



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 13.2.2008
COM(2008) 67 definitivo

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL
COMITATO DELLE REGIONI**

Relazione sulla valutazione e sullo sviluppo futuro dell'Agenzia FRONTEX

{SEC(2008) 148}
{SEC(2008) 149}
{SEC(2008) 150}

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL
COMITATO DELLE REGIONI**

Relazione sulla valutazione e sullo sviluppo futuro dell'Agenzia FRONTEX

I. INTRODUZIONE

1. L'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea (FRONTEX) è stata istituita con regolamento (CE) n. 2007/2004 del Consiglio¹ (in seguito "regolamento FRONTEX"), adottato il 26 ottobre 2004, ed è in funzione dall'ottobre 2005.
2. Obiettivo di FRONTEX è migliorare la gestione integrata delle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea, semplificando e rendendo più efficace l'applicazione delle misure comunitarie vigenti e future relative alla gestione delle frontiere esterne, ossia le frontiere terrestri e marittime degli Stati membri e i loro aeroporti e porti marittimi, cui si applicano le disposizioni del diritto comunitario in materia di attraversamento delle frontiere esterne da parte delle persone.
3. Nel programma dell'Aia del 2004 il Consiglio europeo ha chiesto alla Commissione di presentare entro il 2007 una valutazione politica dell'Agenzia FRONTEX. La valutazione dovrebbe contenere un riesame dei compiti dell'Agenzia e analizzare se l'Agenzia debba interessarsi ad altri aspetti della gestione delle frontiere, compresa una maggiore collaborazione con i servizi doganali e con le altre autorità competenti in materia di sicurezza delle merci. Conformemente al piano d'azione sull'attuazione del programma dell'Aia², la valutazione dovrebbe riguardare anche il funzionamento delle squadre di esperti nazionali e la fattibilità di una guardia di frontiera europea. Con la presente comunicazione la Commissione risponde a tale richiesta.
4. Tenendo conto che l'Agenzia è operativa da poco, la Commissione valuta i risultati ottenuti finora rispetto a ciascuno dei compiti principali di FRONTEX, specificati dall'articolo 2, paragrafo 1, lettere da a) a g) del regolamento FRONTEX³. Formulerà raccomandazioni per misure che possono essere adottate a breve termine, nei limiti dell'attuale mandato dell'Agenzia, ed esporrà una visione a lungo termine per il suo sviluppo futuro.

In un allegato distinto sono fornite statistiche particolareggiate sulle attività di FRONTEX nel periodo 2006-2007, comprese informazioni sugli obiettivi e sui risultati di ciascuna operazione e ulteriori precisazioni sui risultati rispetto alle varie attività dell'Agenzia. Alla presente comunicazione è allegata una valutazione d'impatto.

¹ GU L 349 del 25.11.2004, pag. 1.

² GU C 198 del 12.8.2005, pag. 1.

³ Modificato dal regolamento (CE) n. 863/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un meccanismo per la creazione di squadre di intervento rapido alle frontiere ("regolamento RABIT") - (GU L 199 del 31.7.2007, pag. 30).

5. Nel 2008 il consiglio di amministrazione di FRONTEX commissionerà una valutazione esterna indipendente da svolgersi in conformità dell'articolo 33 del regolamento FRONTEX. La valutazione tecnica e regolamentare indipendente analizzerà l'efficacia con cui l'Agenzia svolge le proprie funzioni, ne valuterà l'impatto e le pratiche di lavoro e terrà conto dei pareri dei soggetti interessati, a livello sia europeo che nazionale.

