

**COMITATO PARLAMENTARE DI CONTROLLO
SULL'ATTUAZIONE DELL'ACCORDO DI SCHENGEN, DI
VIGILANZA SULL'ATTIVITÀ DI EUROPOL, DI CON-
TROLLO E VIGILANZA IN MATERIA DI IMMIGRAZIONE**

RESOCONTO STENOGRAFICO

INDAGINE CONOSCITIVA

5.

SEDUTA DI MARTEDÌ 17 GIUGNO 2014

PRESIDENZA DELLA PRESIDENTE **LAURA RAVETTO**

INDI

DEL VICEPRESIDENTE **GIORGIO BRANDOLIN**

INDICE

	PAG.		PAG.
FLUSSI MIGRATORI IN EUROPA ATTRA- VERSO L'ITALIA, NELLA PROSPETTIVA DELLA RIFORMA DEL SISTEMA EURO- PEO COMUNE D'ASILO E DELLA REVI- SIONE DEI MODELLI DI ACCOGLIENZA		supplente del consiglio di amministrazione di Frontex (Svolgimento e conclusione):	
Sulla pubblicità dei lavori:		Ravetto Laura, <i>presidente</i>	2, 10, 12, 16
Ravetto Laura, <i>presidente</i>	2	Brandolin Giorgio, <i>presidente</i>	10, 11, 13
Audizione del dottor Alessandro Menichelli, consigliere per la giustizia e gli affari interni nella rappresentanza permanente d'Italia presso l'Unione europea e membro		Arrigoni Paolo (LN-Aut.)	12
		Fauttilli Federico (SCpI)	11
		Menichelli Alessandro, <i>consigliere per la giustizia e gli affari interni nella rappre- sentanza permanente d'Italia presso l'Unione europea</i>	3, 10, 13
		Pegorer Carlo (PD)	12

PRESIDENZA DELLA PRESIDENTE
LAURA RAVETTO

La seduta comincia alle 12.45.

(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che se non vi sono obiezioni la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso, nonché mediante la trasmissione diretta sulla *web-tv* della Camera dei deputati.

(Così rimane stabilito).

Audizione del dottor Alessandro Menichelli, Consigliere per la giustizia e gli affari interni nella rappresentanza permanente d'Italia presso l'Unione europea e membro supplente del consiglio di amministrazione di Frontex.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione del dottor Alessandro Menichelli, consigliere per la giustizia e gli affari Interni nella rappresentanza permanente d'Italia presso l'Unione europea e membro supplente del consiglio di amministrazione di Frontex. Il consigliere Menichelli — mi permetto di ricordarlo — è anche candidato alla direzione dell'Agenzia. Quindi, la sua presenza, di cui la ringrazio, è per noi un onore. Non le illustro le modalità secondo cui si svolgono le audizioni presso il Comitato Schengen perché immagino che le siano note. Le segnalo, però l'indagine conoscitiva che

abbiamo avviato, riguardante i flussi migratori in Europa attraverso l'Italia, nella prospettiva della riforma del sistema europeo comune d'asilo e della revisione dei modelli di accoglienza, con particolare riferimento agli eventi degli sbarchi, quindi anche al coinvolgimento per il nostro Paese. Nell'ambito di questa indagine, i cui risultati confluiranno in una relazione formale da presentare al Parlamento entro il 31 dicembre, abbiamo proceduto all'audizione di autorevoli esponenti, i cosiddetti « *opinion leader* » e, naturalmente, abbiamo sentito anche i vari Ministri competenti.

La sua audizione è, dunque, per noi fondamentale ed abbiamo atteso ad invitarla proprio perché abbiamo voluto sentire prima gli interlocutori politici, in modo da avere da lei maggiore chiarezza sul merito delle questioni.

Prima del suo intervento, mi permetto di formulare dei potenziali quesiti ai quali, se vorrà, potrà rispondere o utilizzare, comunque, come tracce, ove possibile. Dopodiché, i colleghi avranno la possibilità di rivolgerle eventuali altre domande. Parto, quindi, dalla dichiarazione odierna del Ministro della difesa Pinotti, la quale ha auspicato che l'operazione *Mare Nostrum* venga di fatto — così si è espressa il Ministro, se non sbaglio — integrata o comunque recepita da Frontex. Ora, come presidente immagino — poi ci spiegherà meglio — che ciò significhi che il Ministro auspica un coinvolgimento di mezzi anche da parte degli altri Paesi europei e che, quindi, questa operazione non sia circoscritta all'azione della Marina italiana.

Da questo punto di vista, le chiedo un suo commento in relazione al dibattito, che è molto acceso nel nostro Paese, proprio sulle modalità dell'operazione

Mare Nostrum, nel senso che pur essendo consapevoli che questa operazione è finalizzata a salvare vite umane, sono stati espressi dei dubbi relativamente alla possibilità che, in qualche modo, essa incentivi i trafficanti di vite umane. Infatti, c'è un acceso dibattito perché pare che, effettivamente, venga sfruttata questa disponibilità, doverosa da parte della Marina, per poi incentivare il traffico di vite umane.

Chiedo, inoltre, un suo commento sulla legislazione correlata a questa operazione, in particolare sul Regolamento di Dublino, il quale mantiene, di fatto, il principio che lo Stato di primo approdo è quello che non soltanto deve portare avanti le operazioni di « accoglienza », ma anche l'analisi delle richieste di asilo, quindi tutto ciò che è ad esse correlato.

In qualità di Presidente — sentiremo poi altri colleghi — un altro commento che vorrei da lei è relativo al Regolamento Frontex. Sappiamo che è stato approvato dal Parlamento europeo con un'ampia maggioranza (mi pare 528 voti favorevoli, a fronte di 46 contrari) e che porta in sé il divieto di respingimenti; questo, probabilmente, anche sulla base della giurisprudenza comunitaria in merito, di cui si è discusso anche in ambito italiano. Di fatto, quindi, Frontex ha dei compiti di *rescue*, ma non può in alcun modo operare i respingimenti. Da questo punto di vista, le chiediamo se è vero che invece altri Stati europei — sono *rumors* — dietro il paravento di accordi anche con aree dell'Euro-Mediterraneo, in realtà, talvolta effettuano respingimenti delle navi in partenza dalle coste libiche.

L'altra cosa su cui vorrei un chiarimento riguarda la differenza, soprattutto per ciò che riguarda l'impiego dei mezzi, tra le operazioni Aeneas e Hermes, che sono proprie di Frontex e che, a quanto capiamo, sono anch'esse relative al presidio delle coste e all'attività di salvataggio di vite umane rispetto a *Mare Nostrum*. Inoltre, le chiedo come queste due importanti operazioni riescono a essere compatibili.

Ancora, più in generale, sulla sede di Frontex, il Ministro dell'interno e altri Ministri si sono pronunciati ribadendo l'opportunità di portare una sede di Frontex in Italia. Vorremmo, quindi, sapere se questo è un tema all'ordine del giorno e quali sono i commenti.

L'ultima questione riguarda, invece, una dichiarazione del vicedirettore di Frontex, Gil Arias Fernández, il quale parrebbe aver dichiarato che il *budget* di Frontex per il 2014 sarà più basso di quello per il 2013. Ora, sappiamo che il *budget* di Frontex viene deciso in seno al Consiglio, quindi le vogliamo chiedere se questa indiscrezione è confermata e come si stanno disponendo i Paesi europei da questo punto di vista.

