI in seno al Consiglio è stabilita dall' articolo 71 TFUE. L'effettiva istituzione del Comitato è avvenuta mediante la **decisione 2010/131/UE** del Consiglio relativa all'istituzione del comitato permanente per la cooperazione operativa in materia di sicurezza interna. La decisione specifica che il comitato permanente:

- facilita, promuove e rafforza il coordinamento delle azioni operative delle autorità degli Stati membri competenti in materia di sicurezza interna. Inoltre Articolo 3;
- facilita ed assicura l'efficace cooperazione e coordinamento operativi ai sensi della parte terza, titolo V del trattato, anche in settori che rientrano nella cooperazione di polizia e doganale nonché tra le autorità preposte al controllo e alla protezione delle frontiere esterne. Vi rientra anche, se del caso, la cooperazione giudiziaria in materia penale per quanto riguarda l'aspetto operativo nell'ambito della sicurezza interna;
- valuta l'orientamento generale e l'efficacia della cooperazione operativa, individua eventuali carenze o mancanze e adotta le appropriate raccomandazioni concrete per farvi fronte;
- assiste il Consiglio ai sensi delle disposizioni dell'articolo 222 del trattato.

Il comitato permanente non partecipa né alla condotta delle operazioni che rimangono compito degli Stati membri, né all'elaborazione di atti legislativi.

In base all'articolo 5 della decisione istitutiva, vengono invitati ad assistere alle riunioni del comitato permanente, in qualità di osservatori, se del caso, rappresentanti di Eurojust, di Europol, dell'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'UE (Frontex) e di altri organismi pertinenti. Il comitato permanente è inoltre tenuto a contribuire ad assicurare la coerenza dell'operato di questi organismi.

Il comitato permanente è tenuto a presentare periodicamente al Consiglio una relazione sulle sue attività. Il Consiglio informa il Parlamento europeo e i Parlamenti nazionali dei lavori del comitato permanente.

Alla fine del mese di settembre 2011, il Consiglio ha provveduto a trasmettere al Parlamento europeo e ai Parlamenti nazionali la relazione sull'attività del Comitato permanente per la cooperazione operativa in materia di sicurezza interna (COSI) per il periodo gennaio 2010 - giugno 2011 (doc. 14614/11)

## **5. 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.

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 la legislazione UE relativa al sistema delle Agenzie dell'Unione, si segnala che il 12 settembre 2011 è stato definitivamente adottato un **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.

All'agenzia, con sede a Tallin, sarà affidata la gestione operativa a lungo termine del sistema d'informazione Schengen di seconda generazione (SIS II), 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.

## 6. Europol

### 6.1 L'assetto attuale di 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 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.

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 consiglio di amministrazione di Europol è composto da un rappresentante di ciascuno Stato membro e da un rappresentante della Commissione.

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.

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)**.

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.

## ***6.2 La comunicazione della Commissione europea sul controllo parlamentare delle attività di Europol***

Il 17 dicembre 2010 la Commissione europea ha presentato una **comunicazione sulle modalità di controllo delle attività di Europol da parte del Parlamento europeo in associazione con i Parlamenti nazionali** (COM(2010)776). Il documento ha inteso avviare formalmente il dibattito su alcuni aspetti dell'attuazione dell'articolo 88 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in base al quale il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando tramite regolamenti secondo la procedura legislativa ordinaria, determinano la struttura, il funzionamento la sfera di azione e i compiti di Europol e fissano le modalità di controllo delle attività di Europol da parte del Parlamento europeo, "controllo a cui sono associati i Parlamenti nazionali".

La comunicazione ricorda che **attualmente i Parlamenti nazionali esercitano una vigilanza sulle attività di Europol tramite il controllo sui rispettivi governi**. In particolare, i membri del Consiglio che si occupano delle questioni inerenti a Europol, cioè i ministri degli affari interni o della giustizia, sono soggetti al controllo dei Parlamenti nazionali. In genere tali ministri

trasmettono informazioni sul funzionamento di Europol al rispettivo Parlamento nazionale, presso il quale possono essere chiamati a rendere conto della politica ministeriale relativa a Europol.

Per quanto riguarda le prospettive future, in attuazione dell'articolo 88 TFUE, **la Commissione europea propone:**

- **l'istituzione di un forum misto o interparlamentare permanente**

Secondo la Commissione, che si richiama agli articoli 9 e 10 del Protocollo n. 1 ai Trattati, il forum interparlamentare potrebbe essere composto dai membri delle Commissioni dei Parlamenti nazionali e del Parlamento europeo competenti in materia di polizia. La Commissione ritiene che tale organo misto potrebbe riunirsi a intervalli regolari e invitare il direttore di Europol a discutere su questioni attinenti all'operato dell'agenzia, nonché istituire un sottogruppo speciale incaricato, ad esempio, di garantire un contatto diretto con Europol. La Commissione raccomanda che anche il presidente del consiglio di amministrazione sia invitato a presentarsi di fronte a questa commissione. Secondo la Commissione, un forum di questo tipo costituirebbe un dispositivo formale per lo scambio di informazioni e il coordinamento tra i parlamenti nazionali e il PE, diretto a unificare il controllo parlamentare a livello dell'Unione europea (fatte salve le procedure proprie dei parlamenti nazionali). La Commissione accoglierebbe con favore l'opportunità di essere attivamente coinvolta nei lavori di questo organismo. La comunicazione ribadisce infine che rientra tra le competenze del PE e dei parlamenti nazionali coordinare i rispettivi lavori e aumentare la cooperazione, e che essi dovrebbero essere incoraggiati a prendere l'iniziativa in tal senso e ad assumere la responsabilità delle proprie procedure.

