



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 24.2.2010

SEC(2010) 150

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO

che accompagna la

proposta di

REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO

**recante modifica del regolamento (CE) n. 2007/2004 del Consiglio, del 26 ottobre 2004,
che istituisce un'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle
frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea (Frontex)**

{COM(2010) 61 definitivo}

{SEC(2010) 149}

Frontex è stata istituita nel 2004 ed è operativa dal 2005.

In risposta al programma dell'Aia, il 13 febbraio 2008 la Commissione ha adottato una comunicazione sulla valutazione e sullo sviluppo futuro dell'Agenzia FRONTEX (COM (2008) 67 def.) (di seguito "comunicazione").

Il presente documento si fonda sulla valutazione d'impatto della comunicazione del 2008, sulla valutazione esterna ordinata dal consiglio di amministrazione di Frontex ai sensi dell'articolo 33 del regolamento istitutivo e sulle successive raccomandazioni del consiglio di amministrazione, è sulle conclusioni del Consiglio europeo.

1. DEFINIZIONE DEL PROBLEMA

Sebbene Frontex si sia rivelata utilissima in quanto quadro per la cooperazione degli Stati membri sottoposti a sollecitazioni particolari, **la cooperazione operativa resta inefficace e insufficiente** specie sul piano della solidarietà operativa. Per giunta Frontex non sta sfruttando in pieno il suo potenziale a causa di un contesto normativo poco chiaro o inadeguato.

I problemi da affrontare sono di tipo puntuale e riguardano aspetti specifici rispetto ai quali Frontex non ha dato i risultati attesi dalle istituzioni ovvero il quadro giuridico è risultato inadeguato.

Attrezzature tecniche insufficienti messe a disposizione dagli Stati membri

Gli Stati membri sono disposti a inserire un ampio numero di attrezzature in CRATE, eppure solo una minima quantità è messa a disposizione.

In secondo luogo, quasi tutte le unità navali impiegate provengono dallo Stato membro ospitante e non da altri Stati membri.

In terzo luogo, stando alle stime per il futuro e fatta astrazione dai vincoli di bilancio, l'attuale disponibilità in termini di attrezzature non permetterà di rispondere al fabbisogno reale.

Risorse umane insufficienti messe a disposizione dagli Stati membri per le operazioni congiunte; assenza di norme uniformi

Non è chiaro di quali poteri effettivi disponga l'Agenzia per organizzare le "squadre comuni di sostegno Frontex", poiché l'attuale base giuridica tace al riguardo.

Un secondo problema è che l'Agenzia deve presentare richieste ad hoc agli Stati membri affinché inviino guardie di frontiera per ogni singola operazione.

Coordinamento delle operazioni congiunte e follow-up insufficienti

L'attuale regolamento non contiene disposizioni su come vadano preparate, condotte e valutate le operazioni Frontex.

Cooperazione con i paesi terzi insufficiente e inefficace

L'Agenzia non può assistere i paesi terzi in modo proattivo sulla base dei suoi accordi di lavoro.

Raccolta, conservazione e trattamento di dati personali

Dalla valutazione emerge che l'analisi dei rischi svolta dall'Agenzia potrebbe arricchirsi notevolmente se a questa fosse data la facoltà di raccogliere e trattare certi tipi di dati personali, dal che deriverebbe un migliore sostegno operativo per gli Stati membri.

Rimpatrio

Il primo obiettivo deve essere adattare la base giuridica alla realtà: secondo la base vigente Frontex “assiste” gli Stati membri e ha già assunto, un ruolo di coordinamento.

Gli Stati membri richiedono a gran voce un maggiore sostegno da Frontex.

Competenze specialistiche dell’Agenzia inutilizzate ai fini della valutazione degli Stati membri in materia di gestione delle frontiere

Primo, l’analisi dei rischi svolta dall’Agenzia non è in grado di valutare la capacità dei sistemi di gestione delle frontiere degli Stati membri di far fronte alle minacce.