II. VALUTAZIONE - RISULTATI 2005-2007

A. Coordinare la cooperazione operativa tra gli Stati membri nella gestione delle frontiere esterne

Operazioni congiunte e progetti pilota

6. L'Agenzia ha proseguito le operazioni congiunte a tutti i tipi di frontiera; nel 2006 e nel 2007 sono state effettuate, rispettivamente, 5 e 4 operazioni alle frontiere marittime, 2 e 10 operazioni alle frontiere terrestri, 2 e 5 operazioni alle frontiere aeree e 3 e 2 operazioni a più tipi di frontiere. Ad integrazione delle operazioni congiunte è stato realizzato un totale di 10 progetti pilota (2006-2007).
7. La partecipazione degli Stati membri alle operazioni congiunte può assumere forme che vanno dall'invio di un esperto nazionale alla fornitura di attrezzature quali navi e aerei. In media, 7 Stati membri hanno partecipato alle operazioni alle frontiere marittime, 9 alle operazioni alle frontiere terrestri e 11 alle operazioni alle frontiere aeree (2006-2007). Per quanto riguarda le operazioni alle frontiere marittime che hanno richiesto pattugliamenti marittimi (7), hanno partecipato da 1 a 4 Stati membri con attrezzature come aerei, navi o elicotteri in ciascuna delle operazioni, escluso lo Stato ospitante che ha contribuito con un numero di navi da 0 a 2 per ogni operazione.
8. Le operazioni alle frontiere marittime comportano l'uso di attrezzature e quindi costi sostanzialmente superiori rispetto alle operazioni alle frontiere terrestri e aeree (in media 2,7 milioni di euro contro 83 000 e 194 000 euro).
9. I risultati delle operazioni congiunte non possono riassumersi solo in cifre. Tali operazioni offrono altri benefici, come lo scambio di migliori prassi e informazioni tra Stati membri e l'incentivazione alla cooperazione quotidiana tra autorità nazionali di controllo delle frontiere. Tuttavia i risultati quantificabili ottenuti finora sono notevoli: nel 2006-2007 più di 53 000 persone sono state trattenute o respinte alla frontiera durante queste operazioni. Sono stati scoperti oltre 2 900 documenti di viaggio falsi o falsificati e sono stati arrestati 58 per favoreggiamento dell'immigrazione clandestina.

Altre iniziative correlate

10. In seguito a una richiesta del Consiglio europeo del dicembre 2006, nel maggio 2007 è entrata in funzione la rete europea di pattuglie. FRONTEX e gli Stati membri interessati (Portogallo, Spagna, Francia, Italia, Slovenia, Malta, Grecia e Cipro) collaborano su base regionale attraverso una cooperazione bilaterale tra Stati vicini. Il pattugliamento è stato limitato alle zone davanti alle coste degli Stati membri interessati.

11. Conformemente a una richiesta del Consiglio dell'ottobre 2006, l'Agenzia ha creato un registro centralizzato delle attrezzature tecniche disponibili (CRATE) utilizzate per il controllo e la sorveglianza delle frontiere, come previsto dall'articolo 7 del regolamento FRONTEX. Nella banca dati CRATE sono attualmente repertoriati oltre 100 unità navali, 20 aerei, 25 elicotteri e centinaia di attrezzature per il controllo delle frontiere, quali unità mobili radar, veicoli, videocamere termiche e rilevatori mobili. Sebbene diretto principalmente a un uso su base bilaterale tra Stati membri, tale registro fornisce un inventario delle attrezzature utilizzabili anche per le operazioni congiunte. Finora l'uso delle attrezzature per questo tipo di operazioni è stato modesto (in un caso sono state usate attrezzature per il controllo delle frontiere e in un altro è stato usato un aereo).
12. FRONTEX fa fronte alle grandi aspettative delle istituzioni UE, degli Stati membri e della società in generale per quanto riguarda la prosecuzione del coordinamento operativo nella lotta contro l'immigrazione clandestina alle frontiere marittime meridionali. Come dimostrato dai risultati raggiunti finora, le operazioni in questo settore sono le più onerose in termini di costi e di risorse di tutte le attività operative di FRONTEX. Rispetto agli altri tipi di operazioni, la partecipazione degli Stati membri alle operazioni di pattugliamento marittimo rimane tuttavia limitata.

