



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 13.2.2008
SEC(2008) 152

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**

**Comunicazione della Commissione sulla creazione di un sistema europeo di sorveglianza
delle frontiere (EUROSUR)**

SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO

{COM(2008) 68 definitivo}
{SEC(2008) 151}

1. INTRODUZIONE

Nella comunicazione “Rafforzare la gestione delle frontiere marittime meridionali dell’Unione europea” [COM(2006) 733, del 30 novembre 2006] la Commissione ha proposto la creazione di un *sistema comune europeo di sorveglianza delle frontiere (EUROSUR)*. Il Consiglio europeo del 14 e 15 dicembre 2006 ha dichiarato che sarebbe stata data “*priorità all’esame della creazione di un sistema europeo di sorveglianza delle frontiere marittime meridionali*”.

In risposta a tali conclusioni del Consiglio europeo, la presente relazione esamina le diverse opzioni strategiche per la creazione di un sistema europeo di sorveglianza delle frontiere. La valutazione è stata redatta in seguito a numerosi contatti tra vari servizi della Commissione, l’agenzia FRONTEX e altre agenzie competenti.

Nel giugno 2007 la Commissione ha presentato agli Stati membri un primo progetto sulle modalità di istituzione di un sistema europeo di sorveglianza delle frontiere, da attuare in tre fasi tra il 2008 e il 2013. In occasione di due riunioni tecniche tenute nel luglio e nell’ottobre 2007, gli Stati membri hanno accolto favorevolmente l’impostazione scelta e hanno convenuto che EUROSUR dovrebbe riguardare non solo le *frontiere meridionali*, ma anche quelle *orientali* dell’UE.

2. SITUAZIONE ATTUALE E PROBLEMI

Sulla base dei tre pilastri costituiti dal corpus legislativo comune, dalle operazioni comuni e dalla solidarietà finanziaria, sono state già prese diverse iniziative fondamentali: l’adozione del codice frontiere Schengen, del manuale pratico per le guardie di frontiera (manuale Schengen) e delle norme sul traffico frontaliero locale, l’istituzione dell’agenzia FRONTEX, delle squadre di intervento rapido alle frontiere e del Fondo per le frontiere esterne. Inoltre, per fare fronte all’attuale pressione migratoria nel Mediterraneo e nelle Isole Canarie, è in corso di formazione una rete europea di pattuglie.

Aggiungendosi a queste misure, la creazione di un sistema europeo di sorveglianza delle frontiere dovrebbe permettere agli Stati membri di affrontare in modo più coerente ed efficace le seguenti sfide.

2.1. Sfide

- **La perdita di vite in mare**

Molti immigrati clandestini e persone che necessitano di protezione internazionale viaggiano in condizioni durissime e corrono enormi rischi personali nel tentativo di entrare illegalmente nell’UE. In particolare, la recente pratica di viaggiare a bordo di imbarcazioni insicure e sovraffollate ha moltiplicato in modo spettacolare il numero degli sfortunati migranti e rifugiati che perdono la vita annegando nell’Oceano Atlantico tra l’Africa e le Isole Canarie, e nel Mediterraneo.

Le azioni esaminate nella presente valutazione dovrebbero aumentare la capacità di individuare piccole imbarcazioni in alto mare e intensificare in tal modo le operazioni di ricerca e salvataggio, permettendo di risparmiare un maggior numero di vite umane in mare.

- **L'immigrazione illegale**

Sono soprattutto gli Stati membri meridionali dell'UE a doversi confrontare con un gran numero di immigrati clandestini che utilizzano percorsi attraverso l'Africa settentrionale e il Mediterraneo per raggiungere le spiagge europee.

Le azioni previste nella presente valutazione dovrebbero fornire alle autorità responsabili del controllo di frontiera negli Stati membri informazioni più tempestive e affidabili allo scopo di scoprire, identificare e intercettare coloro che tentano di entrare illegalmente nell'UE, riducendo in tal modo il numero degli immigrati che riescono ad attraversare clandestinamente le frontiere esterne.

- **Il terrorismo e la criminalità transfrontaliera organizzata**

Un sistema efficace di gestione delle frontiere, a livello sia nazionale che europeo, non soltanto contribuisce a impedire l'attraversamento non autorizzato dei confini, ma costituisce anche un valido strumento per lottare contro forme di criminalità transfrontaliera quali il terrorismo, la tratta di esseri umani, il traffico di stupefacenti, il traffico illecito di armi ecc.