In più, le chiedo se ci può dare qualche indicazione anche sul controllo delle frontiere terrestri, in particolare con riferimento all'area dei Balcani perché, a seguito delle audizioni svolte dal Comitato, ci siamo resi conto che, anche se finisce in maniera meno eclatante sulle cronache (fortunatamente, perché non c'è un problema di perdita di vita, come vediamo nei casi dei tragici sbarchi a cui assistiamo), il tema degli ingressi per via di terra è ugualmente determinante.

ALESSANDRO MENICHELLI, *consigliere per la giustizia e gli affari interni nella rappresentanza permanente d'Italia presso l'Unione europea*. Grazie, signor Presidente, per avermi invitato, quale tecnico, con l'idea di mettere a fuoco meglio cos'è e cosa fa Frontex.

Avrei intenzione di leggere al Comitato una mia relazione su questo tema, con alcuni aspetti che comprendono alcune delle domande che ha avuto la cortesia di rivolgermi. Spero di essere in grado di rispondere in modo compiuto a ogni sollecitazione. Naturalmente, rimango a disposizione per eventuali ulteriori approfondimenti che i signori componenti del Comitato vorranno chiedermi.

Su Frontex, dobbiamo cominciare — come lei ha accennato — dalla base giu-

ridica, che è un regolamento del 2004, modificato il 23 ottobre 2011 dal Parlamento europeo e dal Consiglio.

Frontex è attiva dal maggio 2005, ha sede a Varsavia e ha rappresentato lo strumento attraverso il quale l'Unione ha cercato di riempire un *gap* che si era determinato. Partendo dalla considerazione che il controllo e la sorveglianza delle frontiere esterne sono operate alla luce del Codice frontiere Schengen, quindi rientrano nell'assoluta competenza degli Stati membri, mirava ad assicurare una gestione integrata delle frontiere stesse, tale da garantire un livello elevato ed uniforme di questo tipo di controlli, come necessario corollario e misura compensatoria — se posso usare questa espressione — all'abolizione dei controlli alle frontiere interne, in attuazione dell'adesione a Schengen e quale componente essenziale di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

In questo modo, l'efficace attuazione di norme comuni in materia e di criteri e procedure relative al controllo e alla sorveglianza delle frontiere esterne, rendeva necessario un maggiore coordinamento della cooperazione operativa tra Stati membri, anche al fine di contribuire alla lotta contro l'immigrazione clandestina, il contrabbando di migranti e la tratta di esseri umani spesso, purtroppo, gestiti dalle organizzazioni criminali.

Un elemento significativo di questa impostazione normativa e di questo approccio culturale dell'Unione europea era connesso, quindi, alla necessità di dare attuazione concreta a uno dei principi fondanti del Trattato, cioè il principio di sussidiarietà, sancito dall'articolo 5 del Trattato sull'Unione europea, secondo il quale l'obiettivo del Regolamento Frontex — vale a dire contribuire a creare una gestione integrata della cooperazione collaborativa alle frontiere esterne degli Stati membri — non può essere, ovviamente, conseguito in misura sufficiente e ottimale da uno Stato membro, ma deve essere la risultante del concorso di vari Stati membri.

Quest'ultimo accenno all'abolizione dei controlli alle frontiere interne come con-

seguenza dell'appartenenza di un Paese all'area Schengen, permette anche di evidenziare che, proprio per questa ragione, l'Irlanda e il Regno Unito, esercitando il loro diritto connesso all'esercizio della clausola che nell'Unione europea si chiama dell'«*opting out*», per la quale questi due Paesi possono scegliere, secondo una sorta di *cherry picking*, di aderire a questa o quella misura, non sono vincolati al rispetto delle disposizioni che regolano il funzionamento dell'Agenzia.

Sul piano concreto, questo si traduce nel fatto che i loro rappresentanti, non essendo membri di diritto del consiglio di amministrazione dell'Agenzia, vi partecipano solo se espressamente invitati, senza tuttavia poter esercitare il diritto di voto. Questi due Paesi, però, possono chiedere al consiglio di amministrazione di partecipare alle attività operative (ovvero alle operazioni congiunte, ai progetti pilota, agli interventi rapidi e alle operazioni di rimpatrio), rimettendosi alla decisione a maggioranza assoluta del consiglio di amministrazione stesso.

Diversa è la posizione di quei Paesi che sono definiti «*Schengen associated countries*» (Islanda, Norvegia, Svizzera e Liechtenstein), che partecipano di diritto al consiglio d'amministrazione, seppure con limitato diritto di voto rispetto agli altri Paesi UE, ma hanno pieno diritto di essere presenti, se ritenuto opportuno, con proprio personale, mezzi o apparecchiature tecniche alle diverse attività operative.

Per inquadrare meglio l'argomento di cui stiamo parlando, l'Agenzia è indipendente per quanto riguarda le questioni tecniche; è un organismo giuridicamente dell'Unione, dotato di proprio bilancio destinato a coprire le spese operative e di personale amministrativo in genere, rientrando nel novero delle cosiddette «*agenzie decentralizzate dell'Unione europea*».

Questo significa che si tratta di agenzie per le quali è la Commissione europea che pianifica in un'ottica pluriennale — abbiamo il *multiannual staff policy*, il *multiannual budget* e così via — il fabbisogno di risorse finanziarie e umane necessarie allo svolgimento dei compiti loro assegnati.

Come detto, Frontex è dotata di personalità giuridica ed è rappresentata dal proprio direttore esecutivo; gode in tutti gli Stati membri della più ampia capacità giuridica riconosciuta alle persone giuridiche dalle legislazioni nazionali, in particolare, avendo la legittimità di acquisire o alienare beni mobili o immobili e stare in giudizio.

L'Agenzia, che per quest'anno avrà uno staff di 316 persone, destinate a diminuire leggermente da qui al 2020 per una certa politica di *redeployment* posta in essere dalla Commissione europea, ha al proprio vertice un direttore esecutivo, nominato all'esito di una procedura alquanto lunga e complessa dal consiglio d'amministrazione con una maggioranza di due terzi, sulla base una *short list* individuata dalla Commissione. Allo stato, come lei diceva, l'Agenzia è diretta *ad interim* dallo spagnolo Gil Arias, che è stato già vicedirettore esecutivo di Frontex per nove anni.

Riguardo all'organizzazione, l'Agenzia consta di un vicedirettore, tre divisioni (*operation, capacity building e administration*) rette rispettivamente da un cittadino tedesco, una francese e una finlandese. Le divisioni sono divise in unità, a loro volta suddivise in settori. Come italiani, non abbiamo né capi divisione, né capi unità. Oltre a queste divisioni, direttamente dipendente dal direttore esecutivo, opera un *Fundamental rights officer*, che è una cittadina spagnola.

L'Agenzia, in ossequio al proprio bilancio annuale e ai suoi programmi di lavoro annuali e pluriennali, svolge alcuni compiti importanti, tra cui soprattutto il coordinamento della cooperazione collaborativa tra Stati membri nella gestione delle frontiere esterne, assistenza in materia di formazione dei corpi nazionali di Guardia di frontiera, effettuazione di analisi dei rischi, sviluppo delle attività di ricerca pertinenti al controllo e alla sorveglianza della frontiere esterne, aiuto agli Stati membri in circostanze che richiedono una maggiore assistenza tecnico-operativa alle frontiere esterne, e offre gli Stati membri il supporto necessario per l'organizzazione di rimpatrio congiunto.

