



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 13.2.2008
SEC(2008) 149

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

Documento di accompagnamento della

**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"

SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO

{COM(2008) 67 definitivo}
{SEC(2008) 148}

SINTESI

1. INTRODUZIONE

La politica comunitaria nel settore delle frontiere esterne dell'Unione europea mira a una gestione integrata atta a garantire un livello elevato e uniforme di controllo e di sorveglianza, requisito necessario per la libera circolazione delle persone nell'ambito dell'Unione europea nonché componente essenziale di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia. A tal fine è prevista l'istituzione di norme comuni in materia di criteri e procedure relativi al controllo delle frontiere esterne.

Un'efficace attuazione delle norme comuni rende necessario un maggiore coordinamento della cooperazione operativa tra gli Stati membri. Tenendo conto delle esperienze maturate dall'organo comune di esperti in materia di frontiere esterne, nell'ambito del Consiglio, è stato istituito un organismo specializzato incaricato di migliorare il coordinamento della cooperazione operativa tra gli Stati membri nel settore della gestione delle frontiere esterne in veste di Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea (in seguito "Agenzia FRONTEX").

2. SITUAZIONE E PROBLEMI

Il programma dell'Aia, adottato dal Consiglio europeo del 4-5 novembre 2004, ha chiesto alla Commissione di presentare entro il 2007 una valutazione dell'Agenzia FRONTEX.

La valutazione dovrebbe contenere un riesame dei compiti e del mandato 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 le altre autorità competenti in materia di sicurezza delle merci, nel quadro dell'elaborazione generale della politica comune della Comunità relativa alle frontiere.

Visti i risultati della valutazione, i problemi, o più precisamente le carenze, che si possono individuare a questo stadio e ai fini della valutazione d'impatto riguardano principalmente la questione di sapere se l'attuazione delle azioni dell'Agenzia consente di raggiungere gli obiettivi politici generali in modo ottimale: FRONTEX cresce troppo velocemente? Alcune attività sono attuate meglio di altre? Gli Stati membri contribuiscono o sono in grado di contribuire alle attività dell'Agenzia? Le aspettative e le richieste precise di azioni sono coerenti e realistiche o comportano il rischio a lungo termine che priorità ad hoc distolgano l'Agenzia dalla sua missione principale?

Il Consiglio e il Consiglio europeo hanno reagito alle situazioni di crisi e ai problemi alle frontiere chiedendo ripetutamente all'Agenzia, sotto forma di conclusioni politiche, di portare avanti iniziative specifiche.

In questo contesto, occorre esaminare le seguenti questioni:

- Come si può ottimizzare il potenziale di FRONTEX per raggiungere gli obiettivi politici, tenuto conto delle sfide continue che la circolazione delle persone pone alla gestione delle frontiere esterne?
- Come si può garantire uno sviluppo coerente che tenga conto di tutti gli elementi del mandato di FRONTEX?
- Come si possono fissare correttamente le priorità per le attività dell'Agenzia?

In base ai risultati della valutazione, sono stati esaminati a fondo i seguenti settori chiave di attività dell'Agenzia:

- operazioni congiunte coordinate da FRONTEX;
- attrezzature tecniche messe a disposizione dell'Agenzia dagli Stati membri;
- possibilità di istituire reparti specializzati;
- relazione tra le operazioni congiunte e la rete europea di pattuglie;
- relazioni di analisi dei rischi;
- gestione di ICONet (rete di informazione e coordinamento sicura per i servizi di gestione dell'immigrazione degli Stati membri);
- gestione del centro di informazione, di riflessione e di scambi in materia di attraversamento delle frontiere e di immigrazione (CIREFI);
- formazione delle guardie di frontiera;
- avvio di progetti di ricerca e partecipazione agli stessi;
- assistenza alle operazioni di rimpatrio condotte dagli Stati membri;
- cooperazione con paesi terzi;
- integrazione orizzontale con altre autorità;
- contributo al concetto di gestione integrata delle frontiere in generale.

3. OBIETTIVI POLITICI

Con la relazione di valutazione la Commissione ha risposto alla richiesta del Parlamento europeo formulata nel programma dell'Aia.