Secondo, Frontex non ha il mandato per valutare le carenze nell’applicazione del diritto dell’UE, anche in materia di diritti fondamentali, né per agire di conseguenza.

Sussidiarietà e proporzionalità

Tutte le subopzioni rispettano i seguenti principi e limiti dell’attuale base giuridica nonché i principi di sussidiarietà e proporzionalità.

- La gestione delle frontiere è una competenza condivisa tra l’UE e gli Stati membri, che restano responsabili del controllo della loro sezione di frontiera esterna dello spazio Schengen.
- Frontex non può imporre nessuna attività sul territorio o alla frontiera di uno Stato membro senza il suo consenso.
- Le guardie di frontiera che operano in un altro Stato membro sono soggette alle istruzioni delle autorità di quello Stato.
- I provvedimenti di respingimento possono essere adottati soltanto dalle guardie di frontiera dello Stato membro in cui l’interessato chiede di entrare. Le decisioni connesse al rimpatrio possono essere prese soltanto dall’autorità nazionale di uno Stato membro. Frontex non può essere l’unico proprietario registrato (Stato di bandiera) di attrezzature quali unità navali o aeree, né può fornire il personale tecnico (inviando personale proprio) per tali attrezzature.

2. OBIETTIVI

Obiettivi generali (cfr. articolo 1 del regolamento (CE) n. 2007/2004)

Obiettivi specifici (cfr. articolo 2 del regolamento (CE) n. 2007/2004)

Obiettivi operativi

- Garantire la disponibilità di attrezzature tecniche per le operazioni congiunte
- Garantire la disponibilità di guardie di frontiera qualificate per le operazioni congiunte
- Provvedere a un buon coordinamento, all’attuazione e alla valutazione efficaci delle operazioni congiunte
- Garantire una cooperazione efficace tra Frontex e paesi terzi in materia di gestione delle frontiere
- Migliorare l’analisi dei rischi svolta da Frontex dando accesso a nuove fonti di dati
- Migliorare l’efficacia delle operazioni congiunte di rimpatrio
- Migliorare la valutazione degli Stati membri in materia di gestione delle frontiere

3. DESCRIZIONE DELLE SUBOPZIONI E VALUTAZIONE D'IMPATTO

I seguenti “elementi fondanti” corrispondono ciascuno a un obiettivo operativo; per ogni elemento vengono valutate due o più subopzioni in alternativa alle altre.

3.1. Rivedere le disposizioni esistenti sull'uso delle attrezzature tecniche nelle operazioni congiunte, compresi i meccanismi per l'apporto degli Stati membri in termini di attrezzature

Subopzione 1: un parco attrezzature tecniche con obbligo per gli Stati membri di contribuirvi

Subopzione 2: acquisto o locazione finanziaria di attrezzature da parte di Frontex

Subopzione 3: la combinazione delle subopzioni 1 e 2

I costi sostenuti possono (o potranno) rientrare nella dotazione finanziaria di Frontex e a quanto possono ammontare?

È praticamente impossibile prevedere l'impatto dei costi sulla dotazione Frontex: sussistono infatti troppe incertezze e bisogna tener conto del fatto che l'aumento di disponibilità delle attrezzature dovrà essere graduale, per motivi amministrativi e operativi. Ciò nonostante, nell'ipotesi che siano messe a disposizione degli Stati membri 3 unità navali e 3 unità aeree supplementari, l'impatto di bilancio annuo per Frontex sarebbe di circa 6 milioni di euro.

Quali sono le possibili conseguenze sui diritti fondamentali?

L'aumento delle attrezzature disponibili non ha incidenza sui diritti fondamentali.

Confronto tra le subopzioni

L'opzione privilegiata è la subopzione 3, che introduce un meccanismo di contribuzione obbligatoria per gli Stati membri garantendo la disponibilità di un numero minimo di attrezzature ogni anno e conferisce a Frontex la possibilità di acquistare o prendere in locazione attrezzature proprie.