Nella comunicazione viene inoltre ricordata la richiesta da tempo avanzata dal Parlamento europeo di essere coinvolto nelle procedure di nomina e revoca del direttore e del vicedirettore di Europol e di prevedere che il Consiglio di amministrazione sia ampliato includendovi anche rappresentanti della Commissione e del Parlamento europeo.

Si ricorda in proposito che in uno studio della Direzione generale Politiche interne del Parlamento europeo pubblicato nel febbraio 2006, si suggeriva un regolare e formale scambio di informazioni tra Europol, i Parlamenti nazionali e il Parlamento europeo e la creazione di un comitato congiunto comprendente membri delle commissioni parlamentari PE e PN responsabili per la cooperazione di polizia. Lo studio ipotizzava inoltre che fosse stabilita la responsabilità del direttore di Europol nei confronti della commissione competente del PE. L'idea di un comitato congiunto per vigilare su Europol era stata già formulata nella comunicazione della Commissione "Il controllo democratico di Europol" del marzo 2002 (COM(2002)95).

• **una nuova strategia di comunicazione con il Parlamento europeo e i Parlamenti nazionali**

La Commissione europea ritiene che, per consentire al PE di contribuire alla definizione delle linee strategiche e delle priorità di azione dell'agenzia, sarebbe utile avviare un dibattito in seno alla commissione LIBE sulla strategia pluriennale di Europol e sul suo programma di lavoro annuale. L'agenzia dovrebbe inoltre trasmettere sistematicamente al PE e, tramite punti di contatto designati, anche ai parlamenti nazionali:

- a. informazioni periodicamente aggiornate sui risultati delle sue operazioni;
- b. i risultati del sondaggio degli utenti che misuri il livello di soddisfazione per le prestazioni generali di Europol e per prodotti e servizi specifici, inviato ogni due anni per via elettronica a determinati utenti negli Stati membri e ad altri partner.

La Commissione ritiene che, al fine di consolidare la comunicazione tra il futuro forum interparlamentare e gli organi direttivi di Europol, si potrebbe prevedere anche uno scambio periodico di opinioni in occasione della presentazione dei documenti strategici di Europol o delle suddette relazioni da parte del direttore e/o del presidente del consiglio di amministrazione. Secondo la Commissione, la rete del forum interparlamentare potrebbe inoltre servire come canale di informazione, trasmettendo documenti inerenti a Europol direttamente ai parlamenti nazionali. Infine, la Commissione si impegna a tenere i Parlamenti nazionali informati sugli sviluppi della valutazione della decisione del Consiglio 2009/371/GAI su Europol.

La comunicazione esprime la posizione della Commissione europea anche in relazione a **due ulteriori questioni** che, nell'ultimo decennio, hanno interessato il dibattito sull'evoluzione dell'Agenzia: **la possibilità di attribuzione ad Europol di poteri coercitivi** e **la separazione dei ruoli**.

Per quanto riguarda il primo punto, ricordando come nelle discussioni in passato svolte dalle istituzioni UE sull'argomento, l'ipotetica introduzione di poteri coercitivi fosse subordinata alla condizione di un maggior controllo parlamentare su Europol, la Commissione rileva che l'articolo 88, paragrafo 3, del TFUE, esclude ogni futura attribuzione di tale tipo: "Qualsiasi azione operativa di Europol deve essere condotta in collegamento e d'intesa con le autorità dello Stato membro o degli Stati membri di cui interessa il territorio. L'applicazione di misure coercitive è di competenza esclusiva delle pertinenti autorità nazionali". La Commissione osserva inoltre che Europol non dispone di alcuno dei poteri tipici delle forze di polizia nazionali, come il diritto di eseguire arresti, perquisizioni domiciliari o intercettazioni telefoniche; la disposizione che conferisce a Europol il diritto di chiedere agli Stati membri di avviare indagini penali (art. 7 della decisione 2009/371/GAI) lo autorizza soltanto a promuovere iniziative in casi specifici e non a costringere gli Stati membri a procedere a tali azioni; la partecipazione di agenti di Europol alle squadre investigative comuni, ha funzione di mero supporto, mentre

l'eventuale applicazione di misure coercitive rimane di competenza esclusiva delle pertinenti autorità degli Stati membri.

