

**SCHEDA DI VALUTAZIONE n. 15/2012**  
**dei progetti di atti legislativi trasmessi ai sensi del protocollo**  
**sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità**

<b>TITOLO:</b>	Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il sistema europeo di sorveglianza delle frontiere (EUROSUR).		
<b>NUMERO ATTO</b>	<a href="#">COM(2011) 873 def.</a>		
<b>NUMERO PROCEDURA</b>	2011/0427 (COD)		
<b>AUTORE</b>	Commissione europea		
<b>DATA DELL'ATTO</b>	12/12/2011		
<b>DATA DI TRASMISSIONE</b>	19/01/2012		
<b>SCADENZA OTTO SETTIMANE</b>	19/03/2012		
<b>ASSEGNATO IL</b>	24/01/2012		
<b>COMM.NE DI MERITO</b>	1 <sup>a</sup>	<b>Parere motivato entro</b>	01/03/2012
<b>COMM.NI CONSULTATE</b>	3 <sup>a</sup> e 14 <sup>a</sup>	<b>Oss.ni e proposte entro</b>	23/02/2012
<b>OGGETTO</b>	La proposta di regolamento intende stabilire il quadro giuridico necessario per ottemperare alla richiesta, formulata dal Consiglio europeo del 23-24 giugno 2011, di sviluppare ulteriormente il sistema europeo di sorveglianza delle frontiere (EUROSUR) in via prioritaria affinché diventi operativo entro il 2013, permettendo alle autorità degli Stati membri preposte alla sorveglianza delle frontiere e all'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea (Frontex) di condividere le informazioni operative e migliorare la cooperazione.		
<b>BASE GIURIDICA</b>	La proposta legislativa si basa sull'articolo 77, paragrafo 2, lettera d), del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), in virtù del quale il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, adottano misure riguardanti <i>"qualsiasi misura necessaria per l'istituzione progressiva di un sistema integrato di gestione delle frontiere esterne"</i> .		
<b>PRINCIPI DI SUSSIDIARIETÀ E PROPORZIONALITÀ</b>	La Commissione europea ritiene la proposta conforme al principio di sussidiarietà sancito dall'articolo 5 del trattato sull'Unione europea, in quanto l'istituzione di EUROSUR non		

può essere conseguita in misura sufficiente dagli Stati membri e può dunque, a motivo della portata e degli effetti dell'azione, essere conseguita meglio a livello di Unione.

La proposta costituisce uno sviluppo delle disposizioni dell'*acquis* di Schengen. Nel motivare il **valore aggiunto dell'intervento dell'Unione**, la Commissione sottolinea che EUROSUR segue un'impostazione decentrata, in quanto saranno i centri nazionali di coordinamento per la sorveglianza di frontiera a formare la struttura basilare della cooperazione nel quadro di EUROSUR. Collegando fra loro sistemi nazionali ed europei già esistenti e sviluppando nuove capacità, EUROSUR dovrebbe consentire alle autorità degli Stati membri preposte al controllo di frontiera e a Frontex di comunicare e scambiare informazioni per ottenere una migliore conoscenza della situazione alle frontiere esterne. La Commissione ritiene che, in tal modo, sarà possibile identificare più precisamente le imbarcazioni utilizzate per la migrazione irregolare e la criminalità transfrontaliera, con un uso più mirato, tempestivo ed economicamente vantaggioso dei dispositivi di intercettazione esistenti.

La Commissione europea ribadisce, inoltre, che il presente regolamento si limita a quanto è necessario per conseguire gli obiettivi proposti in ottemperanza al principio di proporzionalità.

## ANNOTAZIONI:

L'obiettivo della proposta di regolamento, che intende istituire un sistema europeo di sorveglianza delle frontiere (EUROSUR), è quello di rafforzare il controllo delle frontiere esterne dello spazio Schengen<sup>1</sup>. EUROSUR dovrebbe istituire, infatti, un meccanismo che permetterà alle autorità degli Stati membri preposte alla sorveglianza delle frontiere di condividere informazioni operative e cooperare fra loro e con Frontex<sup>2</sup> al fine di ridurre le perdite di vite umane in mare e il numero di migranti irregolari che entrano clandestinamente nell'Unione europea, nonché di aumentare la sicurezza interna prevenendo reati transfrontalieri quali la tratta degli esseri umani e il traffico illecito di stupefacenti.