Raccomandazioni

13. In questo contesto è considerato che l'autorità di bilancio ha aumentato significativamente il bilancio di FRONTEX per il 2008 (che ammonta ormai a 70 milioni di euro), la Commissione ritiene che per lo sviluppo a breve termine del coordinamento operativo sia essenziale quanto segue:
 - Il potenziale di CRATE e gli impegni degli Stati membri devono essere sfruttati appieno per assicurare la disponibilità delle attrezzature necessarie alle operazioni alle frontiere marittime. FRONTEX è invitata a riferire periodicamente alle istituzioni europee circa l'uso effettivo delle attrezzature (per operazioni coordinate da FRONTEX e bilateralmente da Stati membri) e l'adeguatezza di tale uso rispetto alle necessità, e a informarle sul meccanismo utilizzato per garantire che le attrezzature offerte dagli Stati membri siano messe a disposizione. FRONTEX potrebbe inoltre accrescere il potenziale di CRATE mediante l'acquisizione o il leasing delle proprie attrezzature.
 - Il regolamento FRONTEX prevede la possibilità di istituire reparti specializzati negli Stati membri attraverso i quali l'Agenzia può operare per l'organizzazione pratica delle operazioni congiunte e dei progetti pilota. In considerazione della tendenza verso operazioni permanenti e dell'evoluzione dei compiti dell'Agenzia nel suo insieme, sarebbe opportuno prendere seriamente in esame l'istituzione di tali reparti nelle regioni appropriate e/o in funzione dei tipi di controllo alle frontiere, dando la priorità a un reparto per le frontiere marittime meridionali.
 - FRONTEX dovrebbe esaminare il modo in cui combinare le operazioni congiunte con quelle della rete europea di pattuglie, trattandosi in entrambi i casi di misure di natura prevalentemente strutturale e onde evitare sovrapposizioni.

- In conseguenza del significativo aumento di bilancio per il 2008, la Commissione riesaminerà la programmazione pluriennale del bilancio di FRONTEX per il periodo rimanente dell'attuale quadro finanziario e presenterà eventuali proposte all'autorità di bilancio.

B. Assistere 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

14. Le attività di FRONTEX nel settore della formazione si basano su quelle del precedente centro ad hoc per la formazione delle guardie di frontiera, le cui attività sono state riprese integralmente da FRONTEX nel 2005. È stato organizzato un totale di 97 formazioni, riunioni e workshop, incluse formazioni delle guardie di frontiera e dei formatori, cui hanno partecipato complessivamente 1 341 interessati. La base comune per la formazione, diretta ad armonizzare la formazione delle guardie di frontiera in tutta Europa, è attualmente in riesame. Sebbene l'impatto delle attività di formazione sia valutabile solo nel lungo periodo, è evidente che l'approccio scelto per FRONTEX, quale coordinatrice operativa della formazione basata su partnership con accademie nazionali, si è dimostrato valido e merita quindi di essere esteso.

Raccomandazioni

15. Fare in modo che le guardie di frontiera acquisiscano la capacità di applicare in modo corretto e coerente l'acquis di Schengen, in particolare il codice frontiere Schengen, deve restare l'obiettivo principale delle attività di formazione di FRONTEX. Tuttavia, l'esperienza maturata nelle operazioni congiunte insegna che le guardie di frontiera sono spesso confrontate con persone che chiedono protezione internazionale o con situazioni di crisi alle frontiere marittime (cfr. sezione II.A). La Commissione ritiene che dovrebbero essere organizzati corsi di formazione specialistici, incluso lo scambio di personale, sulle disposizioni pertinenti della normativa europea e internazionale in materia di asilo, sul diritto del mare e sui diritti fondamentali, in modo da contribuire al pieno rispetto di tali norme e a un approccio coerente delle situazioni che richiedono il coordinamento di operazioni di ricerca e salvataggio.

C. Effettuare analisi dei rischi

16. FRONTEX ha presentato la seconda valutazione annuale dei rischi nel febbraio 2007. Prima della fine del 2007 sono state presentate 11 valutazioni mirate e per i primi del 2008 dovrebbero esserne pronte altre 9 attualmente in preparazione. FRONTEX ha contribuito alla valutazione della minaccia rappresentata dalla criminalità organizzata (OCTA) e ha presentato assieme ad Europol una relazione sulle rotte dell'immigrazione clandestina ad alto rischio nei Balcani occidentali. Al di là di tali valutazioni, che tra l'altro aiutano gli Stati membri a far fronte alle nuove minacce e a concentrare le risorse in settori specifici delle frontiere, l'analisi dei rischi svolge un ruolo centrale nella maggior parte delle attività dell'Agenzia, inclusa la pianificazione di singole operazioni congiunte e di attività di formazione. Inoltre, il ruolo attribuito a FRONTEX nel quadro del Fondo europeo per le frontiere è essenziale per lo stanziamento delle risorse finanziarie agli Stati membri.

