



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 30.11.2006
COM(2006) 733 definitivo

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO

Rafforzare la gestione delle frontiere marittime meridionali dell'Unione europea

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO

Rafforzare la gestione delle frontiere marittime meridionali dell'Unione europea

1. INTRODUZIONE

1. Sin dal **programma di Tampere del 1999**, la gestione delle frontiere esterne è una delle pietre di volta del progressivo costituirsi dell'Unione europea come spazio di libertà, sicurezza e giustizia. La comunicazione della Commissione "Verso una gestione integrata delle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea" stabilisce alcune priorità per lo sviluppo della gestione integrata delle frontiere esterne: un corpus legislativo comune, un meccanismo di cooperazione operativa tra gli Stati membri e la solidarietà tra gli Stati membri e la Comunità. Ormai gli obiettivi della comunicazione del 2002 sono stati complessivamente conseguiti con l'entrata in vigore del codice frontiere Schengen, con l'insediamento dell'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea (FRONTEX) e con l'imminente adozione del Fondo per le frontiere esterne, che entrerà in vigore nel 2007.
2. Il **programma dell'Aia del 2004** sviluppa il programma di Tampere, pianificando lo sviluppo di una "seconda generazione" di provvedimenti intesi a rafforzare la gestione delle frontiere esterne in generale. Nel 2005 il Consiglio europeo ha approvato un **Approccio globale in materia di migrazione**, che comprende la gestione delle frontiere esterne marittime meridionali e stabilisce una serie di misure prioritarie da attuare entro la fine del 2006.
3. Nelle **conclusioni del 5 ottobre 2006**¹ il Consiglio ha chiesto alla Commissione di presentargli entro la fine del 2006, con la cooperazione di FRONTEX e tenendo conto delle responsabilità degli Stati membri, dello studio di fattibilità sull'istituzione di una rete di pattuglie costiere nel Mediterraneo (MEDSEA) e dell'esperienza maturata nelle operazioni congiunte, una comunicazione nella quale s'individuino altri provvedimenti operativi da attuare nel breve periodo al fine di dotare l'Unione della capacità necessaria per aiutare a prevenire e gestire le situazioni di crisi in materia di migrazione.
4. Rafforzare la gestione delle frontiere esterne marittime meridionali è essenziale per un maggiore sviluppo del **modello europeo di gestione integrata delle frontiere**. Nel corso della presidenza finlandese sono stati delineati vari principi generali: in particolare, la gestione delle frontiere esterne dell'Unione europea si fonda sui principi di solidarietà, fiducia reciproca e corresponsabilità tra gli Stati membri, nel rispetto dei diritti umani. Si è inoltre sottolineato che gli Stati membri devono sviluppare e mantenere risorse operative e di gestione per garantire un credibile controllo operativo delle loro frontiere e per svolgere operazioni congiunte in cooperazione con FRONTEX. I provvedimenti relativi alle frontiere marittime vanno visti anche nel più ampio contesto del Libro verde "Verso la futura politica marittima

¹ Doc. 13559/06 JAI 489 MIGR 149 FRONT 199 COMIX 801 del 4 ottobre 2006.

dell'Unione", che prevede una maggiore razionalizzazione delle attività marittime dei governi UE e il coordinamento dei sistemi di sorveglianza².

5. Negli ultimi due anni, la **pressione dell'immigrazione illegale** sugli Stati membri dell'Unione europea nelle regioni del Mediterraneo e dell'Atlantico ha raggiunto un livello senza precedenti, che ha reso necessaria un'azione immediata e decisiva sul piano non soltanto nazionale ma anche europeo, allo scopo di salvaguardare il sistema Schengen e di prevenire altre tragedie tra i migranti clandestini, che in gran numero perdono la vita tentando di raggiungere le coste dell'Unione europea.
6. In tale contesto, è della massima importanza che tutti gli Stati membri dell'Unione continuino ad agire insieme in uno **spirito di solidarietà**, non da ultimo per assistere gli Stati membri meridionali più colpiti dall'immigrazione illegale proveniente dall'Africa, tenendo conto al tempo stesso delle iniziative necessarie presenti o future per far fronte alle sfide della migrazione, altrettanto considerevoli, che si riscontrano alle frontiere orientali e sudorientali dell'Unione europea.