I **centri nazionali di coordinamento** incaricati della sorveglianza di frontiera negli Stati membri, che dovranno garantire una gestione efficace ed efficiente delle risorse e del personale a livello nazionale, e **Frontex** comunicheranno fra loro tramite una **rete di comunicazione** che consentirà loro di scambiarsi sia informazioni sensibili non classificate, sia informazioni classificate (*articolo 7*)<sup>3</sup>. Nella scheda finanziaria legislativa allegata alla proposta, la Commissione rileva la necessità di

---

<sup>1</sup> Lo spazio senza frontiere interne creato con l'*acquis* di Schengen – il cosiddetto spazio Schengen – è stato sviluppato in un quadro intergovernativo fra la fine degli anni '80 e i primi anni '90 dagli Stati membri che intendevano abolire i controlli alle frontiere interne e attuare a tal fine misure d'accompagnamento, quali norme comuni in materia di controlli alle frontiere esterne, una politica comune dei visti, la cooperazione di polizia e giudiziaria e la creazione del sistema d'informazione Schengen (SIS). Non era stato possibile, in effetti, abolire i controlli alle frontiere interne nel quadro comunitario in quanto gli Stati membri non erano riusciti a mettersi d'accordo sulla necessità di tale soppressione per realizzare l'obiettivo della libera circolazione delle persone (articolo 14 del trattato CE). Tutti gli Stati membri dell'epoca, ad eccezione del Regno Unito e dell'Irlanda, hanno tuttavia aderito progressivamente allo spazio Schengen.

L'*acquis* di Schengen è stato integrato nel quadro dell'Unione europea con l'entrata in vigore del trattato di Amsterdam nel 1999.

<sup>2</sup> L'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea è stata istituita con [regolamento \(CE\) n. 2007/2004](#) del Consiglio del 26 ottobre 2004.

<sup>3</sup> Il *programma di lavoro della Commissione per il 2011* (COM(2010) 623 definitivo), del 27 ottobre 2010, prevede che: "Obiettivo di EUROSUR è rafforzare il controllo delle frontiere esterne Schengen, in particolare le frontiere marittime

una maggiore cooperazione fra le autorità preposte al controllo di frontiera e la polizia al fine di combattere i reati gravi alle frontiere esterne, notando come il ricorso a piccole imbarcazioni insicure sia all'origine del drammatico aumento di migranti che annegano nel Mediterraneo, in quanto le autorità di contrasto trovano estremamente difficile individuare e localizzare questo tipo di imbarcazioni in alto mare.

La proposta di regolamento fa parte del modello europeo di gestione integrata delle frontiere esterne e della strategia di sicurezza interna dell'Unione europea. EUROSUR dovrà, inoltre, contribuire allo sviluppo del sistema comune per la condivisione delle informazioni ai fini della sorveglianza del settore marittimo dell'Unione (CISE), fornendo un quadro più ampio per la conoscenza della situazione marittima tramite lo scambio di informazioni fra le autorità pubbliche di vari settori<sup>4</sup>.

La Commissione dichiara di avere esaminato la presente proposta per verificarne la piena compatibilità con i **diritti fondamentali**, in particolare la dignità umana, la proibizione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti, il diritto alla libertà e alla sicurezza, il diritto alla protezione dei dati di carattere personale, il divieto di respingimento, il divieto di discriminazione e i diritti del minore. In particolare, considerati gli *articoli 4 e 19, paragrafo 2*, della *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, che vietano di allontanare persone verso uno Stato in cui esiste un rischio serio di essere sottoposto alla pena di morte, alla tortura o ad altre pene o trattamenti inumani o degradanti, l'*articolo 18, paragrafo 2*, della proposta di regolamento vieta esplicitamente ogni scambio di informazioni con un paese terzo che potrebbe usare tali informazioni per identificare persone o gruppi di persone esposte a grave rischio di tortura, pene o trattamenti inumani o degradanti o altra violazione dei diritti fondamentali.

La Commissione sottolinea, inoltre, che la proposta di regolamento applica e rispetta le norme in materia di **protezione dei dati**, considerato anche l'*articolo 8* della *Carta* sulla protezione dei dati di carattere personale, poiché fra i dati condivisi potrebbero essere compresi dati personali<sup>5</sup>.

La cooperazione e lo scambio di informazioni fra i centri nazionali di coordinamento e l'Agenzia avverranno mediante '**quadri situazionali**' (*articolo 8*) che saranno stabiliti a livello **nazionale** (*articolo 9*) ed **europeo** (*articolo 10*) e di **intelligence prefrontaliera** (*articolo 11*). I quadri situazionali risulteranno dalla raccolta e valutazione, dal confronto, dall'analisi e interpretazione, dalla produzione, visualizzazione e divulgazione di informazioni. Comprenderanno i seguenti livelli:

- il livello "eventi", che conterrà informazioni su episodi connessi alla migrazione irregolare, alla criminalità transfrontaliera e a situazioni di crisi;
- il livello "operazioni", che conterrà informazioni sulla situazione e sulla posizione dei mezzi propri, sulle aree di operazione e informazioni ambientali;

---

meridionali e terrestri orientali. EUROSUR istituirà un meccanismo per le autorità degli Stati membri che eseguono attività di sorveglianza di frontiera (guardie di frontiera, guardie costiere, polizia, dogane e marina militare) per condividere informazioni operative e cooperare reciprocamente e con Frontex, al fine di ridurre le perdite di vite umane in mare e il numero di immigrati irregolari che sfuggono ai controlli all'ingresso nell'UE, e di aumentare la sicurezza interna contrastando la criminalità transnazionale quale terrorismo, tratta di esseri umani, traffico di armi e di droga ecc."