Gli obiettivi politici corrispondono agli obiettivi fissati all'Agenzia al momento della sua istituzione e sono ancora validi per la politica di gestione integrata delle frontiere dell'Unione nel suo complesso.

3.1. Obiettivi politici generali

Gli obiettivi politici generali possono definirsi come segue:

- contribuire alla gestione integrata delle frontiere esterne a livello europeo;
- garantire un controllo e una sorveglianza efficaci delle frontiere esterne;
- semplificare l'applicazione delle misure comunitarie presenti e future in materia di gestione delle frontiere esterne, garantendo il coordinamento della cooperazione operativa tra Stati membri.

3.2. Obiettivi politici specifici

Gli obiettivi politici specifici corrispondono ai compiti elencati nell'attuale mandato dell'Agenzia:

- coordinare la cooperazione operativa tra gli Stati membri nella gestione delle frontiere esterne;
- assistere gli Stati membri in materia di formazione del corpo nazionale delle guardie di frontiera, anche per quanto riguarda la definizione di standard comuni di formazione;
- effettuare analisi dei rischi;
- seguire gli sviluppi della ricerca pertinenti al controllo e alla sorveglianza delle frontiere esterne;
- aiutare gli Stati membri in circostanze che richiedono una maggiore assistenza tecnica e operativa alle frontiere esterne;
- offrire agli Stati membri il supporto necessario per l'organizzazione di operazioni di rimpatrio congiunte;
- inviare squadre di intervento rapido alle frontiere negli Stati membri;
- cooperazione internazionale.

4. OPZIONI POLITICHE

Sono state individuate le tre seguenti opzioni politiche, che contribuiscono a raggiungere gli obiettivi generali e offrono soluzioni alle carenze riscontrate.

A tali opzioni sono state assegnate 15 raccomandazioni distinte, ripartite tra le opzioni.

Opzione politica 1: mantenimento dello **status quo**.

Opzione politica 2: tale opzione comporta principalmente raccomandazioni non legislative dai costi relativamente contenuti, non controverse e semplici da attuare a **breve/medio termine**.

Opzione politica 3: tale opzione comprende tutte le raccomandazioni dell'opzione 2 e altre raccomandazioni a **lungo termine** che dovranno essere approfondite.

Le opzioni sono descritte nella tabella 4.1. Le raccomandazioni sono state numerate e classificate a seconda che possano richiedere un'azione legislativa (l) o non legislativa (nl).

Tabella 4.1 - Sintesi delle opzioni politiche

Descrizione delle opzioni politiche	
Opzione politica 1:	Nessun cambiamento della situazione attuale.
Opzione politica 2:	<p>1. Attrezzature tecniche</p> <p>Il potenziale di CRATE e gli impegni degli Stati membri devono essere sfruttati appieno per tutte le attività dell'Agenzia (nl).</p> <p>2. Reparti specializzati</p> <p>Occorre prevedere la creazione di reparti specializzati nelle aree geografiche pertinenti (nl).</p> <p>3. Relazione tra le operazioni congiunte e la rete europea di pattuglie</p> <p>FRONTEX dovrebbe esaminare il modo in cui combinare le operazioni semipermanenti con l'attività della rete europea di pattuglie (nl).</p> <p>4. Analisi dei rischi</p> <p>Occorre incoraggiare analisi dei rischi congiunte con Europol, con le organizzazioni internazionali e con i paesi terzi interessati, e frequenti analisi dei rischi congiunte orientate geograficamente e/o tematicamente con partner rilevanti (nl).</p> <p>5. Gestione di ICONet</p> <p>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 (nl).</p> <p>6. Gestione del CIREFI</p> <p>È opportuno incaricare FRONTEX di centralizzare lo scambio di informazioni operative in materia di immigrazione clandestina (nl).</p>