Statistiche sul numero di arrivi in Spagna (Isole Canarie), in Italia e a Malta nel 2006 rispetto al 2005. Le cifre sono state ottenute in collegamento con le operazioni HERA II e NAUTILUS e sono le più recenti disponibili. Non sono disponibili dati relativi alla Grecia e a Cipro.

*Fonte:
FRONTEX*

Illegal migrants arriving by sea			
ITALY - Sicily incl. Lampedusa			
Jan- Aug 06	14,567	total 2005	22,939
SPAIN - the Canaries			
Jan- Jul 06	17,058	total 2005	11,781
MALTA			
Jan- Aug 06	1,502	total 2005	1,822

7. La sempre crescente pressione migratoria proveniente dall'Africa subsahariana comporta una grave sfida per l'Unione europea: da un lato è evidente l'esigenza di **cooperare con i paesi di transito dell'Africa e del Medio Oriente** per trattare la questione dei migranti illegali; d'altro lato non è possibile creare da un giorno all'altro i necessari livelli di cooperazione fattiva e politica con quei paesi, livelli che tuttavia si stanno gradualmente stabilendo in base al dialogo e alla cooperazione sui problemi della migrazione nell'ambito degli accordi di associazione euromediterranei e dei piani di azione per la politica europea di vicinato (PEV).
8. **Per quanto riguarda il controllo delle frontiere marittime**, è quindi necessario che l'Unione europea adotti una duplice impostazione, individuando una serie di provvedimenti complementari che possano essere attuati separatamente:

² COM(2006) 275 definitivo.

- provvedimenti operativi che si possano eseguire immediatamente, intesi a combattere l'immigrazione illegale, proteggere i rifugiati e rafforzare il controllo e la sorveglianza delle frontiere marittime esterne;
 - sviluppo delle relazioni già esistenti e della cooperazione pratica già stabilita con i paesi terzi, tramite il proseguimento e il rafforzamento del dialogo e della cooperazione con i paesi terzi sulle misure operative nell'ambito degli accordi di associazione euromediterranei e dei piani di azione PEV, nonché nel quadro dell'accordo di Cotonou.
9. La presente comunicazione s'incentra sulla **prima parte di tale duplice impostazione**, per esporre le principali raccomandazioni della Commissione intese a migliorare la gestione delle frontiere esterne marittime meridionali.
 10. Poiché **l'immigrazione irregolare via mare alle frontiere esterne marittime meridionali dell'Unione europea è un fenomeno misto**, comprendente al tempo stesso immigranti illegali che non richiedono particolare protezione e rifugiati che necessitano di protezione internazionale, la risposta dell'Unione va orientata di conseguenza. L'asilo deve costituire un elemento di rilievo di tale risposta e un'opzione efficace per le persone che necessitano di protezione internazionale. A tale scopo, occorre assicurare che gli Stati membri applichino con coerenza ed efficienza gli obblighi di protezione, per quanto riguarda l'intercettazione e il salvataggio in mare di persone che possano necessitare di protezione internazionale e la sollecita identificazione di queste persone dopo lo sbarco, presso i luoghi di accoglienza. Va sottolineato che, da questo punto di vista, i paesi terzi hanno naturalmente gli stessi obblighi.
 11. Ovviamente, **FRONTEX può svolgere una funzione cruciale** fornendo assistenza tecnica volta a rafforzare la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne, ma non va dimenticato che il controllo e la sorveglianza delle frontiere esterne competono agli Stati membri. Questi ultimi, pertanto, devono anche organizzare internamente i loro servizi con la massima efficienza, prevedendo eventualmente centri nazionali di coordinamento allo scopo di intensificare la cooperazione tra le agenzie, come suggerito nello studio MEDSEA. **Occorre ricordare che FRONTEX sarà in grado di ottenere risultati tangibili soltanto se gli Stati membri si impegneranno con determinazione a fornirle le risorse umane e le dotazioni tecniche necessarie per effettuare operazioni congiunte.** La partecipazione attiva degli Stati membri ad attività operative gestite da FRONTEX costituisce di per sé una misura tangibile di solidarietà, mettendo in pratica la responsabilità comune della gestione delle frontiere esterne.
 12. Le operazioni già attuate con il coordinamento e la gestione di FRONTEX, ossia HERA II e NAUTILUS, saranno valutate dall'agenzia stessa allo scopo di **migliorare l'efficienza di future attività operative** di questo tipo, tenendo conto dell'esperienza acquisita. Risulta già evidente che FRONTEX ha svolto un'utile funzione nel sostenere operazioni e contatti con paesi terzi. In tale contesto sarà necessario anche riesaminare periodicamente la situazione di FRONTEX in termini di personale e di altre risorse importanti per la sua capacità operativa.
 13. Va infine considerata con la debita attenzione la dimensione sanitaria della migrazione: agli Stati membri spetta fornire cure preventive e assistenza medica alle