17. Nel 2007 FRONTEX è stata collegata a ICONet, per consentirle di scambiare informazioni con gli Stati membri riguardanti l'analisi dei rischi e la preparazione di operazioni congiunte e di rimpatrio. ICONet è stata creata con decisione 2005/267/CE del Consiglio⁴ ed è operativa dal 2006. È una rete web sicura per lo scambio di informazioni tra i servizi di gestione dell'immigrazione in materia di flussi migratori irregolari, ingresso e immigrazione clandestini e rimpatrio di persone in posizione irregolare.
18. FRONTEX partecipa alle riunioni del centro di informazione, di riflessione e di scambi in materia di attraversamento delle frontiere e di immigrazione (CIREFI), che si riunisce periodicamente in seno al Consiglio. Il CIREFI assiste gli Stati membri nello scambio di informazioni sull'immigrazione legale, nella prevenzione dell'immigrazione clandestina e del soggiorno irregolare, nella lotta al traffico di esseri umani, nel miglioramento dell'individuazione dei documenti di viaggio falsi o falsificati e nella razionalizzazione delle azioni in materia di rimpatrio. Tra le attività di raccolta, analisi e divulgazione di informazioni sull'immigrazione clandestina svolte dal CIREFI, da ICONet e dall'Agenzia si possono realizzare evidenti sinergie ed economie di scala.

Raccomandazioni

- Si dovrebbero privilegiare le analisi dei rischi congiunte con Europol, con le organizzazioni internazionali e con i paesi terzi interessati (in base ai rispettivi accordi di lavoro), e un ricorso più frequente ad analisi dei rischi congiunte orientate geograficamente e/o tematicamente con i partner rilevanti.
- Si dovrebbe affidare a FRONTEX la gestione di ICONet, nel quadro della piattaforma tecnica attuale o di un'altra -ad esempio il sistema di informazione Frontex-, contribuendo così anche a garantire un miglior uso della rete di funzionari di collegamento incaricati dell'immigrazione, anch'essa collegata a ICONet. FRONTEX dovrebbe inoltre riprendere le attività del CIREFI.

D. Seguire gli sviluppi della ricerca pertinenti al controllo e alla sorveglianza delle frontiere esterne

19. Finora FRONTEX ha attuato 6 progetti e 7 workshop/seminari in materia di ricerca e sviluppo. Le nuove tecnologie svolgono un ruolo fondamentale nelle proposte formulate dalla Commissione nelle due comunicazioni presentate parallelamente alla presente relazione, l'una relativa a un sistema di ingresso/uscita e a misure per automatizzare i controlli di frontiera e l'altra riguardante un sistema europeo di sorveglianza delle frontiere. Per quanto riguarda la prima, un grande contributo è stato fornito dal progetto BIOPASS, attuato da FRONTEX, relativo all'uso dei dati biometrici negli aeroporti e ai sistemi nazionali di registrazione dei viaggiatori, mentre per quanto riguarda la seconda, FRONTEX svolgerà un ruolo importante nel proseguire gli studi pertinenti che definiranno le azioni specifiche da intraprendere.

⁴ GU L 83 dell'1.4.2005, pag. 48.

20. L'Agenzia parteciperà attivamente anche alle attività del nuovo forum europeo per la sicurezza, la ricerca e l'innovazione, nel cui ambito è stato istituito un gruppo di lavoro distinto incaricato della sicurezza delle frontiere.

Raccomandazioni

21. È prioritario che in futuro si garantisca che gli interessi specifici delle autorità di controllo delle frontiere vengano presi adeguatamente in considerazione nelle attività di ricerca. FRONTEX ha un ruolo di primo piano nell'assicurare che le esigenze pratiche delle autorità nazionali di controllo delle frontiere siano usate per definire le future priorità di ricerca e nel tenere informate tali autorità sugli ultimi sviluppi organizzando workshop. Tale ruolo dovrebbe estendersi anche allo sviluppo di progetti pratici diretti a collaudare le nuove tecnologie in situazioni reali, valutare la loro fattibilità e il loro impatto sulle procedure attuali e creare collegamenti con gli istituti europei di normalizzazione.

E. Aiutare gli Stati membri in circostanze che richiedono una maggiore assistenza tecnica e operativa alle frontiere esterne e inviare squadre di intervento rapido alle frontiere

22. Il regolamento RABIT, entrato in vigore il 20 agosto 2007, ha modificato in modo sostanziale le disposizioni del regolamento che ha istituito FRONTEX per quanto riguarda il sostegno agli Stati membri in circostanze che richiedono una maggiore assistenza tecnica e operativa alle frontiere esterne. Prevede una "capacità di reazione rapida" per potenziare le risorse umane negli Stati membri che ne abbiano bisogno.
23. FRONTEX ha ultimato i lavori preparatori per l'attuazione del regolamento poco dopo la sua adozione. Il "pool RABIT" è composto da 500-600 guardie di frontiera. Nell'autunno 2007 si è svolta un'esercitazione. Finora nessuno Stato membro ha richiesto l'intervento di squadre RABIT.