In ogni caso — qui mi rifaccio parzialmente alla domanda che ha avuto la cortesia di indirizzarmi — la stella polare di ogni intervento attuato da Frontex e nell'attività di coordinamento delle operazioni poste in essere dagli Stati membri, dovrà essere costituita dalla necessità di garantire il rispetto dei principi enunciati nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, a cominciare dal principio di *non-refoulement*.

In questo quadro generale, gli Stati membri possono continuare a collaborare a livello operativo tra loro e con i Paesi terzi alle frontiere esterne. Tuttavia, questa cooperazione bilaterale fa uno Stato membro e uno Stato terzo deve essere complementare con l'attività dell'Agenzia, in modo tale da non metterne in pericolo il funzionamento o il raggiungimento degli obiettivi. Inoltre, questa attività complementare presume l'obbligo, che ogni Stato membro ha nei confronti dell'Agenzia, di riferirle anche in merito alle questioni operative alle proprie frontiere esterne, che comunque si collocano al di fuori del quadro normativo e operativo dell'Agenzia.

Se, invece, vogliamo lo sguardo dal profilo organizzativo e istituzionale a quello funzionale, si vedrà che l'Agenzia esercita il suo ruolo soprattutto assicurando il finanziamento e il coordinamento dell'organizzazione e dello svolgimento della valutazione dei risultati tanto delle operazioni congiunte quanto dei progetti pilota e degli interventi rapidi alle frontiere marittime, terrestri ed aeree esterne dell'Unione, quanto delle operazioni congiunte di rimpatrio di coloro che sono ritenuti soggiornare illegalmente nel territorio degli Stati membri.

A tale fine, l'Agenzia si avvale sia dei mezzi tecnici, sia del personale posto a disposizione degli Stati membri, sia di specifiche attrezzature che possono dalla stessa essere acquistate o noleggiate a favore degli Stati membri e che da questi devono essere messi a disposizione dell'Agenzia entro 45 giorni dalla sua richiesta per essere impiegati nei diversi teatri operativi.

Frontex, inoltre, può inviare proprio personale esperto in attività di sorveglianza e controllo alle frontiere esterne, sia in quanto appartenente alle cosiddette « *european boarder guard teams* », sia come *seconded national experts*, cioè esperti nazionali distaccati dagli Stati membri, ma con una particolare competenza operativa in questo settore.

L'Agenzia, naturalmente, deve operare non in modo isolato — questo è un *must* — ma tenendo nella massima considerazione due fondamentali direttrici: da un lato, gli indirizzi generali che derivano dal Consiglio dell'Unione europea, per cui se i Ministri prendono delle decisioni, queste non possono essere pretermesse dall'Agenzia, che deve tener conto di questi indirizzi politici; dall'altro, la stretta relazione con la Commissione europea, con Europol e EASO (*European Asylum Support Office*), CEPOL (*European Police College*), EMSA (*European Maritime Safety Agency*), EFCA (*European Fisheries Control Agency*), FRA (*Fundamental Rights Agency*). Oltre a questi, deve operare in collegamento funzionale con organismi istituzionali quali IOM (*International Organization for Migration*), UNHCR (*United Nations High Commissioner for Refugees*), Interpol e così via.

Sul piano concreto, queste attività vengono svolte sulla base di un dettagliato piano operativo. In sostanza, l'Agenzia deve coordinare queste attività, ma concretamente come funzionano? Per svolgere questa attività l'Agenzia realizza, in collaborazione con lo Stato membro che dovrà ospitare o essere il *leader* di questa attività operativa, un piano operativo, che deve essere, appunto, concordato con lo Stato membro che ospita l'operazione e predisposto d'intesa con gli altri Stati membri che, come lei diceva, avessero voglia di partecipare con proprio personale e mezzi a questa attività operativa.

In questo piano operativo dovranno essere indicati gli obiettivi dell'operazione, la durata, l'area geografica di svolgimento, la composizione e i compiti degli appartenenti alle squadre di Guardia di frontiera distaccate negli Stati membri, le disposizioni sul comando e controllo dell'operazione

(quindi chi comanda), le attrezzature tecniche da utilizzare, le informazioni sull'eventuale giurisdizione e la legislazione applicabile nel caso concreto, le modalità di cooperazione con i Paesi terzi o altre agenzie UE, organi e organismi internazionali, nonché il sistema di rapporto e di valutazione da seguire alla fine della missione per valutare se sono stati raggiunti gli obiettivi o, ancor meglio, se ci sono state delle mancanze, per porre rimedio nella prossima attività operativa.

Dico questo anche con riferimento al tema della violazione di diritti umani perché anche questo, come vedremo, può costituire motivo, in casi di grave violazione, per sospendere l'operazione coordinata Frontex, che significa anche sospendere i finanziamenti.

Riguardo ai profili finanziari, abbiamo detto che queste operazioni sono finanziate dall'Agenzia. Concretamente, i profili finanziari arrivano a queste attività operative perché rinvenibili nel cosiddetto « *Framework Partnership Agreement* », con cui si mira a definire i rispettivi ruoli e responsabilità dell'Agenzia e degli Stati membri, così come termini e condizioni secondo cui un'attività operativa può essere finanziata sulla base del bilancio di Frontex.

Quindi, sulla base di un negoziato bilaterale che viene fatto di anno in anno tra uno Stato membro e Frontex si arriva a un accordo bilaterale, in cui vengono fissati i profili operativi e i contributi nazionali in termini di operatori e equipaggiamenti (cioè cosa mette sul piatto della bilancia lo Stato membro); il tutto confluisce nel citato piano operativo, in ordine al quale il direttore esecutivo adotta una specifica decisione finanziaria. Quindi, alla luce di questa attività istruttoria e di questo negoziato e in base a questo accordo, il direttore esecutivo alla fine adotta una specifica decisione finanziaria in cui vengono indicati i costi a riguardo sostenibili da parte dell'Agenzia.

Tuttavia, su questo aspetto bisogna sottolineare che ogni attività che viene coordinata dall'Agenzia (quando parliamo di attività operativa — ripeto — parliamo

di operazioni congiunte, progetti pilota, interventi rapidi o operazioni di rimpatrio) deve necessariamente essere basata su un elemento: l'Agenzia non fa un passo se non ha a proprio fondamento un'attività di analisi del rischio. Tutto si basa sull'attività di analisi del rischio connesso all'operazione svolta dall'Agenzia.

In questo ambito — parliamo di attività operativa di Frontex — un'analisi particolare è necessariamente data all'analisi operativa (cosa gli operatori si troveranno ad affrontare sul posto) per supportare l'intero ciclo operativo, che spesso dura diversi mesi. Lei ha avuto modo di citare Hermes e Aeneas, che durano, appunto, alcuni mesi. Pertanto, tutta l'attività operativa deve essere supportata da una specifica valutazione e analisi dei rischi.

Il principale prodotto dell'esercizio dell'analisi operativa si chiama *assessment for operational deployment*, redatto in piena autonomia dall'unità analisi del rischio, che a sua volta fa capo alla divisione operazioni, che a sua volta fa capo al direttore di questa divisione, che è un tedesco. Esso fornisce il quadro riferimento iniziale per indicare quali sono i fenomeni in atto o in corso di sviluppo nel teatro operativo e che quindi presuppongono la necessità di un supporto da parte di Frontex. Infatti, se gli operatori non sanno cosa si trovano di fronte, non si potrà dare il supporto necessario, delineando il più possibile un concetto operativo in ciascuna delle aree colpite: l'area di intervento; il periodo più indicato in base a criteri di costo-efficacia, tenendo conto anche delle limitazioni del *budget* dell'Agenzia; quali mezzi e per quanto tempo sono richiesti sulla base di questa analisi e dell'analisi dei fenomeni in atto.