Per quanto riguarda il secondo punto, ossia la separazione dei ruoli, in previsione del futuro regolamento, la Commissione ritiene importante garantire una separazione adeguata tra il potere legislativo e quello esecutivo e tra autorità che rivestono ruoli diversi. La Commissione raccomanda quindi che il PE non designi membri in seno al consiglio di amministrazione. Analogamente, per evitare di trasformare la nomina del direttore esecutivo in una questione politica, la Commissione ritiene che essa debba spettare al consiglio di amministrazione e non al Consiglio o al PE.

#### 6.2.1 L'esame della Comunicazione presso la Camera dei deputati

La Comunicazione è stata esaminata dalla Camera dei deputati ai sensi dell'articolo 127 del suo Regolamento. Nel **documento finale** adottato il 23 marzo 2011, la Commissione affari costituzionali **ha valutato favorevolmente la comunicazione in esame, esprimendo le seguenti osservazioni:**

- a) allo scopo di evitare l'istituzione di nuovi organismi *ad hoc* per lo scambio di informazioni, appare opportuno avvalersi, secondo una prassi consolidata, dello strumento costituito da periodiche (eventualmente con cadenza semestrale) riunioni interparlamentari delle Commissioni competenti per la materia, in modo da valorizzarne le conoscenze e le competenze acquisite, in ogni caso garantendo una equilibrata rappresentanza dei parlamenti nazionali rispetto al Parlamento europeo;
- b) occorre approfondire le questioni, su cui la comunicazione della Commissione europea non sembra fornire puntuali elementi, relative alle modalità e alle procedure attraverso le quali esercitare il controllo di Europol, con particolare riferimento alla individuazione dei documenti che Europol sarebbe tenuta a trasmettere ai Parlamenti dell'Unione Europea ai fini di un proficuo controllo, e con quale periodicità. A riguardo, appare opportuno stabilire che il controllo da parte del Parlamento europeo in associazione con i Parlamenti nazionali non si attui solo *ex post* ma debba esercitarsi anche preliminarmente, sul programma annuale dell'Agenzia, al fine di verificarne la rispondenza agli obiettivi strategici elaborati dall'Unione europea in sede politica;
- c) si valuti inoltre l'opportunità di sostenere la richiesta avanzata dal Parlamento europeo di partecipare, con modalità da definire, alla procedura per la valutazione dell'idoneità dei candidati agli incarichi di vertice dell'Agenzia;
- d) occorre infine approfondire ulteriormente gli aspetti, che la comunicazione della Commissione europea non sembra definire con precisione, relativi alle modalità e alle procedure attraverso le quali esercitare il controllo di Europol, al fine di garantire, in particolare, un accurato monitoraggio in materia di protezione dei dati personali.

## 7. 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 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.

## 8. Frontex

### **8.1 Gestione delle frontiere esterne: assetto attuale di Frontex e proposte di riforma**

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 47.000 casi di cui il 10% durante operazioni Frontex. Nel 2007 sarebbero state adottate **488.000 decisioni di rimpatrio**, di **cui 226.000 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.*

Si segnala inoltre che la **proposta modificata di regolamento che istituisce un meccanismo di valutazione e monitoraggio per verificare l'applicazione dell'acquis di Schengen** (COM(2011)559), presentata dalla Commissione europea il 16 settembre 2011, attribuisce a Frontex un ruolo particolarmente rilevante. In particolare, la proposta prevede che rappresentanti di Frontex partecipino alle equipe che, sotto la direzione della Commissione europea e con la partecipazione di esperti nazionali, svolgeranno le visite volte a verificare la corretta applicazione dell'*acquis* di Schengen negli Stati membri. Inoltre Frontex dovrà presentare annualmente alla Commissione:

- **un'analisi dei rischi** che tenga conto della pressione migratoria, raccomandando le priorità per le valutazioni dell'anno successivo.

Le raccomandazioni si riferiranno a specifiche sezioni delle frontiere esterne e a specifici valichi di frontiera da valutare nell'anno successivo, nell'ambito del programma pluriennale. La Commissione mette tale analisi dei rischi a disposizione degli Stati membri.

- **un'analisi dei rischi** distinta, raccomandando priorità per valutazioni da svolgersi nell'anno successivo sotto forma di visite sul posto senza preavviso.

Tali raccomandazioni potranno riguardare ogni regione o ambito specifico e contengono un elenco di almeno dieci specifiche sezioni delle frontiere esterne e dieci specifici valichi di frontiera.

In base alla proposta di regolamento, la Commissione potrà inoltre, in qualsiasi momento, chiedere a Frontex di presentarle un'analisi dei rischi contenente raccomandazioni quanto a valutazioni da svolgersi sotto forma di visite sul posto senza preavviso.

Per quanto riguarda gli sviluppi futuri relativi all'agenzia, il **Piano di azione di attuazione del programma di Stoccolma** prevede la costituzione, da parte di Frontex, di **uffici regionali e/o specializzati**. A questo proposito si segnala che il **primo ufficio decentralizzato di Frontex** è entrato in funzione, **presso il Pireo**, per assicurare la 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.