2.2. Problemi

Nel rispondere a queste sfide, gli Stati membri devono attualmente far fronte a una serie di lacune:

- i sistemi nazionali di sorveglianza coprono al momento, con dispositivi di sorveglianza permanenti e mobili, soltanto alcune parti selezionate delle frontiere esterne dell'UE;
- a causa di limiti tecnici (attuali prestazioni dei sensori radar, ridotta disponibilità/risoluzione dei satelliti) e finanziari, la sorveglianza riguarda oggi soltanto alcune zone piane o costiere e le aree di frontiera terrestri o in mare aperto nelle quali si svolgono le operazioni;
- occorre soprattutto trovare soluzioni tecniche per ovviare all'attuale incapacità di individuare le piccole imbarcazioni utilizzate per il traffico di persone e di stupefacenti a destinazione dell'UE, e di seguirne il percorso;
- appena vengono potenziati i controlli di frontiera in una zona o si chiude una rotta di immigrazione illegale, le reti di trafficanti ricorrono a metodi e tecniche diversi o scelgono nuovi itinerari per le loro operazioni, trasferendo così la pressione migratoria su altri Stati membri o paesi terzi non preparati ad affrontarla;

- mentre i controlli delle frontiere terrestri possono concentrarsi sulla linea di confine, le frontiere marittime costituiscono un vasto spazio nel quale si svolge una serie di attività legali quali la pesca, la navigazione mercantile e da diporto, che possono tuttavia essere sfruttate a scopi illegali;
- la pressione migratoria pone notevoli sfide non solo agli Stati membri situati sulle coste settentrionali del Mediterraneo, ma anche ai paesi terzi sulle coste meridionali, per quanto riguarda l'individuazione, il trattenimento, l'accoglienza degli immigrati e i successivi procedimenti che conducono alla loro riammissione.

Per affrontare questi problemi è necessario prevedere un quadro tecnico comune che aiuti le autorità degli Stati membri ad agire a livello locale, a comandare a livello nazionale, a coordinarsi a livello europeo ed a cooperare con i paesi terzi per scoprire e identificare le persone che tentano di entrare clandestinamente nell'UE al di fuori dei valichi di frontiera, seguirne il percorso e intercettarle.

Un sistema europeo di sorveglianza delle frontiere dovrebbe aiutare gli Stati membri a raggiungere una piena *conoscenza della situazione* relativa alle loro frontiere esterne e ad aumentare la *capacità di reazione* delle autorità di contrasto nazionali. Tale quadro dovrebbe essere istituito nel pieno rispetto delle competenze territoriali dei vari Stati membri e senza armonizzare né sostituire i sistemi già in vigore. Un obiettivo operativo fondamentale dovrebbe essere quello di collegare tra loro i diversi sistemi, senza perdere di vista le specificità geografiche e le differenze tra i vari tipi di frontiere, in particolare tra quelle terrestri e quelle marittime.

3. OBIETTIVI STRATEGICI

La Commissione ha individuato i seguenti obiettivi strategici:

- ridurre il tasso di mortalità degli immigrati clandestini, salvando un maggior numero di vite in mare;
- ridurre il numero di immigrati che riescono ad attraversare clandestinamente le frontiere esterne dell'UE al di fuori dei valichi;
- aumentare la sicurezza interna nell'intera UE, contribuendo a impedire la tratta di esseri umani, il traffico di droga, il terrorismo ecc.

4. OPZIONI STRATEGICHE

Sono state individuate quattro diverse opzioni strategiche.

Opzione 1: mantenere lo status quo, senza introdurre nuove azioni.

Opzione 2: questa opzione comprende quattro misure distinte, finalizzate a collegare tra loro e razionalizzare i sistemi e meccanismi di sorveglianza attualmente esistenti a livello degli Stati membri.

Opzione 3: questa opzione comprende le misure previste dall'opzione 2, più quattro misure aggiuntive volte a promuovere l'elaborazione e l'applicazione di strumenti e dispositivi comuni per la sorveglianza delle frontiere a livello dell'UE.

Opzione 4: questa opzione comprende tutte le misure previste dalle opzioni 2 e 3 più una misura aggiuntiva, finalizzata alla creazione di un sistema comune di scambio di informazioni per il settore marittimo, con lo sviluppo di una rete integrata di sistemi di sorveglianza.

Tabella – Sintesi delle opzioni strategiche

Opzione strategica	Descrizione
Opzione 1	Nessun cambiamento della situazione attuale tranne quelli già pianificati e confermati.
Opzione 2: mettere in collegamento e razionalizzare gli attuali sistemi e meccanismi di sorveglianza a <u>livello di Stati membri</u>	<p>1. Fornire le infrastrutture essenziali a livello nazionale, razionalizzando i meccanismi di comando e coordinamento con l'istituzione di un centro nazionale di coordinamento e di un sistema nazionale di sorveglianza in ognuno degli Stati membri situati sulle frontiere marittime meridionali e sulle frontiere terrestri orientali dell'UE, al fine di coprire tutte le frontiere esterne o determinate parti di esse.</p> <p>2. Collegare tra loro le infrastrutture nazionali in una rete di comunicazione per lo scambio regolare di informazioni e il coordinamento delle attività tra le autorità degli Stati membri e con FRONTEX.</p> <p>3. Fornire un sostegno logistico e finanziario ai paesi terzi vicini, creando infrastrutture paragonabili a quelle descritte sopra (sistema di sorveglianza, centro di coordinamento, strumenti di intercettazione).</p>
Opzione 3: sviluppo e applicazione di strumenti e dispositivi comuni di sorveglianza di frontiera a livello UE	<p>Tutte le misure previste dall'opzione politica 2 più:</p> <p>4. Ricerca e sviluppo finalizzati a migliorare le prestazioni degli strumenti di sorveglianza (UAV, boe ecc.), al fine di coprire una zona geografica più estesa e individuare un maggior numero di attività sospette, nonché di aumentare la sicurezza nell'identificazione di obiettivi potenzialmente sospetti in modo da ottimizzare gli interventi successivi.</p> <p>5. Applicazione comune di strumenti di sorveglianza (satelliti, UAV, aerei ecc.), per fornire alle autorità degli Stati membri informazioni più frequenti e affidabili sulla sorveglianza delle loro frontiere esterne e delle aree prefrontaliere. FRONTEX potrebbe svolgere un ruolo di intermediario presso i fornitori di servizi per ottenere immagini satellitari o coordinare l'uso di UAV lungo i confini orientali.</p> <p>6. Sviluppo di un "quadro comune di intelligence prefrontaliera" per consentire una reazione mirata in base alle informazioni di intelligence. Ad esempio, grazie alle informazioni ricevute, un mezzo utilizzato all'estero a fini criminali può essere identificato e seguito (mediante satelliti o sistemi di segnalazione delle navi) fino alla sua intercettazione sul territorio dell'UE.</p>

