Traduzione esterna

PARLAMENTO EUROPEO

2004 *2009*

Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni

25.6.2008

DOCUMENTO DI LAVORO

Valutazione e sviluppo futuro dell'Agenzia FRONTEX e del sistema europeo di sorveglianza delle frontiere EUROSUR

Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni

Relatore: Javier Moreno Sánchez

I. INTRODUZIONE:

L'Agenzia FRONTEX, istituita con regolamento (CE) n. 2007/2004 del Consiglio e in funzione dall'ottobre 2005, si pone l'obiettivo di migliorare la gestione integrata delle frontiere esterne degli Stati membri. Il programma dell'Aia prevedeva la presentazione di una valutazione politica entro il 2007, contenuta nella comunicazione COM(2008)67 definitivo della Commissione.

II. VALUTAZIONE 2005/2007

1. Gli interventi di FRONTEX si situano in via prioritaria nel quadro del **coordinamento della cooperazione operativa** fra Stati membri **nella gestione delle frontiere esterne**.

Nel 2006 e nel 2007, l'Agenzia ha condotto 28 operazioni congiunte: 9 alle frontiere marittime, 12 alle frontiere terrestri e 7 alle frontiere aeree, ad integrazione delle quali è stato realizzato un totale di 10 progetti pilota.

La partecipazione degli Stati membri ha assunto varie forme: in media, 7 Stati membri hanno partecipato alle operazioni alle frontiere marittime, 9 alle frontiere terrestri e 11 alle frontiere aeree. Le operazioni alle frontiere marittime comportano l'uso di attrezzature e quindi costi sostanzialmente superiori rispetto alle operazioni alle frontiere terresti e aeree (in media 2,7 milioni di euro contro 83.000 e 194.000 euro).

Ogni operazione genera ad ogni modo un proficuo scambio di migliori prassi e informazioni tra Stati membri nonché l'incentivazione alla cooperazione quotidiana tra autorità nazionali di controllo alle frontiere: in due anni sono state trattenute o respinte alle frontiere più di 53.000 persone, sono stati scoperti oltre 2.900 documenti di viaggio falsi e arrestate 58 persone per favoreggiamento dell'immigrazione clandestina.

Per quanto attiene alle altre iniziative principali, da notare l'istituzione della rete europea di pattuglie (entrata in funzione nel maggio del 2007) che perlustra le zone antistanti le coste degli Stati membri interessati nonché la creazione di un registro centralizzato delle attrezzature tecniche disponibili (*CRATE*) ai fini del controllo e della vigilanza alle frontiere. Nella banca dati CRATE sono attualmente repertoriati oltre 100 unità navali, circa 20 aerei, 25 elicotteri e diverse centinaia di attrezzature di controllo (unità mobili radar, veicoli, videocamere termiche, rilevatori mobili ecc.), un inventario di attrezzature utilizzabili anche per le operazioni congiunte.

Sul piano strategico, le esperienze passate si appellano alla cooperazione operativa nella lotta contro l'immigrazione clandestina alle frontiere marittime meridionali come ad un'impellente priorità. Tuttavia, tale approccio si rivela di gran lunga il più dispendioso e oneroso in termini di risorse. FRONTEX dispone di un bilancio pari a 70 milioni di euro per il 2008, ovvero l'equivalente di una ventina di operazioni alle frontiere marittime.

***Domande**:*

- *È opportuno sostenere l'istituzione di reparti regionali specializzati dell'Agenzia negli Stati membri soggetti alla costante pressione dell'immigrazione clandestina? È al contrario opportuno ricorrere in maniera sistematica alle operazioni permanenti?*

- *È necessario invocare il principio di solidarietà obbligatoria degli Stati membri al fine di consentire la disponibilità incondizionata delle attrezzature repertoriate nel registro CRATE?*

2. FRONTEX può altresì fornire un **aiuto agli Stati membri in circostanze che richiedono una maggiore assistenza tecnica e operativa alle frontiere esterne** nonché **inviare squadre di intervento rapido alle frontiere**.

Il regolamento *RABIT*, entrato in vigore il 20 agosto 2007 e approvato dal Parlamento europeo in prima lettura, prevede in effetti una "*capacità di reazione rapida*" per potenziare le risorse umane negli Stati membri che ne abbiano bisogno. Il pool "*RABIT*" è composto da 500-600 guardie di frontiera e nell'autunno del 2007 ha avuto luogo un'esercitazione.