3.2. Introdurre meccanismi per una migliore disponibilità di guardie di frontiera nelle operazioni congiunte

Subopzione 1: istituire “squadre comuni di sostegno Frontex” che partecipino alle operazioni congiunte e ai progetti pilota sulla base di un meccanismo per cui gli Stati membri contribuiscono obbligatoriamente inviando agenti distaccati, sotto forma di un pool di risorse umane cui l'Agenzia può attingere.

Subopzione 2: ridurre la soglia per l'intervento delle squadre di intervento rapido alle frontiere (squadre Rabit). Le attuali squadre Rabit potrebbero pertanto intervenire a sostegno delle operazioni congiunte.

Subopzione 3: prevedere la creazione graduale di un pool di guardie di frontiera distaccate a titolo semipermanente dagli Stati membri presso Frontex per un periodo di sei mesi.

I costi sostenuti possono (o potranno) rientrare nella dotazione finanziaria di Frontex e a quanto possono ammontare?

I costi unitari delle prime due subopzioni sarebbero gli stessi dello status quo.

Per la terza subopzione, nel 2009 l'assegno per un esperto nazionale distaccato Frontex è di 4 127 euro al mese e gli agenti distaccati degli Stati membri inviati per le operazioni congiunte costano in media 180 euro al giorno (ca 3 960 euro al mese). Questi dati indicano che la differenza è minima.

Quali sono le possibili conseguenze sui diritti fondamentali?

L'aumento del numero di guardie di frontiera disponibili non ha incidenza sui diritti fondamentali. Tuttavia, potrebbero aumentare i rischi che un organo dell'UE o il suo personale siano esposti a situazioni di violazione dei diritti fondamentali.

Confronto tra le subopzioni

La seconda subopzione presenta l'inconveniente di privare l'UE di un vero e proprio meccanismo di pronto intervento e per questo va scartata.

Bisognerà combinare le subopzioni 1 e 3, ossia la creazione di un pool di risorse umane composto da agenti distaccati degli Stati membri per singole operazioni e da agenti distaccati come esperti nazionali presso l'Agenzia sul breve termine.

3.3. Rivedere il ruolo dell'Agenzia nel preparare, coordinare e compiere le operazioni, anche rispetto alla ripartizione dei compiti tra Agenzia e Stati membri

Subopzione 1: a Frontex è affidata la direzione esclusiva dell'attuazione delle operazioni congiunte, l'elaborazione del piano operativo e il monopolio dell'iniziativa per avviare le operazioni.

Subopzione 2: a Frontex è affidata la codirezione, insieme con lo Stato ospitante, dell'attuazione delle operazioni congiunte. Frontex è incaricata di stabilire il piano operativo, subordinato però all'accordo finale dello Stato ospitante.

I costi sostenuti possono (o potranno) rientrare nella dotazione finanziaria di Frontex e a quanto possono ammontare?

Le modifiche chiariranno e ridurranno le divergenze esistenti tra le pratiche dell'Agenzia e quelle delle autorità competenti degli Stati membri. L'ottimizzazione delle pratiche di lavoro non dovrebbe comportare costi aggiuntivi.

Quali sono le possibili conseguenze sui diritti fondamentali?

I rischi che un organo dell'UE o il suo personale siano esposti a situazioni di violazione dei diritti fondamentali potrebbero aumentare in quanto l'Agenzia sarà coinvolta in operazioni concrete più di quanto già non avvenga e a causa del suo eventuale ruolo di codirezione delle operazioni.

Per quanto riguarda la subopzione 1, l'Agenzia sarà giuridicamente obbligata a rispettare i diritti fondamentali più di quanto non sia nella situazione attuale, in cui tale obbligo giuridico grava soprattutto sulle autorità nazionali nell'attuazione del diritto dell'Unione.

L'impatto descritto sopra risulta mitigato nella subopzione 2 a condizione che sussista un quadro giuridico chiaro applicabile alle guardie di frontiera distaccate a titolo semipermanente presso Frontex.

Confronto tra le opzioni

La subopzione privilegiata consiste nell'affidare all'Agenzia un ruolo di codirezione definendo chiaramente chi fa cosa e le competenze di ciascuno, e prevede disposizioni precise in ordine al piano operativo e alla valutazione delle operazioni, anche per quanto riguarda la notifica degli incidenti.