Descrizione delle opzioni politiche	
	<p>7. Attrezzature tecniche proprie</p> <p>Per garantire la disponibilità di attrezzature, FRONTEX dovrebbe dotarsi di attrezzature proprie per il controllo e la sorveglianza delle frontiere, che potrebbero, ad esempio, essere usate dalle squadre RABIT (nl).</p> <p>8. Rimpatrio</p> <p>Occorre rafforzare il ruolo di FRONTEX nell'ambito delle operazioni di rimpatrio e valutare la possibilità di usare CRATE per condividere le attrezzature tecniche tra Stati membri (l).</p> <p>9. Formazione</p> <p>La formazione per le guardie di frontiera dovrebbe prendere in considerazione e includere le disposizioni della normativa europea e internazionale in materia di asilo, il diritto del mare e i diritti fondamentali. FRONTEX dovrebbe offrire corsi di formazione specialistici su questi aspetti, al fine di aumentare il numero di guardie di frontiera debitamente qualificate e contribuire a un approccio coerente delle situazioni che richiedono il coordinamento di operazioni di ricerca e salvataggio (nl).</p> <p>10. Ricerca</p> <p>Occorre realizzare progetti congiunti diretti a collaudare le nuove tecnologie in situazioni reali, valutare la loro fattibilità e il loro impatto sulle attuali procedure ai valichi di frontiera (nl).</p>
Opzione politica 3:	<p>Tutte le misure di cui all'opzione 2, più:</p> <p>1. Valutazione Schengen</p> <p>Il meccanismo per effettuare le valutazioni Schengen è attualmente oggetto di riesame. La Commissione presenterà una proposta a tal fine nel secondo semestre del 2008. In questa prospettiva è chiaro che FRONTEX potrebbe apportare un valore aggiunto a tale meccanismo di valutazione, grazie alla sua esperienza nel controllo e nella sorveglianza delle frontiere esterne e ai potenziali collegamenti con le altre sue attività, in particolare la formazione e l'analisi dei rischi (l).</p> <p>2. Cooperazione con paesi terzi</p> <p>Si dovrebbe dare la priorità al rafforzamento della cooperazione con i paesi terzi ritenuti zone problematiche nel quadro delle operazioni congiunte coordinate da FRONTEX. Occorre valutare la possibilità di</p>

Descrizione delle opzioni politiche	
	<p>estendere l'attuale mandato di FRONTEX per consentire all'Agenzia di realizzare progetti pilota i cui beneficiari siano paesi terzi (l).</p> <p>3. Coordinamento operativo futuro</p> <p>È necessario avviare una riflessione approfondita sulla strategia a lungo termine, comprese le questioni relative a un corpo europeo di guardie di frontiera (l).</p> <p>4. Sorveglianza di frontiera</p> <p>FRONTEX potrebbe assumere il ruolo di piattaforma per lo scambio di informazioni in un futuro sistema europeo di sorveglianza delle frontiere, e incaricarsi dello sviluppo di un quadro di intelligence prefrontaliera (l).</p> <p>5. Dogane e integrazione orizzontale</p> <p>Progetti pilota a livello europeo potrebbero sostenere il coordinamento delle attività delle autorità nazionali di controllo delle frontiere e delle autorità doganali nazionali. FRONTEX, la Commissione e gli Stati membri dovrebbero esaminare la possibilità di condurre, sotto la direzione dell'Agenzia, attività congiunte in coordinamento con progetti di cooperazione delle autorità doganali nazionali (nl).</p>

5. CONFRONTO TRA LE OPZIONI POLITICHE

La definizione delle opzioni politiche ha implicato il raggruppamento delle proposte di raccomandazione in tre opzioni politiche.

I pro e i contro di tali opzioni sono stati analizzati e valutati procedendo a un esame sistematico di ciascuna delle singole raccomandazioni descritte per ogni opzione. Molte raccomandazioni sono complementari, ma alcune potrebbero costituire di per sé un mezzo alternativo per raggiungere gli obiettivi fissati.

5.1. Opzione politica 1

Innanzitutto, mantenendo lo status quo la Commissione ignorerebbe le numerose richieste del Consiglio europeo di esaminare le possibilità per migliorare il funzionamento e le operazioni di FRONTEX. I risultati della valutazione non porterebbero a nessuna proposta per rimediare alle carenze, che sono direttamente collegate al modo in cui gli obiettivi politici possono essere raggiunti. Tale opzione significherebbe inoltre l'assenza di qualunque dibattito sugli orientamenti a lungo termine dell'ulteriore sviluppo di FRONTEX nel quadro del concetto di gestione integrata delle frontiere europee, e sulla misura in cui sarebbe opportuno rivedere la portata dell'attuale mandato dell'Agenzia.