Raccomandazioni

24. L'intervento di squadre RABIT può essere combinato con l'assistenza tecnica di cui all'articolo 8 del regolamento FRONTEX. La Commissione raccomanda che tale disposizione divenga più operativa, attraverso l'acquisizione da parte di FRONTEX di attrezzature proprie per il controllo e la sorveglianza delle frontiere - che saranno utilizzate dalle squadre RABIT -, in modo che le attrezzature siano disponibili con breve preavviso. In alternativa, potrebbero essere usate per questo scopo anche le attrezzature repertorate nella banca dati CRATE, ma sarebbe necessario rivedere le norme per permettere alle squadre RABIT di disporre delle attrezzature rapidamente e senza condizioni.

F. Offrire agli Stati membri il supporto necessario per l'organizzazione di operazioni di rimpatrio congiunte

25. L'Agenzia ha fornito assistenza per l'organizzazione di 9 operazioni di rimpatrio congiunte. Sono stati portati avanti altri 6 progetti riguardanti temi quali le migliori prassi per l'acquisizione di documenti di viaggio e per individuare periodicamente le esigenze comuni di operazioni di rimpatrio congiunte.

26. Durante la presidenza tedesca si è discusso in modo approfondito sul rafforzamento del ruolo di FRONTEX nell'ambito del supporto alle operazioni di rimpatrio congiunte. Tale dibattito ha portato, nel giugno 2007, all'adozione di una serie di conclusioni del Consiglio. Queste, tra l'altro, hanno invitato gli Stati membri a coinvolgere FRONTEX nella pianificazione e nell'organizzazione dei voli di rimpatrio congiunti e nell'individuazione delle necessità di operazioni di rimpatrio congiunte. Si tratta di un compito fondamentale di FRONTEX, ma finora i risultati indicano che la frequenza e l'intensità del supporto non sono all'altezza dei progressi compiuti nell'ambito del coordinamento operativo.

Raccomandazioni

27. La Commissione sostiene pienamente l'attuazione delle conclusioni del Consiglio del giugno 2007, che fissano una serie completa di priorità a breve e medio termine. La raccomandazione formulata nella presente relazione (cfr. sezione II.C) di incaricare FRONTEX della gestione di ICONet contribuirà a rafforzare la capacità di FRONTEX anche a questo scopo. Inoltre, si dovrebbe prevedere di riesaminare il campo di applicazione dell'articolo 7 del regolamento FRONTEX relativo a CRATE, che attualmente è limitato alle attrezzature utilizzate per il controllo e la sorveglianza delle frontiere, ma che potrebbe essere esteso alle attrezzature (comprese quelle prese in leasing da FRONTEX) per le operazioni di rimpatrio congiunte, quali gli aerei.

III. PROSPETTIVA A LUNGO TERMINE

28. FRONTEX sarà centrale per lo sviluppo a lungo termine della strategia dell'Unione per la gestione integrata delle frontiere. Il suo ruolo dovrebbe essere ampliato in funzione delle esigenze concrete, seguendo un approccio graduale, rafforzando progressivamente la sua capacità amministrativa e valutando di continuo il modo in cui l'Agenzia adempie i suoi compiti. Nel quadro di una prospettiva a lungo termine occorre esaminare come FRONTEX possa fornire un valore aggiunto al modello di gestione integrata delle frontiere, nel suo insieme e nei suoi singoli elementi, in particolare per quanto riguarda le misure in cooperazione con paesi terzi e le misure alle frontiere. Inoltre, nel quadro della politica marittima integrata dell'UE, FRONTEX dovrebbe contribuire significativamente a migliorare l'efficienza della cooperazione transfrontaliera e intersettoriale tra autorità e agenzie dell'UE che si occupano di attività offshore.
29. Per quanto concerne il modello di gestione integrata delle frontiere nel suo insieme, il potenziale di FRONTEX dovrebbe essere sfruttato a beneficio del quadro Schengen globale. Sebbene le questioni trattate dal meccanismo di valutazione Schengen vadano al di là del mandato di FRONTEX – in quanto riguardano anche i visti, la cooperazione di polizia e la protezione dei dati – è evidente che FRONTEX potrebbe fornire un valore aggiunto alle valutazioni Schengen grazie al suo status indipendente, alla sua esperienza nel controllo e nella sorveglianza delle frontiere esterne e alle sue attività di formazione e di analisi dei rischi. Come richiesto dal programma dell'Aia, nella seconda metà del 2008 la Commissione presenterà una proposta per istituire un meccanismo complementare di valutazione degli Stati Schengen esistenti, che comprenderà proposte concrete sull'eventuale ruolo di FRONTEX.