3.4. Estendere il mandato dell'Agenzia rispetto alla cooperazione con i paesi terzi in materia di gestione delle frontiere

Subopzione 1: permettere a Frontex di condurre progetti di assistenza tecnica nei paesi terzi, attingendo al proprio bilancio o ai programmi finanziari esterni dell'UE.

Subopzione 2: permettere a Frontex di inviare ufficiali di collegamento nei paesi terzi.

Subopzione 3: conferire a Frontex il mandato di svolgere missioni di controllo alle frontiere tra paesi terzi.

L'opzione incide sui paesi/partner esterni?

Tutte le subopzioni avranno un'incidenza sulle relazioni con i paesi terzi. L'impatto più positivo verrà dalla maggiore capacità dell'UE di rispondere alle richieste di assistenza dei paesi terzi, nell'ambito di una cooperazione globalmente rafforzata tra l'UE e i paesi terzi in materia di immigrazione.

I costi sostenuti possono (o potranno) rientrare nella dotazione finanziaria di Frontex e a quanto possono ammontare?

Poiché i progetti dovranno limitarsi ai paesi prioritari, è ipotizzabile che Frontex attui da 1 a 2 progetti l'anno con un bilancio di massimo 2 milioni di euro. Si può prevedere il distacco graduale di massimo 5 ufficiali di collegamento, così da contenere i costi. Il costo della terza subopzione sarà notevole: a mo' di paragone, la missione EUBAM tra il 2005 e il 2009 è costata circa 44 milioni di euro.

Quali sono le possibili conseguenze sui diritti fondamentali?

Ai paesi terzi non sarà prestata assistenza tecnica per le operazioni che possano comportare violazioni dei diritti fondamentali.

Per la seconda subopzione, occorrerà porre la debita attenzione affinché nel raccogliere i dati sui flussi migratori non vi siano rischi di profilazione etnica.

Per la terza subopzione, il quadro giuridico è parzialmente stabilito dai paesi terzi in questione; le operazioni dovranno svolgersi in un contesto che assicuri il pieno rispetto dei diritti fondamentali.

Confronto tra le subopzioni

L'opzione privilegiata è indubbiamente quella che riconosce all'Agenzia la facoltà di svolgere i progetti di assistenza tecnica e inviare ufficiali di collegamento nei paesi terzi.

Assumere il controllo delle missioni alle frontiere tra paesi terzi comporterà costi notevoli e creerà problemi in termini di rispetto dei diritti fondamentali. Per questo tale opzione va scartata.

3.5. Conferire all'Agenzia un mandato per la raccolta e il trattamento di dati personali

Subopzione 1: permettere all'Agenzia di trattare, conservare, raccogliere e trasferire (anche a paesi terzi) tutti i dati personali rilevati durante le operazioni congiunte Frontex, e di usarli ai fini dell'analisi dei rischi e del coordinamento operativo.

Subopzione 2: permettere all'Agenzia di raccogliere, trattare e conservare dati personali ai fini dell'analisi dei rischi, e contribuire alla sicurezza delle frontiere esterne dell'UE.

I costi sostenuti possono (o potranno) rientrare nella dotazione finanziaria di Frontex e a quanto possono ammontare?

I costi per entrambe le opzioni non dovrebbero essere rilevanti.

Quali sono le possibili conseguenze sui diritti fondamentali?

L'impatto potrebbe essere importante, per questo andrebbe contenuto con un regime di protezione dei dati rigoroso.

Confronto tra le opzioni

La subopzione 2 è proporzionata e ha un'incidenza chiaramente positiva sull'obiettivo operativo. L'impatto della subopzione 1 è di poco maggiore a quello della subopzione 2 ma

pone gravi interrogativi in termini di proporzionalità e necessità. Va pertanto tenuta solo la subopzione 2.