popolazioni migranti, mentre l'Unione europea ha l'obbligo di assicurare che tutte le sue politiche, comprese quelle in materia di migrazione, prevedano un alto livello di protezione sanitaria.

2. POTENZIARE AL MASSIMO LA CAPACITÀ DI FRONTEX

14. **L'analisi dei rischi** è al centro della cooperazione operativa sulle frontiere esterne e costituisce uno dei compiti principali di FRONTEX. Per garantire una gestione coerente delle frontiere esterne in situazioni normali, e al tempo stesso prevenire e gestire più efficacemente le situazioni critiche, l'agenzia deve avere accesso a tutte le fonti d'informazioni utili al fine di produrre analisi dei rischi sia puntuali, sia generali. Attualmente FRONTEX non ha accesso diretto alle informazioni raccolte dalle **reti di funzionari di collegamento incaricati dell'immigrazione** (reti ILO) degli Stati membri. Di conseguenza, e nell'ambito della valutazione delle reti ILO attualmente in corso presso il Consiglio, la Commissione propone di modificare il regolamento (CE) n. 377/2004 relativo alla creazione di una rete di funzionari di collegamento incaricati dell'immigrazione, allo scopo di consentire a FRONTEX **l'accesso sistematico alle informazioni** raccolte da tali funzionari e la partecipazione, accanto alla Commissione, a riunioni organizzate nell'ambito della rete ILO. Sembra inoltre indispensabile permettere ai funzionari di collegamento dislocati in paesi terzi di operare direttamente per le istituzioni e gli organi interessati stabiliti in virtù dei trattati UE/CE, in particolare la Commissione e FRONTEX, nonché per Stati membri diversi da quelli da cui i funzionari stessi provengono; tuttavia l'ipotesi dovrà essere ulteriormente esaminata insieme agli Stati membri.
15. Per agevolare lo scambio d'informazioni tra tutti gli interessati, la Commissione ha inoltre concluso un **memorandum d'intesa con FRONTEX al fine di garantirle l'accesso a ICONet**, consentendo in tal modo all'agenzia di fornire informazioni alla rete web di informazione e coordinamento sicura per i servizi di gestione dell'immigrazione degli Stati membri, nonché di raccogliere informazioni dalla stessa rete³. L'obiettivo di ICONet è agevolare lo scambio d'informazioni in materia di migrazione irregolare, ingresso e immigrazione illegale e rimpatrio delle persone in posizione irregolare. Questa iniziativa dovrebbe contribuire in maniera sostanziale a un flusso d'informazioni ancora più efficace e ad una cooperazione operativa tra gli Stati membri e FRONTEX.
16. FRONTEX, insieme con gli Stati membri, dovrebbe prendere le iniziative necessarie per **attivare l'articolo 7** del regolamento (CE) n. 2007/2004 che istituisce l'agenzia. Tale articolo consente di **mettere in comune le attrezzature tecniche nell'ambito della gestione di FRONTEX** e costituisce un'importante misura di solidarietà, poiché le attrezzature possono essere messe a disposizione di altri Stati membri su base temporanea, su loro richiesta e a seguito di analisi del fabbisogno e dei rischi effettuate dall'agenzia. Il sistema istituito dall'articolo 7, tuttavia, si basa soltanto su contributi volontari degli Stati membri e dipende quindi dalla loro buona volontà e dalla disponibilità delle attrezzature in questione. Nelle sue conclusioni del 5 e del 6