5.2. Opzione politica 2

La valutazione rileva carenze e lacune nell'attuale mandato e formula raccomandazioni per colmarle nel breve/medio periodo. L'elaborazione di una politica europea di gestione integrata delle frontiere richiede di far fronte a tali carenze e realizzare gli obiettivi fissati.

Un approccio di questo tipo è coerente con l'obiettivo della Commissione di migliorare l'efficacia dei controlli di frontiera a livello europeo. Per tale motivo la valutazione fa il punto delle varie questioni connesse al funzionamento dell'Agenzia, esamina le possibilità per migliorare al massimo le attività nell'ambito dell'attuale mandato e raccomanda una serie di azioni che possono essere attuate a breve termine per ottimizzare il lavoro dell'Agenzia e sviluppare ulteriormente un approccio europeo uniforme dei vari aspetti dei controlli di frontiera.

L'opzione pertanto migliorerebbe notevolmente la situazione attuale. Presenta tuttavia un grave inconveniente: non fornisce una prospettiva a lungo termine.

5.3. Opzione politica 3

Il valore aggiunto delle raccomandazioni a breve termine è uguale a quello descritto al punto 5.2.

Per rispondere alla valutazione dell'Agenzia FRONTEX in modo completo, occorre definire una strategia per elaborare una politica a più lungo termine. Le raccomandazioni a più lungo termine costituiscono la base per una riflessione più approfondita che consentirà agli attori pertinenti di tener conto del quadro completo delle numerose politiche in evoluzione (spazio Schengen, dogane, sorveglianza delle frontiere, integrazione orizzontale, relazioni con i paesi terzi, coordinamento operativo rafforzato) che hanno un importante impatto su tutti e tre gli obiettivi politici.

Una strategia a più lungo termine è necessaria per evitare che col tempo l'Agenzia disperda le proprie attività o perda di vista la sua missione principale a causa di priorità ad hoc centrate solo sul breve periodo. Peraltro è chiaro che l'ulteriore definizione di azioni concrete a questo proposito richiederà di tener conto, nella maggior parte dei casi, di altre esperienze maturate nel quadro delle attività dell'Agenzia e dei dibattiti su iniziative politiche connesse.

6. OPZIONE PRESCELTA

Le opzioni 1 e 2 presentano gravi carenze e non sono in grado di raggiungere tutti gli obiettivi politici.

La Commissione ritiene che l'unica possibilità per progredire in modo costruttivo verso una politica europea integrata in materia di gestione delle frontiere sia quella di scegliere l'opzione 3, ossia di attuare le raccomandazioni a breve/medio termine e avviare un dialogo con le istituzioni UE, l'Agenzia e i partner europei e internazionali pertinenti per studiare il modo per raggiungere gli obiettivi politici a lungo termine, sulla base di uno sviluppo graduale e adeguandosi alle risorse disponibili e alla capacità amministrativa dell'Agenzia.

L'opzione politica 3 affronta in modo esaustivo:

- le carenze rilevate dell'Agenzia;
- gli obiettivi politici generali e specifici;
- un meccanismo di definizione delle priorità a breve termine, che comprende tutti gli aspetti delle attività nel quadro dell'attuale mandato;
- un inventario globale delle richieste di rafforzamento delle azioni esistenti o di sviluppo di nuove azioni, senza sovraccaricare l'Agenzia di compiti nuovi e non previsti;
- l'avvio di un dibattito sugli orientamenti politici per permettere a FRONTEX di rimanere efficiente nel lungo periodo.

7. CONTROLLO E VALUTAZIONE

Il controllo e la valutazione dell'attuazione delle azioni e misure future previste dall'opzione politica prescelta saranno elementi importanti per garantire l'efficacia di tali azioni e misure. Tutte le attività di FRONTEX figurano nel suo programma di lavoro e sono corredate di indicatori per ogni azione, il che permette di controllarle in base alla relazione annuale di attività dell'Agenzia. Ciò vale anche per le raccomandazioni formulate nel presente documento.

Un controllo continuo delle attività dell'Agenzia è inoltre garantito dal consiglio di amministrazione, che di norma si riunisce sei volte l'anno, e nel quadro delle relazioni presentate direttamente dall'Agenzia alle riunioni del Consiglio e del Parlamento europeo.