3.6. Rivedere il mandato dell’Agenzia in relazione alle operazioni di rimpatrio

Subopzione 1: Frontex assume il ruolo di coordinamento insieme allo Stato membro che dirige le operazioni.

Subopzione 2: Frontex assume dallo Stato membro che dirige le operazioni la responsabilità e il grosso dei compiti organizzativi per l’intera operazione di rimpatrio congiunta.

I costi sostenuti possono (o potranno) rientrare nella dotazione finanziaria di Frontex e a quanto possono ammontare?

I costi sono già coperti dalla dotazione Frontex. È impossibile prevedere quale sarà l’incremento del numero di operazioni risultanti dal potenziamento del ruolo di Frontex visto che non cambiano i presupposti.

Quali sono le possibili conseguenze sui diritti fondamentali?

Non vi saranno conseguenze fintanto che saranno rispettati i poteri concessi all’Agenzia di cui sopra.

Confronto tra le opzioni

La seconda subopzione ha un indubbio impatto positivo, che resta tuttavia principalmente teorico vista la rilevanza delle conseguenze negative. L’opzione privilegiata consiste chiaramente nel conferire all’Agenzia un ruolo di coordinamento senza però trasferirle la responsabilità e l’onere principale di cui attualmente si fa carico lo Stato membro che dirige le operazioni.

3.7. Conferire all’Agenzia l’incarico di valutare gli Stati membri in materia di gestione delle frontiere

Subopzione 1: incaricare l’Agenzia di svolgere ispezioni negli Stati membri, valutarne la capacità di far fronte a minacce e sollecitazioni alle frontiere esterne, in particolare in termini di strutture, attrezzature e risorse.

Subopzione 2: riconoscere a Frontex un ruolo esplicito relativamente all’osservanza da parte degli Stati membri del diritto dell’Unione durante le operazioni congiunte, in qualità di osservatore e organo referente.

I costi sostenuti possono (o potranno) rientrare nella dotazione finanziaria di Frontex e a quanto possono ammontare?

La prima subopzione può comportare costi di personale, mentre la seconda non dovrebbe avere un impatto significativo.

Quali sono le possibili conseguenze sui diritti fondamentali?

Nessuna conseguenza diretta, fermo restando, per quanto riguarda la seconda subopzione, che l’obbligo in capo agli Stati membri di rispettare il diritto dell’Unione è assoluto.

Confronto tra le opzioni

L’impatto negativo della seconda subopzione ne annulla manifestamente gli effetti positivi; quanto alla prima subopzione, posto che sia definito con rigore l’obiettivo concreto, l’incidenza positiva sugli obiettivi fondamentali dell’Agenzia, ossia coordinare le operazioni e svolgere l’analisi dei rischi, è chiara.

4. SINTESI DELL'OPZIONE PRIVILEGIATA

L'opzione privilegiata consisterebbe dunque nell'inserire nuove disposizioni nel regolamento Frontex:

- (1) un meccanismo adattato con apporto obbligatorio di attrezzature a carico degli Stati membri e acquisizione graduale tramite acquisto/locazione finanziaria di attrezzature proprie da parte di Frontex, sulla base di ulteriori analisi dei fabbisogni e dei costi;
- (2) meccanismo adattato con apporto obbligatorio di risorse umane a carico degli Stati membri e pool di guardie di frontiera distaccate a titolo semipermanente dagli Stati membri presso Frontex, con status di esperti nazionali;
- (3) conferire all'Agenzia un ruolo di codirezione delle operazioni congiunte, stabilendo precise regole per il piano operativo, la valutazione e la notifica degli incidenti;
- (4) permettere a Frontex di finanziare e realizzare progetti di assistenza tecnica nei paesi terzi, e di inviarvi ufficiali di collegamento;
- (5) conferire a Frontex un mandato limitato per il trattamento dei dati personali connessi al favoreggiamento dell'immigrazione clandestina;
- (6) attribuire a Frontex un ruolo di coordinamento nell'attuare le operazioni di rimpatrio congiunte;
- (7) conferire a Frontex il mandato di analizzare i rischi e il fabbisogno operativi negli Stati membri.