Ulteriori elementi di analisi operativa, poi, possono essere assunti in seguito alle interviste che vengono fatte o nel momento in cui le persone vengono intercettate nell'atto di varcare le frontiere esterne dell'Unione, oppure in seguito al loro salvataggio in mare, dirette a conoscere luoghi di partenza, rotte seguite, dimensione e tipo dei mezzi di trasporto utilizzati, che

tipo di somme sono state pagate agli organizzatori del traffico, loro *modus operandi*, nazionalità coinvolte. Tutto questo ci dà un quadro che consente un'analisi mirata e funzionale allo svolgimento delle ulteriori attività operative, altrimenti si agirebbe al buio e manderemmo persone e mezzi senza sapere a cosa andiamo incontro.

Inoltre, durante le fasi delle operazioni congiunte l'analisi operativa fornisce con frequenza regolare, che può essere settimanale o mensile, a seconda del tipo di operazione, rapporti mirati al fine di orientare la risposta operativa al *modus operandi* e alle rotte utilizzate.

Questa è un'analisi di tipo operativo, cioè serve a supportare a monte, sulla base di una conoscenza della situazione del teatro operativo, l'attività dei mezzi degli Stati membri. Tuttavia, essa non va confusa con un'altra analisi che viene condotta Frontex, ovvero quella di tipo strategico, con la quale Frontex delinea, per un medio-lungo periodo, un intero quadro della situazione relativa a modelli, rotte, tendenze dei flussi migratori, attività criminali transfrontaliere (come il traffico di esseri umani), evidenziando le aree di maggiore criticità alle frontiere esterne.

Lo strumento utilizzato per svolgere questa analisi di tipo strategico è il *Frontex Risk Analysis Network*, che permette di condividere le più attuali conoscenze e informazioni dei vari servizi nazionali ed europei che operano nel settore. In pratica, ognuno, sulla base del proprio patrimonio informativo, mette a conoscenza i propri dati, che vengono analizzati da Frontex per fare un'analisi di tipo strategico, per cui sappiamo che nei mesi futuri ci troveremo di fronte a un certo tipo di situazione.

L'attività di supporto agli Stati membri da parte dell'Agenzia è poi assicurato dal fatto che essa forma le professionalità che dovranno operare nei vari teatri operativi. Ad esempio, forma gli esperti nella conduzione delle interviste ai migranti, nel controllo della sorveglianza di frontiera e nella verifica della validità dei documenti di viaggio che vengono presentati dai mi-

granti alla frontiera. Inoltre, si occupa dell'invio nelle zone di operazioni di rappresentanti delle squadre europee di Guardia di frontiera o di esperti nazionali distaccati, della messa a disposizione di vari tipi di mezzi, equipaggiamenti e attrezzature tecniche (aerei, elicotteri, imbarcazioni a lungo e medio raggio, automezzi specificamente attrezzati per questo tipo di attività, visori notturni, rilevatori di battiti cardiaci e altro ancora).

Comunque, il complesso di questi profili organizzativi, finanziari e operativi che fanno capo all'Agenzia costituisce, comunque, oggetto di numerose verifiche, sia da parte del consiglio d'amministrazione dell'Agenzia (che come ho detto è composto da un rappresentante per Stato membro, da un supplente e dalla Commissione), sia da parte degli organismi di *audit* interno ed esterno. Difatti, l'Agenzia è comunque soggetta a un *audit*, sia interno, sia esterno (poi vedremo come funziona se si ci sarà tempo o un particolare interesse su questo). Questo insieme di interventi — tutti opportuni — vanno, però, traslati sul piano operativo. Bisogna, quindi, volgere necessariamente lo sguardo alle aree dove sorge il problema, cioè i Paesi terzi di origine e transito dei migranti, con un imprescindibile punto di riferimento per l'Agenzia: adempiere il duplice obbligo di garantire la sicurezza delle frontiere esterne, rispettando la dignità umana e i diritti fondamentali di queste persone.

Quindi, adesso ma soprattutto in futuro, Frontex, come mero componente di un complesso sistema di agenzie e di vari attori istituzionali, si trova a dover focalizzare l'attenzione sui Paesi terzi, concorrendo a coinvolgerli nell'attività diretta talvolta, purtroppo, a ricostruire la loro capacità istituzionale, ordinamentale e operativa, al fine di prevenire e contrastare, già nel loro territorio, il traffico di esseri umani e la migrazione illegale, anche attraverso un miglioramento della loro capacità d'azione nelle loro frontiere esterne.

Complementare al funzionamento e al successo di questi sforzi sarà quanto Frontex potrà dare anche in termini di assi-

stenza tecnica, spesso beneficiando di finanziamenti dell'Unione europea ultronei rispetto al proprio bilancio. Si tratta, quindi, di progetti mirati ad assistere tecnicamente i Paesi terzi, per cui Frontex ha la possibilità di attingere a finanziamenti esterni al proprio bilancio.

D'altra parte, si deve anche considerare che l'Unione in questo momento — come il Comitato ha più volte sottolineato — ha la necessità di far fronte a tensioni e instabilità politiche, sociali ed economiche alle nostre frontiere. Eventi come le primavere arabe, l'ormai lunga crisi siriana, un'eventuale involuzione drammatica della crisi ucraina possono determinare la necessità di rimodulare gli interessi dell'Agenzia.

Come il Comitato ha più volte sottolineato e come ha affermato il Consiglio europeo nel dicembre scorso, Frontex è un componente di un sistema che deve affrontare un fenomeno molto più ampio e che dovrà tener conto di varie indicazioni. Mi riferisco a quello che il Consiglio europeo ha definito un approccio integrato, coerente e a lungo termine, focalizzato anche sulle cause dei processi migratori. Allora, se questo è vero, la riflessione va operata su un piano concreto, cioè capendo se Frontex ha i mezzi ordinamentali e le capacità operative per rispondere a questa esigenza.

Riguardo al rapporto tra Frontex e i Paesi terzi, ci aiuta il Regolamento di Frontex che all'articolo 14, riformulato sulla base della modifica del 2011, parla di un obbligo. Infatti, Frontex deve agevolare la cooperazione collaborativa tra Stati membri e Paesi terzi nel quadro della politica dell'Unione in materia di relazioni esterne. Vi sono, poi, tre compiti che vengono chiamati « *can clauses* » perché secondo il Regolamento non sono obbligatori, ma discrezionali: Frontex può cooperare con le autorità di questi Paesi; può inviargli propri funzionari di collegamento per instaurare e mantenere contatti e contribuire a prevenire e combattere l'immigrazione clandestina e facilitare il rimpatrio degli immigrati in posizione irregolare; può varargli e finanziargli progetti e assistenza tecnica.

Frontex ha il potere giuridico di fare questo, ma dovrà farlo non come attore isolato, bensì in collaborazione con altre agenzie o con altri istituti. Abbiamo fatto l'esempio della lotta alle organizzazioni criminali che gestiscono il traffico di esseri umani, che è la cifra del coinvolgimento pieno di Europol, perché si tratta di integrare un'azione di contrasto a una fenomenologia criminale, per cui è competente, appunto, innanzitutto Europol. Tuttavia, Frontex può contribuirvi ponendo a disposizione di Europol il proprio patrimonio informativo e raggiungendo questo fine. Lo strumento per arrivare a questo è l'obbligo di stipulare un accordo – Frontex agisce sulle altre agenzie attraverso dei *working arrangements* - con Europol su questo tipo di attività.