***Domande**:*

- *Finora nessuno Stato membro ha richiesto l'intervento di squadre RABIT, per quale motivo?*

- *Sarebbe utile che FRONTEX procedesse a un'acquisizione preventiva di attrezzature proprie, che saranno utilizzate dalle squadre RABIT, in modo tale da essere disponibili con breve preavviso in situazioni d'urgenza?*

3. FRONTEX **assiste gli Stati membri in materia di formazione del corpo nazionale delle guardie di frontiera,** anche per quanto riguarda **la definizione di standard comuni di formazione**.

1.341 persone hanno tratto beneficio dalle 97 attività di FRONTEX nel settore della formazione, dirette ad armonizzare la formazione delle guardie di frontiera in tutta Europa.

***Domanda**: L'approccio scelto si è dimostrato valido e merita quindi di essere esteso, pur osservando un'applicazione corretta e coerente dell'acquis di Schengen. Occorre concentrare tali sforzi anche sulla formazione del personale di paesi terzi con cui FRONTEX intrattiene legami di cooperazione?*

4. L'Agenzia effettua proprie **analisi dei rischi**, che svolgono un ruolo centrale e trasversale nelle sue attività: nel quadro della seconda valutazione annuale dei rischi, presentata nel febbraio 2007, FRONTEX ha contribuito alla relazione sulla valutazione della minaccia rappresentata dalla criminalità organizzata (*OCTA*) e, in collaborazione con Europol, alla relazione sulle rotte dell'immigrazione clandestina ad alto rischio nei Balcani occidentali.

A tale scopo, nel 2007 FRONTEX è stata collegata alla *rete ICONet*, una rete web operativa dal 2006 che permette uno scambio di informazioni tra i servizi di gestione dell'immigrazione in materia di flussi migratori irregolari, per consentirle di scambiare informazioni con gli Stati membri riguardanti l'analisi dei rischi e la preparazione di azioni congiunte e di rimpatrio; FRONTEX partecipa alle riunioni del centro di informazione, di riflessione e di scambi in materia di attraversamento delle frontiere e di immigrazione (*CIREFI*). Tra le attività svolte dal CIREFI, da *ICONet* e dall'Agenzia si possono realizzare evidenti sinergie ed economie di scala.

Domanda: *Sarebbe opportuno affidare a FRONTEX la gestione di ICONet parallelamente alla ripresa delle attività del CIREFI?*

5. L'Agenzia è attiva in materia di **ricerca nei settori pertinenti al controllo e alla sorveglianza delle frontiere esterne**.

Tale "*vigilanza*" si è finora tradotta nell'organizzazione di 6 progetti e 7 workshop/seminari in materia di ricerca e sviluppo che hanno contribuito all'elaborazione e alla determinazione del sistema di ingresso/uscita (fra cui il progetto *BIOPASS*) e del sistema europeo di sorveglianza delle frontiere; inoltre, l'Agenzia partecipa attivamente soprattutto ai lavori del nuovo *forum europeo per la ricerca, la sicurezza e l'innovazione*, nel cui ambito è stato istituito un gruppo di lavoro distinto incaricato della sicurezza delle frontiere.

Domanda*: Quali iniziative intraprendere affinché le esigenze concrete delle autorità di controllo delle frontiere vengano prese specificamente in considerazione nell'ambito delle attività di ricerca?*

6. Da ultimo, in conseguenza delle operazioni di controllo e di sorveglianza, l'Agenzia è autorizzata a **fornire agli Stati membri il supporto necessario per l'organizzazione di operazioni di rimpatrio congiunte**.

Benché l'Agenzia abbia già prestato assistenza per l'organizzazione di 9 operazioni di rimpatrio congiunte, sarebbe opportuno un suo più stretto coinvolgimento nella pianificazione e nell'organizzazione dei voli di rimpatrio e nell'individuazione delle necessità legate a tali operazioni.

Domanda*: In quale modo ottimizzare il contributo di FRONTEX nel quadro delle operazioni di rimpatrio?*

III. PROSPETTIVA A LUNGO TERMINE:

FRONTEX sarà un elemento essenziale, se non centrale, per lo sviluppo a lungo termine della strategia dell'Unione per la gestione integrata delle frontiere. Seguendo un approccio graduale e un potenziamento progressivo delle sue capacità, FRONTEX può fornire un autentico valore aggiunto a vantaggio del sistema di Schengen globale, in particolare per quanto riguarda le **misure in cooperazione con paesi terzi**, contribuendo a garantire la coerenza fra le sue attività e il quadro globale della politica estera.