<sup>4</sup> Si vedano la comunicazione della Commissione "*Verso l'integrazione della sorveglianza marittima: un sistema comune per la condivisione delle informazioni sul settore marittimo dell'UE*" (COM(2009) 538 definitivo), presentata il 20 ottobre 2009; nonché la comunicazione della Commissione relativa a un *progetto di tabella di marcia per la creazione di un sistema comune per la condivisione delle informazioni ai fini della sorveglianza del settore marittimo dell'UE* (COM(2010) 584 definitivo), presentata il 21 ottobre 2010.

<sup>5</sup> La proposta specifica che gli scambi di dati personali effettuati tramite la rete di comunicazione di EUROSUR devono essere condotti sulla base delle vigenti disposizioni giuridiche nazionali e dell'Unione e nel rispetto dei requisiti specifici per la protezione dei dati previsti da tali disposizioni: il *regolamento (CE) n. 2007/2004* del Consiglio, del 26 ottobre 2004, che istituisce un'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea; la *direttiva 95/46/CE* del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 ottobre 1995, relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati; il *regolamento (CE) n. 45/2001* del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 dicembre 2000, concernente la tutela delle persone fisiche in relazione al trattamento dei dati personali da parte delle istituzioni e degli organismi comunitari, nonché la libera circolazione di tali dati; nel quadro della cooperazione giudiziaria e di polizia, la *decisione quadro 2008/977/GAI* del Consiglio, del 27 novembre 2008, sulla protezione dei dati personali trattati nell'ambito della cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale.

- il livello "analisi", che conterrà informazioni strategiche, prodotti analitici, intelligence, immagini e geodati.

Frontex faciliterà l'**applicazione comune degli strumenti di sorveglianza**, quali satelliti e sistemi di segnalazione delle navi, da parte degli Stati membri, al fine di ottenere e di trasmettere ai centri nazionali di coordinamento informazioni sulla sorveglianza delle frontiere esterne e della zona prefrontaliera su base regolare e in modo affidabile ed economicamente efficiente. Frontex potrà fornire tali informazioni combinando e analizzando i dati raccolti dai sistemi di segnalazione delle navi, entro i limiti legali loro assegnati, quali il sistema di identificazione automatica (AIS) e il sistema di controllo dei pescherecci via satellite (VMS); da immagini satellitari; da sensori montati su qualsiasi piattaforma, compresi velivoli con o senza pilota (*articolo 14*).

Il settore interessato nella struttura ABM/ABB<sup>6</sup> della proposta è il finanziamento degli affari interni per il periodo 2014-2020. La Commissione sottolinea che gli obiettivi specifici perseguiti da EUROSUR sono due: aumentare notevolmente la **conoscenza situazionale** e la **capacità di reazione** delle autorità degli Stati membri preposte al controllo delle frontiere e di Frontex "affinché, in uno scenario ottimale, possano giungere a identificare e contrastare, non appena ingegnati, ogni nuova rotta e ogni nuovo metodo della migrazione irregolare e della criminalità transfrontaliera".

Le varie componenti di EUROSUR saranno attuate principalmente da Frontex e dagli Stati membri (**gestione concorrente**) sulla base della comunicazione della Commissione "*Esame della creazione di un sistema europeo di sorveglianza delle frontiere (EUROSUR)*" ([COM\(2008\) 68 definitivo](#)), del 13 febbraio 2008, che ha stabilito una tabella di marcia di EUROSUR.

Per quanto riguarda l'**incidenza sul bilancio** della presente proposta, la Commissione specifica che:

- per l'istituzione dei centri nazionali di coordinamento, gli Stati membri riceveranno il sostegno del Fondo per le frontiere esterne nel periodo 2012-2013 e dello strumento di sostegno finanziario per le frontiere esterne e i visti, nel quadro del previsto Fondo Sicurezza interna, nel periodo 2014-2020;
- per creare la rete di comunicazione e altre componenti orizzontali di EUROSUR, quali il quadro situazionale europeo e il quadro comune di intelligence prefrontaliera, Frontex utilizzerà il proprio bilancio, all'occorrenza completato da un sostegno del Fondo Sicurezza interna (gestione finanziaria centralizzata diretta o indiretta);
- un finanziamento accordato nell'ambito del Settimo programma quadro di ricerca e sviluppo sosterrà l'istituzione del previsto servizio per l'applicazione comune degli strumenti di sorveglianza nel periodo 2012-2013;
- le misure nei paesi terzi vicini saranno finanziate, per il 2012-2013, dal programma tematico in materia di asilo e migrazione, nel quadro dello strumento di cooperazione allo sviluppo.

Come evidenziato nelle valutazioni d'impatto allegate<sup>7</sup>, i costi di EUROSUR ammonterebbero a **338,7 milioni di euro**.

---

14 febbraio 2012

A cura di Viviana Di Felice

Per informazioni: Ufficio dei rapporti con le istituzioni dell'Unione europea ([roci01a@senato.it](mailto:roci01a@senato.it))

---

<sup>6</sup> ABM: Activity-Based Management (gestione per attività) – ABB: Activity-Based Budgeting (bilancio per attività).

<sup>7</sup> Cfr. [SEC\(2011\) 1536](#) e [SEC\(2011\) 1538](#).