Tutto si traduce nella necessità di aggiornare il concetto di gestione integrata di frontiera alla luce dell'esperienza fin qui maturata sulla base degli strumenti Ue disponibili, mirando a una cooperazione sempre più stretta tra le competenti istanze nazionali e sovranazionali, cercando di incrementare il livello di sicurezza alle frontiere interne, che è poi uno dei cinque obiettivi prioritari della famosa strategia di sicurezza interna del 2010, per cui siamo perfettamente in linea. Questa, peraltro, è la direzione in cui si sono mossi il Consiglio e la Commissione nell'istituzione della *task force* nel Mediterraneo, che è stata molto spesso presa in considerazione da questo Comitato.

Ugualmente, Frontex dovrà rafforzare l'attuale livello di cooperazione regionale, alimentando ulteriormente l'impegno per la piena realizzazione di alcune iniziative che già sono state lanciate, a partire sia dall'attuazione del Piano d'azione dell'Unione europea sulle pressioni migratorie, che fissa diversi obiettivi in capo a Frontex, sia dai partenariati di mobilità già firmati con Marocco e Tunisia e prossimamente con la Giordania, sempre continuando a investire nei processi di dialogo regionale su migrazione, mobilità e sicurezza.

Nell'ambito del rafforzamento della collaborazione di tipo regionale, a parte quanto ha fatto e farà presso i Paesi dei

Balcini occidentali, che anche lei ha avuto la cortesia di ricordare, e di quelli appartenenti al cosiddetto «partenariato orientale» (Armenia, Azerbaigian, Bielorussia, Georgia, Moldavia e Ucraina), verso i quali ha già in atto attività di formazione dei rispettivi operatori di frontiera e di partecipazione a esercizi congiunti di analisi del rischio – è inutile che Frontex fa un certo tipo di analisi del rischio, se i Paesi terzi con cui vuole collaborare hanno un'analisi del rischio completamente difforme, quindi lo sforzo è quello di parlare lo stesso linguaggio – Frontex dovrà cercare di valorizzare il cosiddetto «African Frontex Intelligence Community» (AFIC), in vista dello scambio di dati strategici e tattici conseguenti a predisposizioni di rapporti congiunti di analisi del rischio relativamente alle rotte utilizzate per arrivare in Europa e al connesso uso di documenti falsi.

Accanto a queste iniziative, molto sarà fatto in relazione ai Paesi terzi di origine del transito dei migranti, a cominciare dalla nuova conclusione di accordi di lavoro. Infatti, quando parliamo di collaborazione con i Paesi terzi di origine del transito, questa deve avere una forma, che è data proprio dagli accordi di lavoro (*working arrangements*) siglati dal direttore di Frontex, previo mandato del consiglio di amministrazione.

Si tratterà, quindi, di firmare nuovi accordi lavoro, attuando al tempo stesso quelli che già sono vigenti. Mi riferisco a Bielorussia, Moldavia, Federazione russa, Ucraina, Albania, Bosnia Erzegovina, FYROM, Montenegro Serbia, Armenia, Azerbaijan, Georgia, Turchia, Capo Verde, Nigeria, Canada e Stati Uniti d'America. È importante, quindi sapere, che gli accordi già esistono, ma bisogna attuarli, valutando anche l'opportunità di praticare altre intese.

L'oggetto sarà sempre quello dello scambio di informazioni e delle migliori pratiche, formazione degli operatori di frontiera, programmi di ricerca e sviluppo comuni, condivisione dei metodi di analisi di rischio, possibilità di svolgere operazioni congiunte.

In questo quadro, sarà opportuno partire anche dalla finalizzazione degli accordi con alcuni Paesi terzi – mi riferisco segnatamente a Egitto, Libia, Mauritania, Marocco, Tunisia e Senegal – nei cui confronti il consiglio di amministrazione dell’Agenzia ha già dato specifico mandato negoziale al direttore esecutivo. Quindi, ci troviamo di fronte a due direttrici: da un lato, attuare concretamente quello che già è stato fatto e siglato; dall’altro, stringere l’accordo con quei Paesi che ho appena citato e per i quali il direttore esecutivo ha già mandato, essendo in capo a lui la prerogativa di negoziare.

PRESIDENTE. Quindi, l’interlocutore c’è. Anche in Libia libia ?

ALESSANDRO MENICHELLI, *consigliere per la giustizia e gli affari interni nella rappresentanza permanente d’Italia presso l’Unione europea*. In Libia, poi, è un altro discorso. Infatti, la difficoltà di Frontex e del suo direttore esecutivo è trovare l’interlocutore con cui stipulare accordi lavoro volti a ottenere uno scambio di informazioni, la formazione degli operatori di frontiera, la possibilità di arrivare a fare analisi del rischio congiunte e così via.

Un’altra misura ipotizzabile – questo è molto importante alla luce del nuovo Regolamento Frontex – è distaccare ufficiali di collegamento di Frontex in questi Paesi di origine e transito. Parliamo, ovviamente, di Paesi non sempre facili, anche per quanto riguarda la sicurezza. Quindi, l’attenzione del direttore sarà di assicurare sia il successo della missione, sia adeguati livelli di sicurezza personale, perché si rischia la vita dei colleghi che dovessero essere mandati come ufficiali di collegamento Frontex.

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE
GIORGIO BRANDOLIN

ALESSANDRO MENICHELLI, *consigliere per la giustizia e gli affari interni nella rappresentanza permanente d’Italia*

presso l’Unione europea. Ora, la priorità, alla luce del regolamento, deve essere data ad alcuni Paesi terzi, che sono quelli che, sulla base di una specifica analisi del rischio (torniamo all’attività dell’Agenzia), costituiscono Paesi di effettiva origine e transito dell’immigrazione legale. Dall’altro lato, però, è necessario assicurare il più alto livello possibile di protezione nello svolgimento delle funzioni.

A questo riguardo, un elemento utile di partenza potrebbe essere cominciare a distaccare gli ufficiali di collegamento nei Balcani occidentali, che sono stati citati in premessa, e in Turchia perché quest’ultima è un Paese con cui Frontex ha siglato nel 2012 un *Memorandum of understanding* che è già in atto. L’Unione ha anche raggiunto un accordo di riammissione, individuando alcuni punti critici in relazione alle frontiere terrestri e marine della Turchia. Ci riferiamo, in particolare alla frontiera greco-turca e a quella greco-bulgara, laddove c’è il passo chiamato del Capitan Andreevo, che è un punto dove arrivano parecchie persone.

Al tempo stesso, sarà importante prendere in considerazione l’aeroporto di Istanbul, che, secondo le analisi, costituisce un punto in cui Frontex individua l’arrivo di molti migranti che mirano a imbarcarsi sugli aerei per raggiungere i Paesi dell’Unione europea, spesso utilizzando documenti falsi. Quindi, vi è un’attenzione anche a questo ambito.

Oltretutto, questi ufficiali di collegamento saranno chiamati a svolgere un ulteriore importante ruolo nella raccolta delle informazioni, cosa che possiamo trovare anche in un’altra base normativa, il Regolamento Eurosur, che assegna agli ufficiali di collegamento di Frontex anche il compito di fornire informazioni utili ad alimentare il cosiddetto « *Common Pre-Frontier Intelligence Picture* », ovvero informazioni volte a permettere a Frontex di capire cosa succede al di là del Mediterraneo, quindi quali sono gli scenari in atto al momento. Questo deve essere un compito degli ufficiali di collegamento in base al Regolamento Eurosur.