³ Cfr. la decisione 2005/267/CE del Consiglio, del 16 marzo 2005, relativa alla creazione sul web di una rete di informazione e coordinamento sicura per i servizi di gestione dell'immigrazione degli Stati membri (GU L 83 dell'1.4.2005, pag. 48).

ottobre 2006 sul rafforzamento delle frontiere esterne marittime meridionali, il Consiglio invita FRONTEX a mettere urgentemente in atto l'articolo 7 e invita gli Stati membri a contribuire attivamente alla creazione di un pool centrale di mezzi e attrezzature disponibili in particolare per esigenze operative alla frontiera marittima entro l'estate 2007. La Commissione ritiene che, per ottemperare a tale richiesta, FRONTEX debba riferire regolarmente al Consiglio e alla Commissione in merito all'attuazione dell'articolo 7.

17. Laddove gli Stati membri della regione si trovano di fronte a una situazione critica quale un afflusso massiccio di immigranti illegali, occorre potenziare la capacità della futura rete di pattuglie costiere (cfr. la sezione 3.1). Questo scopo può essere raggiunto in base alla proposta della Commissione per la creazione di squadre di intervento rapido alle frontiere⁴, nonché potenziando le normali attività di pattugliamento e migliorando la capacità degli Stati membri di identificare le persone e di effettuare una valutazione iniziale della loro situazione.
18. A questo scopo l'agenzia dovrebbe dotare le sue sedi delle infrastrutture necessarie per un coordinamento immediato tra gli Stati membri (ivi comprese le comunicazioni con i proposti centri di comando regionali sulle frontiere marittime esterne meridionali), la Commissione e gli organi interessati dell'Unione e della Comunità europea, nonché possibili partner esterni, quali l'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR) e l'Organizzazione internazionale delle migrazioni (OIM). FRONTEX è invitata ad avviare una cooperazione tecnica con le agenzie e gli organi interessati in Europa e nella Comunità, tra cui EUROPOL, il Centro satellitare europeo (CSE), l'Agenzia europea per la difesa (AED), l'Agenzia europea per la sicurezza marittima (EMSA), l'Agenzia spaziale europea (ESA) e il Centro europeo per il controllo delle malattie (ECDC), tenendo conto delle disposizioni applicabili.
19. Il quadro per la **cooperazione tra FRONTEX e le organizzazioni internazionali** di cui sopra potrebbe essere definito in un accordo di lavoro quale previsto dall'articolo 13 del regolamento (CE) n.2007/2004 che istituisce FRONTEX. Nel caso dell'UNHCR e dell'OIM, gli accordi potrebbero comprendere la designazione di punti di contatto presso l'agenzia da parte di tali organi e potrebbero identificare, in particolare, le modalità e i settori della cooperazione e le mansioni assegnate a tali punti di contatto, assicurando al tempo stesso la completa riservatezza delle informazioni scambiate con l'UNHCR e l'OIM o ad essi comunicate.
20. Per quanto riguarda le operazioni congiunte, FRONTEX dovrebbe studiare la possibilità di svolgere **operazioni continue di controllo e sorveglianza** alle frontiere esterne marittime meridionali, in particolare nel periodo tra la primavera e la fine di autunno del 2007, ossia nella stagione in cui la maggior parte degli immigranti illegali cerca di sbarcare nell'Unione europea dall'Africa. Oltre a permettere di intercettare un maggior numero di imbarcazioni che recano a bordo immigranti illegali, e a contribuire a salvare vite umane in mare, queste attività ininterrotte agirebbero anche come deterrente, diminuendo così la pressione su questa parte delle frontiere esterne e impedendo che le situazioni critiche raggiungano l'intensità registrata quest'anno.