A. Misure in cooperazione con paesi terzi

30. Nell'ambito della cooperazione con paesi terzi, FRONTEX deve garantire la coerenza tra le sue attività e il quadro globale della politica in materia di relazioni esterne. Per quanto riguarda la cooperazione con paesi terzi, il mandato di FRONTEX è limitato, in quanto l'Agenzia non può eseguire in paesi terzi progetti diretti, ad esempio, all'assistenza tecnica. Occorre considerare se FRONTEX debba avere la possibilità di realizzare progetti pilota i cui beneficiari siano paesi terzi. Tali progetti potrebbero aumentare notevolmente l'impatto della cooperazione avviata dagli accordi di lavoro; questi ultimi possono servire per individuare le necessità concrete di consolidamento delle capacità di gestione delle frontiere in determinati paesi terzi e integrare l'assistenza finanziata dai programmi comunitari. In una fase successiva, e alla luce del trattato di Lisbona, si potrebbe avviare una riflessione sul ruolo dell'Agenzia nella partecipazione alle missioni europee di controllo delle frontiere svolte in paesi terzi.
31. FRONTEX ha concluso accordi di lavoro per istituire una cooperazione a livello tecnico con le autorità preposte al controllo delle frontiere in Russia, Ucraina e Svizzera. I negoziati con la Croazia sono a buon punto. Il consiglio di amministrazione ha conferito mandati per negoziare altri accordi con l'ex Repubblica jugoslava di Macedonia, la Turchia, l'Egitto, la Libia, il Marocco, la Mauritania, il Senegal, Capo Verde, la Repubblica di Moldova e la Georgia. L'Agenzia prevede di chiedere mandati nel breve/medio periodo per gli altri Stati dei Balcani occidentali, i paesi dell'Africa occidentale, gli Stati Uniti e il Canada. Nel breve periodo occorre dare priorità al rafforzamento della cooperazione tra FRONTEX e i paesi cui è stata offerta la prospettiva di adesione all'Unione e i paesi terzi individuati come zone problematiche nel quadro delle operazioni congiunte e delle analisi dei rischi svolte da FRONTEX. Basandosi sui progetti TACIS, potrebbe essere esaminata la possibilità di sviluppare una cooperazione tra FRONTEX e la Bielorussia.

B. Misure alle frontiere

Integrazione orizzontale

32. Il rafforzamento della cooperazione tra le competenti autorità doganali e le altre autorità di controllo delle frontiere degli Stati membri è un elemento fondamentale del modello di gestione integrata delle frontiere, che consente di controllare persone e merci usando metodi di lavoro e strategie di gestione del rischio simili. Tenendo conto della valutazione in corso del futuro delle dogane, sarebbe opportuno approfondire l'analisi del concetto di sportello unico, che prevede un'integrazione completa delle attività delle autorità doganali e delle autorità di controllo delle frontiere.
33. La Commissione avvierà uno studio per individuare le migliori prassi seguite dagli Stati membri in materia di cooperazione tra agenzie. Per promuovere la cooperazione in loco, i progetti pilota a livello europeo potrebbero valutare ulteriormente il valore aggiunto di un coordinamento approfondito delle attività di tali autorità. La Commissione raccomanda che FRONTEX, la Commissione e gli Stati membri svolgano operazioni congiunte, dirette da FRONTEX/dalla Commissione, in coordinamento con progetti di cooperazione delle autorità doganali nazionali: si tratterebbe di realizzare due progetti paralleli, rispettivamente in materia di controllo

delle persone e controllo delle merci, in contemporanea e agli stessi valichi di frontiera.