Un ulteriore rilievo potrà essere rappresentato anche dalla volontà di contribuire alla completa attuazione degli accordi di riammissione che sono stati finora siglati dall'Unione, al fine di assicurare un effettivo ritorno, coordinato e finanziato da Frontex, dei cittadini dei Paesi terzi che soggiornano illegalmente nel territorio degli Stati membri, naturalmente dando la precedenza ai ritorni volontari e rispettando la dignità umana e i diritti fondamentali dell'individuo, così come disposto dalla direttiva sui rimpatri del 2008 e dal relativo Codice frontiera predisposto da Frontex per questo tipo di operazioni.

La strada è lunga e complessa, ma solo il perseguimento di un dialogo integrato di tutti i competenti attori nazionali e sovranazionali e l'integrazione di tutte le componenti politiche interne ed esterne all'Unione permetteranno di anticipare le sfide e raggiungere gli obiettivi in materia di gestione delle frontiere esterne, prevenendo e contrastando i traffici di esseri umani, spesso gestiti da organizzazioni criminali, salvando, al tempo stesso, la dignità umana.

Presidente, avrei terminato la relazione. Ho già alcune domande che mi erano state rivolte, quindi posso rispondere a queste oppure ascoltare i vostri interventi.

PRESIDENTE. Prima di rispondere, proporrei di attendere la presidente Ravetto. Do, quindi, la parola ai colleghi che intendano porre quesiti o formulare osservazioni.

FEDERICO FAUTTILLI. La ringrazio per la sua ampia e approfondita relazione, che credo abbia messo tutti noi in condizione di comprendere meglio che cosa è Frontex. Infatti, in questi ultimi giorni ne abbiamo spesso parlato, leggendo delle sintesi sulle sue funzioni e sul suo ruolo, senza avere un'informazione precisa ed approfondita. Di questo, quindi, la ringrazio. A proposito di questo, vorrei farle alcune brevissime domande. In queste ultime settimane, l'ampliarsi del fenomeno dell'immigrazione nei confronti del nostro

Paese ha messo in allarme in modo rilevante non soltanto l'opinione pubblica e le forze politiche, ma lo stesso Governo, che a cominciare dal Ministro dell'interno — stamattina, peraltro, è intervenuto anche il Ministro della difesa — ha sottolineato la necessità di un coinvolgimento maggiore di Frontex.

Noi, già nelle riunioni passate, abbiamo chiesto al Governo, come Comitato, la possibilità di verificare a livello di Unione europea lo spostamento della sede di Frontex, oppure l'apertura di una nuova sede nel nostro Paese, proprio in relazione all'emergenza immigrazione che sta vivendo l'Italia. Il Ministro dell'interno, nei giorni scorsi, ha parlato addirittura di un'assunzione diretta della gestione del fenomeno che viviamo da parte di Frontex. Rispetto a queste due questioni, la domanda è se ritiene possibili, dal punto di vista non politico, bensì tecnico, soluzioni di questo tipo.

Un'ultima considerazione riguarda Istanbul. Da parte dell'Unione europea non è possibile un'iniziativa per governare insieme al Governo turco quello che accade all'aeroporto di Istanbul? Da notizie di stampa ci risulta, infatti, che questo accade perché il Governo consente quotidianamente numerosi voli dai Paesi da cui si verifica l'emigrazione verso Istanbul, per poi trasferire questa immigrazione dalla Turchia nei Paesi europei.

PRESIDENTE. Vorrei rivolgerle anch'io alcune domande. Dalle varie audizioni che abbiamo svolto si capisce benissimo che i flussi di questi « sfortunati » si bloccano là dove c'è una buona azione di frontiera e trovano altre strade. Adesso, la strada più partecipata è quella attraverso *Mare Nostrum*. Difatti, quando abbiamo parlato di flussi di immigrati lungo i Balcani, mi sembra di aver capito che quello è molto diminuito rispetto a qualche anno fa. La domanda è se Frontex sia in grado di comprendere con una certa immediatezza come questi flussi si formano e vengono instradati, per poi contrastarli.

Vengo alla seconda domanda. Ricordo che, anni fa, l'aeroporto di Sarajevo era

una specie di *hub*, in particolare per sfortunati di religione musulmana, che da lì poi partivano. All'epoca — era il 2001, se non sbaglio — è stato fatto un accordo con la Bosnia Erzegovina per bloccare quel flusso, per cui il problema, in parte, è stato risolto. Ora, è vero che a Istanbul i numeri sono molto più grandi, tuttavia accordi del genere non potrebbero essere fatti con maggiore immediatezza?

Inoltre — terza domanda — nel Mediterraneo Frontex con quali progetti o con quali strumenti sta affrontando l'emergenza? A questa si lega automaticamente la domanda sia della presidente Ravetto, sia del collega Fauttilli, ovvero come, con questi strumenti, è possibile collaborare con la nostra operazione *Mare Nostrum*.

Infine, ho una quarta domanda molto specifica circa il mio territorio. Avete informazioni su quando la Croazia sarà in grado di rispettare i regolamenti e le procedure di Frontex, quindi spostare la frontiera esterna terrestre a est dalla Slovenia-Ungheria alla Croazia.

CARLO PEGORER. Ringrazio anch'io il nostro ospite per l'ottimo intervento. È stata una relazione utile, che ci ha consentito di capire molte cose, che anche dalle letture della stampa qualche volta non vengono intese nel giusto modo. A proposito, chiedo se è possibile avere questa comunicazione disponibile al più presto. Dal suo intervento forse non ho capito bene un aspetto. Sempre da un punto di vista tecnico, riguardo al lavoro che svolgete, oltre a quello della definizione degli obiettivi di intervento, che immagino siano riferiti in modo particolare al sorgere di alcune situazioni particolari, ovvero di emergenza, nella sua relazione ho colto il fatto che dedicate del lavoro anche alla visione di prospettiva, quindi a ciò che può accadere.

Vorrei capire se il materiale che elaborate e anche gli studi che svolgete vengono messi a disposizione dei vari Governi o dell'Unione europea per azioni preventive o di intervento là dove questi fenomeni possono nascere. Questo è il dubbio che mi rimane perché, se ho capito bene,

al di là dell'intervento di prevenzione o repressivo (scusi il termine, che forse non è corretto), c'è anche un lavoro di studio e di analisi che può essere utilmente utilizzato ai fini della definizione di iniziative politiche.

PAOLO ARRIGONI. Mi scuso per il ritardo. Forse farò delle domande a cui il relatore ha già risposto. Comunque, vorrei sapere qual è il bilancio di Frontex del corrente anno, anche in rapporto a quello del triennio precedente e se considera le risorse messe a disposizione sufficienti per i compiti ai quali Fontex è chiamato a rispondere.

Inoltre, ricollegandomi alla domanda fatta dal vicepresidente, il Ministro del lavoro Poletti nel corso della penultima audizione in questa sede, ha parlato di misure di contrasto attuate da Grecia e Malta in ordine al blocco per fronteggiare l'ingresso via mare di migranti. Vorrei sapere se è al corrente nello specifico di queste misure di contrasto e se Frontex supporta questi due Paesi in ordine a queste misure.