⁴ COM (2006) 401 definitivo del 19 luglio 2006.

21. Nello svolgere tali attività si dovrebbe tener conto dei rischi collegati alla deviazione dei flussi migratori e quindi del trasferimento della pressione migratoria verso altri Stati membri o paesi terzi non preparati ad affrontarla. **L'esperienza dimostra che la pressione costante dell'immigrazione illegale conduce ad effetti di spostamento lungo le frontiere esterne:** appena una rotta di immigrazione illegale si chiude, le reti dei trafficanti cercano di aprirne altre, o di ricorrere a tecniche e metodi diversi. Di conseguenza è necessario anche aumentare i controlli e la sorveglianza di altre parti delle frontiere esterne dell'Unione. Il lavoro degli ILO (cfr. paragrafo 13) è quindi cruciale per fornire agli Stati membri, alla Commissione e a FRONTEX informazioni aggiornate sulle rotte migratorie.

3. NUOVI STRUMENTI PER LA NUOVA GENERAZIONE DI GESTIONE INTEGRATA DELLE FRONTIERE

3.1. Una rete di pattuglie costiere

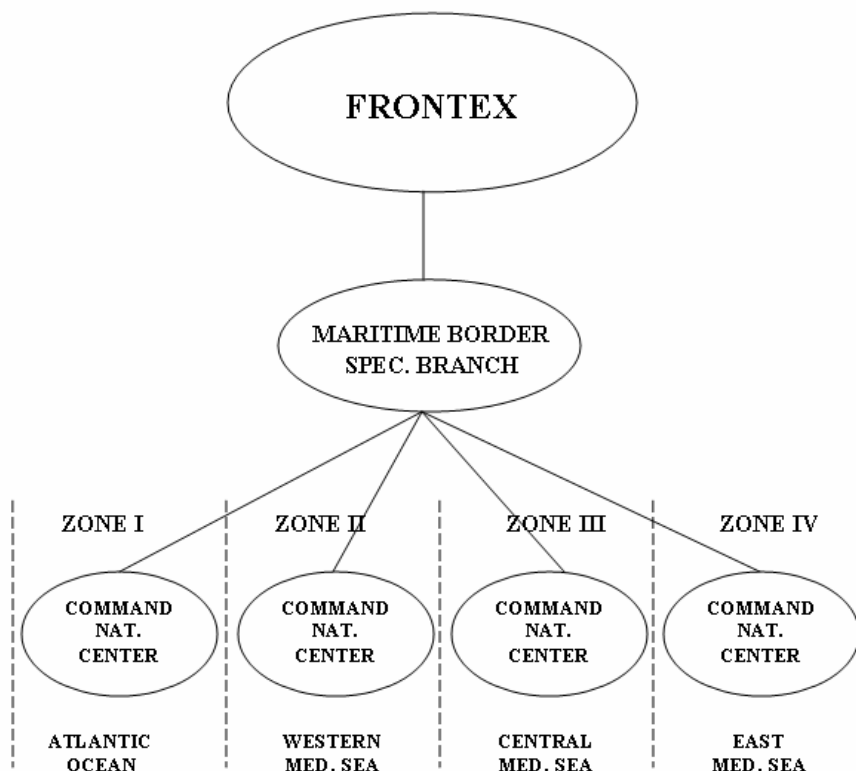
22. Lo studio di fattibilità "MEDSEA", presentato da FRONTEX il 14 luglio 2006 nell'ambito dell'attuazione dell'Approccio globale in materia di migrazione, parla dell'esigenza di una **rete permanente di pattuglie costiere** per le frontiere esterne marittime meridionali. La Commissione ritiene che tale rete avrebbe un effettivo valore aggiunto, in quanto consentirebbe agli Stati membri di coordinare i loro programmi di pattugliamento, mettere in comune le loro risorse civili e militari e scambiarsi informazioni strategiche e tecniche in tempo reale. La rete dovrebbe essere istituita quanto prima e gestita da FRONTEX insieme agli Stati membri della regione. Potrebbe essere considerata come precursore di un vero e proprio servizio europeo di guardia costiera, ma ciò richiederà ulteriori riflessioni: la possibilità di creare tale servizio è infatti attualmente esaminata dalla Commissione in un contesto più ampio (Libro verde "Verso la futura politica marittima dell'Unione", adottato dalla Commissione il 6 giugno 2006).