Sorveglianza delle frontiere - EUROSUR

34. Parallelamente alla presente relazione di valutazione, la Commissione presenta una comunicazione che illustra un programma per lo sviluppo e l'istituzione di un sistema europeo di sorveglianza delle frontiere. Il ruolo di FRONTEX è fondamentale per la riuscita dei preparativi di tale sistema, inclusa la creazione di una rete che integri tutti i sistemi di sorveglianza marittima, come già osservato nella sezione della presente relazione dedicata alla ricerca e allo sviluppo.
35. In termini più operativi, FRONTEX potrebbe fungere da piattaforma di un sistema perfezionato di scambio di informazioni operative in tempo reale tra Stati membri. Inoltre, consentendo a FRONTEX di accedere in modo più sistematico e strutturato alle informazioni in materia di sorveglianza si creerebbe la base per sviluppare un "sistema di informazione FRONTEX fondato sull'intelligence" per le frontiere esterne dell'UE.

Coordinamento operativo

36. Il coordinamento operativo si è già rivelato lo strumento chiave dell'Unione europea per garantire la solidarietà operativa tra Stati membri e convogliare le risorse verso i settori delle frontiere esterne con le maggiori esigenze. Come dichiarato nella valutazione di impatto che accompagna la proposta RABIT, la Commissione intende ritornare sulla questione di una vera e propria guardia di frontiera europea quando avrà raccolto esperienze sul funzionamento di tali squadre. Allo stadio attuale, tuttavia, emergono già due questioni sull'organizzazione del coordinamento operativo a lungo termine per quanto riguarda i pattugliamenti marittimi.
37. Primo, come si possa migliorare ulteriormente il sistema di assegnazione delle risorse ai settori di frontiera interessati. La Commissione esaminerà con attenzione in quale misura possano essere messe a disposizione degli Stati membri attrezzature e risorse umane sufficienti attraverso i meccanismi attuali, e il grado di rinforzi che il Fondo europeo per le frontiere può fornire a lungo termine ai singoli Stati membri in funzione dei rischi alle frontiere esterne.
38. Secondo, a lungo termine sarà necessario rivedere il rapporto costo-efficacia dei meccanismi attuali, tenendo anche conto, ad esempio, dei costi amministrativi per coordinare l'invio di attrezzature e risorse umane su una base ad hoc.
39. Altre esperienze pratiche contribuiranno all'elaborazione di una strategia a lungo termine che dovrà stabilire in quale misura sarebbe preferibile assegnare in permanenza guardie di frontiera e attrezzature piuttosto che garantire il coordinamento delle risorse degli Stati membri. Uno spiegamento di tale natura può richiedere di riesaminare il quadro normativo relativamente ai poteri esecutivi dei membri delle squadre RABIT e degli agenti distaccati, e di valutare se FRONTEX debba assumere essa stessa guardie di frontiera e/o se debba acquisire e/o prendere in leasing le attrezzature per le operazioni permanenti.

IV. CONCLUSIONI

40. La Commissione invita il Consiglio a discutere in via prioritaria le raccomandazioni a breve termine formulate nella presente relazione, tenendo conto della necessità di massimizzare quanto prima il contributo di FRONTEX alla gestione delle frontiere dell'Unione, in particolare quelle marittime meridionali. Vanno portate avanti prioritariamente anche le raccomandazioni relative al ruolo di FRONTEX nell'ambito di Eurosur, sulla base della comunicazione relativa all'istituzione di tale sistema presentata separatamente dalla Commissione.
41. In questo contesto, dovrebbe essere avviato un dibattito approfondito sulla strategia a lungo termine dell'Unione riguardo al ruolo di FRONTEX nello sviluppo del modello di gestione integrata delle frontiere, incluso il meccanismo di cooperazione rafforzata con i paesi terzi, e nel garantire una buona gestione dei flussi migratori.
42. Alla luce dei risultati di tali dibattiti e della valutazione indipendente da svolgersi ai sensi dell'articolo 33 del regolamento FRONTEX, la Commissione deciderà se presentare proposte legislative per modificare il regolamento FRONTEX. Nel lungo periodo terrà conto delle esperienze future relative alle nuove norme sui poteri esecutivi dei membri delle squadre RABIT e degli agenti distaccati, al fine di esaminare se sia necessario rivedere il quadro normativo generale delle operazioni coordinate da FRONTEX.