PRESIDENZA DELLA PRESIDENTE LAURA RAVETTO

PAOLO ARRIGONI. Infine, ieri il Ministro della difesa Pinotti auspicava che la missione *Mare Nostrum* possa essere assorbita da Frontex. Mi pare che lei sia membro supplente del consiglio di amministrazione dell'Agenzia, quindi le chiedo se tecnicamente ci state lavorando. Questo presupporrebbe comunque un'estensione dell'area del Mediterraneo oggetto di pattugliamento, a questo punto non solo della Marina militare italiana, ma anche degli altri Paesi dell'Europa che si affacciano sul Mediterraneo. Insomma, vorrei avere sua opinione e sapere se è stato già fatto un ragionamento in seno al consiglio di amministrazione.

PRESIDENTE. Purtroppo, mi sono persa la parte finale dell'intervento e sicuramente un aspetto determinante, per cui le chiedo una risposta secca, se già non

l'ha data, proprio sulla dichiarazione del Ministro Pinotti, cioè sulla possibilità che Frontex recepisca l'operazione *Mare Nostrum*.

ALESSANDRO MENICHELLI, *consigliere per la giustizia e gli affari interni nella rappresentanza permanente d'Italia presso l'Unione europea*. Innanzitutto, vorrei ringraziare nuovamente il presidente del Comitato di questa opportunità che mi ha dato quale tecnico (ci tengo a evidenziarlo nuovamente). Se il presidente mi autorizza, passerei in rassegna le varie domande perché sono molte e non so se sarò in grado di rispondere. Tuttavia, cercherò di dare risposte compiute. Riguardo al tema della sostituzione di Frontex nell'assetto operativo posto in essere con *Mare Nostrum*, con il coinvolgimento di altri Stati membri, si tratta di un'indicazione di tipo politico che, nel momento in cui viene specificamente indicata, sta a noi tecnici tradurre in fatti concreti. Il senatore faceva giustamente riferimento al discorso del consiglio di amministrazione. Questo, infatti, è un *input* politico che poi dovrà trovare traduzione nei vari momenti decisionali, dal Consiglio dell'Unione europea, con il pieno coinvolgimento degli Stati membri in quel consesso, alla Commissione europea, per poi arrivare a Frontex, che lo valuterà da parte del direttore esecutivo e del suo consiglio d'amministrazione. Quindi, nel momento in cui venisse un'indicazione di tipo politico sarà cura degli organismi tecnici attuarla.

Vorrei precisare un elemento importante. Il presidente mi ha introdotto come candidato al posto di direttore esecutivo di Frontex. In effetti, lo sono stato. Come ho detto, la procedura è molto complessa e si è conclusa nello scorso aprile con un annullamento della stessa. Eravamo rimasti in cinque candidati, che sono stati ascoltati da un organismo consultivo della Commissione. Al termine di queste audizioni, la Commissione ha annullato l'intera procedura e l'ha riavviata con una nuova *call* il 13 giugno scorso. I termini per la presentazione delle domande scadono il 14 luglio. Dico questo perché non essendo io

un libero professionista, ma un funzionario dello Stato, nel momento in cui l'amministrazione riterrà che debba ricandidare nuovamente la mia persona, sarà mio obbligo farlo. Per il momento, preciso che sono arrivato negli ultimi cinque, ma nella precedente fase selettiva. Adesso c'è una nuova selezione, per cui se l'amministrazione riterrà di indicarmi, sono pronto; altrimenti, la scelta non dipende da me perché è un'indicazione tipo politico.

Quanto ai respingimenti, sono materia del Codice frontiere Schengen, che stabilisce quando e come gli Stati membri debbono arrivare a respingere delle persone che vogliono entrare illegalmente nel territorio dello Stato, oppure che sono trovate in possesso documenti di viaggio non validi.

Hermes e Aeneas, rispetto a *Mare Nostrum*, sono delle operazioni che vengono condotte nelle varie zone del Mediterraneo, come Poseidon land, Poseidon sea, Attica, Indalo, Minerva, Hera. Hermes e Aeneas sono, tra quelle coordinate da Frontex, le più vicine all'Italia.

GIORGIO BRANDOLIN. Cioè, Libia e Tunisia ?

ALESSANDRO MENICHELLI, *consigliere per la giustizia e gli affari interni nella rappresentanza permanente d'Italia presso l'Unione europea*. No, in mare. A grandi linee, Hermes si colloca sotto la Sicilia e Aeneas nella parte dello Jonio, tra la Puglia e la Calabria. Quindi, sono tra loro complementari. Da un punto di vista operativo, Hermes ha uno stanziamento di 3 milioni di euro per quest'anno e Aeneas di 2 milioni di euro. Hermes e Aeneas si svolgeranno entrambe dal 1° maggio al 30 settembre 2014.

Un'altra domanda ricorrente riguarda la sede di Frontex in Italia. Anche questa è un'impostazione di tipo politico. Il Governo si è espresso chiaramente. Se il Comitato ritiene, posso dire quali sono i passaggi perché questo avvenga, ovvero cosa prevede il Trattato e il Regolamento Frontex per questo tipo di attività.

La sede dell'Agenzia, attualmente a Varsavia, è decisa dal Consiglio dei Mini-

stri dell'Unione europea all'unanimità. Quindi, perché ciò avvenga, c'è un combinato disposto tra Regolamento Frontex, Trattato dell'Unione europea e Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in forza del quale ciò richiede una decisione del Consiglio e una proposta normativa da parte della Commissione o, ai sensi dell'articolo 76 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, una proposta da parte di un quarto degli Stati membri.

Nel momento in cui questo è proposto dalla Commissione o da un quarto degli Stati membri si avvia il processo di legislazione ordinaria che prevede una decisione, secondo il vecchio procedimento di Lisbona, del Parlamento europeo e del Consiglio. In ogni caso, la sede dell'Agenzia è — ripeto — decisa all'unanimità.

In sostanza, c'è una proposta della Commissione o di un quarto degli Stati membri, che viene discussa in Consiglio, dovendo arrivare all'unanimità. Poi, siccome parliamo di legislazione ordinaria, questa è una competenza anche del Parlamento europeo, alla luce del Trattato di Lisbona. Questo comporta che il tema verrà trattato nella Commissione LIBE (Libertà civili, giustizia e affari interni) del Parlamento, competente per queste materie, dove si dovrà raggiungere un accordo. Ora, se la proposta è votata a maggioranza nella LIBE passa alla plenaria, che dovrà approvarla definitivamente. Infatti, la Commissione LIBE dà il contributo o l'indirizzo per la decisione della plenaria del Parlamento, che si svolgerà a Strasburgo.

Da un punto di vista storico, esiste un caso di spostamento di un'agenzia, ovvero della CEPOL, che aveva sede a Bramshill in Inghilterra. Gli inglesi, infatti, hanno ritenuto di non poter più ospitare questa agenzia, rimettendola sul mercato. Ci sono state delle indicazioni da vari Stati membri che si erano proposti di ospitarla. Alla fine, il Consiglio ha scelto all'unanimità la sede di Budapest. Si è avviata, quindi, tutta la procedura per arrivare a questo spostamento della sede.