***Domanda**: Dato il mandato limitato dell'Agenzia, in quale modo sarà possibile permettere la realizzazione, in un secondo momento, di progetti pilota i cui beneficiari siano paesi terzi?*

Ad oggi sono stati conclusi accordi di lavoro per istituire una cooperazione con le autorità preposte al controllo delle frontiere di Russia, Ucraina e Svizzera, i quali hanno prodotti ottimi risultati. Numerosi altri accordi sono in fase negoziale. Riveste priorità il rafforzamento della cooperazione tra FRONTEX e i paesi cui è stata offerta la prospettiva di adesione all'Unione, nonché i paesi terzi individuati come zone problematiche nel quadro delle operazioni congiunte e delle analisi dei rischi predisposte da FRONTEX. Rimangono tuttavia alcuni paesi recalcitranti, e non fra i meno importanti...

***Domanda**: Come migliorare la cooperazione con i paesi terzi laddove questa si riveli insufficiente o inesistente?*

Per quanto attiene alle **misure alle frontiere**, FRONTEX conduce in parallelo una riflessione sul concetto di "sportello unico" che riunisce autorità doganali e servizi di controllo delle frontiere, portando avanti contestualmente l'individuazione delle migliori prassi in materia di cooperazione fra agenzie o nel quadro dei progetti pilota meglio riusciti.

L'elemento essenziale del suo contributo sarà rappresentato dalla partecipazione all'elaborazione di **EUROSUR** (con decisione del Consiglio del 14 e 15 dicembre 2006), un sistema incentrato sulle frontiere esterne meridionale e orientale dell'Unione, in base al quale l'integrazione di tutti i sistemi di sorveglianza marittima deve rappresentare la principale priorità in vista del pieno svolgimento dei compiti cui è preposto, ovvero la *riduzione del numero di immigrati clandestini* che giungono sul territorio dell'UE, il rafforzamento complessivo della sicurezza interna grazie al suo contributo alla *lotta e allo smantellamento della criminalità transfrontaliera* nonché *il consolidamento delle capacità di ricerca e di salvataggio* per risparmiare un maggior numero di vite umane (nei tre casi, per la riuscita di EUROSUR è essenziale il totale e pieno coinvolgimento dei paesi terzi interessati e, nella fattispecie, dei paesi che si affacciano sulle sponde meridionali del bacino del Mediterraneo, in cui si concentrano le pressioni migratorie più consistenti verso l'Unione europea).

La sfida principale consisterà in un migliore coordinamento delle infrastrutture di sorveglianza esistenti e nell'ampliamento della copertura attuale che interessa ad oggi soltanto una parte delle zone in cui si rendono necessarie operazioni, al fine di acquisire una conoscenza perfetta della situazione in tempo reale e incrementare la capacità di reazione delle autorità preposte all'applicazione della legge e/o dei servizi di assistenza.

Domande:

- *In che modo pervenire senza ritardi alla parità di standard fra i diversi sistemi nazionali di sorveglianza e alla loro interconnessione in rete?*

- *Sarebbe opportuno invitare fin da subito la ricerca e lo sviluppo a dare la precedenza ad applicazioni comuni in materia di perfezionamento e innovazione degli strumenti di sorveglianza?*

- *A quale istanza affidare la creazione di un contesto comune di condivisione delle informazioni fra le autorità nazionali competenti in vista dell'ottimizzazione della raccolta, dell'analisi e della diffusione dei dati sensibili?*

Sembra infatti che FRONTEX ed EUROSUR riveleranno la funzione indispensabile della **solidarietà operativa** tra Stati membri, la cui espressione attiva costituirà il solo strumento utile a convogliare le risorse verso i settori delle frontiere esterne con le maggiori esigenze.

Alla questione dell'istituzione di **una vera e propria guardia di frontiera europea** potrà essere fornita risposta soltanto quando si saranno raccolte le prime esperienze sul funzionamento dell'Agenzia, in quanto, benché le questioni del miglioramento del sistema di assegnazione delle risorse ai settori di frontiera interessati e le preoccupazioni legate ad un rapporto costo-efficacia più vantaggioso dei meccanismi attuali siano legittime, è opportuno, al di là della dimensione prettamente politica di tale istituzione, tenere in considerazione che gli Stati membri dell'Unione dispongono già di 450.000 guardie di frontiera.