<p>Opzione 4: creazione di un sistema comune di scambio di informazioni</p>	<p>Tutte le misure previste dalle opzioni politiche 2 e 3 più:</p> <p>7. Creazione di una rete integrata di sistemi di sorveglianza per il Mediterraneo, l'Atlantico meridionale (Isole Canarie) e il Mar Nero, nella quale le informazioni provenienti dai sistemi di segnalazione delle navi, dai sistemi e dagli strumenti di sorveglianza e da altre fonti vengano raccolte, riunite, analizzate e diffuse a scopi di sicurezza interna, collegando non solo le autorità responsabili del controllo di frontiera, ma tutte le autorità che si occupano di affari marittimi, tramite un "quadro operativo comune".</p> <p>8. Estensione della suddetta rete all'Atlantico settentrionale, al Mare del Nord e al Mar Baltico, al fine di creare un sistema comune di scambio di informazioni per il settore marittimo dell'UE, che copra tutti gli aspetti della sicurezza marittima entro il quadro generale della politica marittima dell'UE.</p>
--	---

5. CONFRONTO TRA LE OPZIONI STRATEGICHE

Da un raffronto tra le varie opzioni, in termini di efficacia e probabile impatto, emergono le seguenti considerazioni:

- Opzione 1:** Se la situazione attuale non viene modificata, la mancanza di collegamenti tra i diversi sistemi impedirà di realizzare sinergie ed economie di scala. Se gli Stati membri si limiteranno a scambiarsi le informazioni caso per caso e in modo incoerente, potranno verificarsi sovrapposizioni nella raccolta delle informazioni. I progetti di ricerca saranno svolti senza una chiara visione politica.
- Opzione 2:** Questa opzione, focalizzata sull'aggiornamento e sulla razionalizzazione dei sistemi e dei meccanismi di sorveglianza esistenti a livello degli Stati membri, contribuirebbe a tutti e tre gli obiettivi strategici.
- Opzione 3:** Anche questa opzione contribuirebbe a tutti e tre gli obiettivi strategici, grazie all'elaborazione di strumenti e dispositivi comuni a livello europeo.
- Opzione 4:** Questa opzione si basa sulle misure proposte nell'ambito delle due opzioni precedenti e le combina in un quadro coerente. Considerandone la complessità e l'impatto finanziario, sarebbe opportuno limitarla in un primo tempo al Mediterraneo (comprese le Isole Canarie) e al Mar Nero.

6. OPZIONE PRESCELTA

Ognuna delle misure proposte nell'ambito delle varie opzioni contribuisce, in diverso modo, a conseguire gli obiettivi strategici. Le misure sono coerenti tra loro e, se si applica un approccio graduale, contribuiranno alla realizzazione progressiva di tutti gli obiettivi.

Le azioni strategiche prescelte sono le misure da 1 a 7 proposte nell'ambito delle opzioni 2, 3 e 4. Al momento, tuttavia, esse non possono essere considerate come misure concrete, ma piuttosto come elementi di un programma che contiene i principali parametri necessari per elaborare un sistema comune europeo di sorveglianza delle frontiere. Di conseguenza, per alcune delle misure delineate occorrerà svolgere ulteriori studi prima di passare all'attuazione concreta.

La creazione di una rete integrata di sistemi di sorveglianza a fini di sicurezza interna nel Mediterraneo, nell'Atlantico meridionale (Isole Canarie) e nel Mar Nero potrebbe prefigurare quella di un sistema comune di scambio di informazioni relativo all'intero settore marittimo dell'UE, che contempra tutti gli aspetti della sicurezza marittima.

7. CONTROLLO E VALUTAZIONE

La valutazione d'impatto propone potenziali indicatori per misurare il conseguimento degli obiettivi strategici specifici e operativi. Alcuni di essi dovranno essere definiti negli studi indicati nella comunicazione.