Si è fatto riferimento anche a una sede distaccata. Questa soluzione trova la base

giuridica in un articolo del Regolamento Frontex che parla di reparti specializzati, perché con reparti specializzati si vuole intendere anche questo. Esiste già una sede distaccata in Pireo, il cui lancio fu deciso dal consiglio d'amministrazione nel 2010 per un certo periodo di tempo. L'operazione partì, infatti, come un progetto pilota perché le autorità greche spingevano fortemente per avere questa sede distaccata, che è stata accordata nel 2010. Il progetto pilota si è svolto in un certo arco temporale e si è poi deciso di mandarlo avanti, per cui da *Frontex Operational Office* è diventato *Frontex Liaison Office*; il tutto terminerà il 31 dicembre 2015. Nel frattempo, però, questo ufficio distaccato nel Pireo, che era partito con un organico di 12-15 persone, attualmente conta solo 4-5 persone perché il direttore nel tempo lo ha ridimensionato.

Sulla questione del *budget*, posta sia dal presidente, sia dal senatore, siamo a circa 90 milioni. Nel 2013, il bilancio aveva 93,950 milioni di euro, più 21,800 milioni di *carried over*, cioè somme non spese nell'esercizio finanziario precedente che vengono portate avanti nell'esercizio finanziario, ma con una particolarità. Infatti, se leggiamo il Regolamento finanziario di Frontex, non quello istitutivo, scopriamo che il *carried over* può essere portato avanti, ma queste risorse devono essere impegnate entro il 31 marzo, altrimenti sono cancellate.

Per quest'anno siamo quasi a 90 milioni, con un *carried over* rispetto al 2013 di quasi un terzo, cioè 31,800 milioni, che saranno portati a bilancio nel 2014. Ciò vuol dire che l'Agenzia non ha speso quello che doveva. Dico questo perché si dice nove agenzie, nuove risorse. Teniamo conto di questo dato.

Abbiamo — ripeto — 90 milioni più 31,800 milioni di *carried over* dal 2013. Ho fatto riferimento alla natura di agenzia decentralizzata dell'Unione europea, quindi è uno strumento in mano alla Commissione, per cui 81 milioni arrivano dal bilancio Ue, 5,190 milioni da contributi che vengono dati dai SAC (*Schengen associated countries*), ovvero Svizzera,

Islanda, Norvegia e Liechtenstein), mentre 900.000 euro da Regno Unito e Irlanda. Con queste risorse si finanziano diversi interventi. Il personale di Frontex porta via circa il 24 per cento del bilancio; le spese amministrative, soprattutto relative ai costi di gestione di sede e varie altre voci, sono il 14 per cento; il resto è, dunque, destinato all'attività operativa.

Quando si parla di attività operativa finanziata secondo il bilancio di Frontex si fa riferimento all'addestramento, che è poco più di un milione di euro, all'attività di analisi del rischio e Eurosur, che è poco più di 6 milioni, e a operazioni congiunte, progetti pilota, interventi rapidi e quant'altro, che rappresentano circa il 62 per cento delle operazioni. All'interno delle operazioni congiunte, quelle destinate le frontiere terrestri prendono circa 9 milioni; poco più di 2 milioni sono destinate alle frontiere aeree, mentre alle frontiere marittime 19,3 milioni di euro. Circa 9 milioni sono, invece, per i rimpatri.

Sempre parlando di bilancio, ho fatto riferimento al fatto che Frontex può prendere dei soldi per dare sostanza all'ultimo comma dell'articolo 14 del suo Regolamento istitutivo, che prevede progetti di assistenza tecnica ai Paesi terzi. Per esempio, ha ottenuto circa 3 milioni di euro, in *partnership* con il Marocco e la Tunisia, per programmi di assistenza tecnica *in loco*. Quindi, come in questo caso, c'è la possibilità di prendere risorse non dal bilancio, ma da una linea finanziaria che fa capo a una direzione generale, la DG DEVCO (*development and cooperation*).

Per quanto riguarda altre domande, vengo al discorso dei Balcani. Come ho detto, Frontex ha un'attenzione particolare verso la *western balkan route*, dove vi è un certo tipo di ingressi via terra. Questa, però, ultimamente ha avuto una minore esposizione perché era legata soprattutto a quello che è successo nel 2012, quando c'era stato un maggiore afflusso di immigrati illegali nella frontiera tra Serbia e Ungheria, a causa di alcune modifiche della normativa interna ungherese che lo facilitavano. Quando, poi, sono state cambiate le norme questo flusso si è bloccato.

Per quanto riguarda l'area orientale, al momento la situazione, salvo peggioramenti in Ucraina, sembra stabile. Tutte le attività di analisi sembrano, infatti, indicare la stabilità.

In merito alla questione degli aeroporti, soprattutto in relazione a Istanbul, Frontex ha un *Memorandum of understanding* con la Turchia, quindi si tratta di attuarlo. L'Unione europea ha, peraltro, siglato un accordo di riammissione che è entrato in vigore da poco.

Naturalmente, la consapevolezza da parte di Frontex è piena, anche perché vi sono elementi di cui possiamo far stato sulla base dell'attività di analisi del rischio. Difatti, loro sanno benissimo che proprio lì sorge il problema.

Sulla Croazia, non sono in grado di rispondere dettagliatamente alla domanda. Posso dare, però, un elemento conoscitivo per quanto riguarda la Croazia, che è l'ultimo Paese che ha aderito all'Unione europea. Come sapete, Eurosur è un sistema di sorveglianza satellitare che prevede un *rollout* in due fasi. Dall'inizio di dicembre 2013 è partito con 19 Stati membri dell'Unione europea, ma deve entrare in vigore per tutti entro il 1 dicembre 2014. Tuttavia, a marzo il primo dei Paesi ultronei rispetto ai 19 per cui è entrato in funzione Eurosur, quindi pienamente coinvolto nel sistema di sorveglianza satellitare, è la Croazia.

Inoltre, il nostro materiale è tutto a disposizione dei Governi. Frontex redige questo tipo di documentazione — anche se taluna può avere carattere riservato, altra meno — i cui destinatari sono i Governi degli Stati membri e l'Unione europea, ovvero la Commissione e tutte le istituzioni europee.

Riguardo all'audizione del Ministro Poletti, non ho contezza del discorso sui temi del lavoro. Tuttavia, per quanto riguarda Grecia e Malta, Frontex supporta molto questi Paesi con operazioni mirate di sostegno per le operazioni sul quadrante sia marittimo sia terrestre, anche in relazione ai confini con la Turchia. Quindi, Frontex

è pienamente coinvolta nel supporto di quelle autorità. Credo di aver risposto a tutto.

PRESIDENTE. Grazie. Per fortuna, abbiamo anticipato la sua audizione, che è stata molto interessante, in vista del voto di fiducia alla Camera. L'abbiamo incalzata e lei ha risposto a ogni quesito. Colgo la disponibilità che ci ha dato di poter tornare presso il Comitato, anche perché ci ha dato degli importanti spunti sulle indicazioni politiche necessarie per l'attuazione di possibili intendimenti di Frontex. Naturalmente, mi permetto di dirle che facciamo il tifo per lei.

Comunico ai colleghi che domani l'audizione del presidente dell'Anci Piero Fassino è stata spostata alle ore 20.00 per una

concomitanza di votazioni in Assemblea. Gli uffici hanno sentito il sindaco, il quale ci ha dato questa disponibilità. Spero che vada bene, altrimenti dovremmo rinviare, ma mi dispiacerebbe, essendo domani il presidente Fassino qui a Roma. Nel ringraziare nuovamente il nostro ospite, dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 14.05.

*IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI*

DOTT. VALENTINO FRANCONI

*Licenziato per la stampa
il 28 ottobre 2014.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