23. A tale fine, occorre considerare attentamente la possibilità di istituire vari **centri di comando regionali** alle frontiere esterne marittime meridionali, dotati di personale e attrezzature degli Stati membri e coordinati da FRONTEX. In pratica, le frontiere esterne marittime meridionali sarebbero divise in diverse zone di pattugliamento, comprendenti le Isole Canarie, il Mediterraneo occidentale, centrale e orientale, che sarebbero pattugliate dagli Stati membri con il coordinamento del centro di comando regionale. L'agenzia potrebbe anche considerare a lungo termine l'opportunità di istituire un reparto specializzato per le frontiere marittime nella regione, responsabile della gestione di tali centri di comando. La struttura del centro regionale sarebbe utilizzata principalmente per i pattugliamenti quotidiani, ma potrebbe contribuire anche all'attuazione di operazioni marittime congiunte, gestite da FRONTEX. Nelle occasioni e nei luoghi appropriati, i paesi terzi della regione sarebbero invitati a partecipare alla rete di pattuglie. Questo modello è stato di fatto già proposto nello studio di fattibilità redatto da *CIVIPOL Conseil* per la Commissione nel 2003, relativo al controllo delle frontiere marittime dell'Unione europea⁵, e potrebbe essere

⁵ Étude de faisabilité relative au contrôle des frontières maritimes de l'Union européenne, rapport final, 1^o settembre 2003.

applicato *mutatis mutandis*, in particolare tenendo conto degli allargamenti dell'Unione nel 2004 e nel 2007 e della creazione di FRONTEX.

Illustrazione della struttura proposta per una rete di pattuglie costiere:



3.2. Un sistema di sorveglianza europeo

24. Per migliorare la sorveglianza delle frontiere esterne marittime meridionali occorre creare un **sistema comune europeo di sorveglianza delle frontiere (EUROSUR)**, seguendo, in particolare, le raccomandazioni dello studio di fattibilità "BORTEC", che sarà presentato da FRONTEX entro la fine del 2006. In una prima fase, EUROSUR potrebbe concentrarsi sulle sinergie create collegando i sistemi nazionali di sorveglianza attualmente in vigore lungo le frontiere esterne marittime meridionali; in una seconda fase, però, dovrebbe gradualmente sostituire i sistemi nazionali di sorveglianza delle frontiere terrestri e marittime, fornendo una soluzione economicamente efficace, ad es. grazie alla combinazione della sorveglianza radar e satellitare a livello europeo, tenendo conto degli sviluppi in corso nell'ambito dell'iniziativa "Monitoraggio globale dell'ambiente e sicurezza" (GMES). EUROSUR trarrà vantaggio dall'esperienza acquisita, a livello nazionale ed europeo, con analoghi sistemi di sorveglianza; si dovrebbero anche studiare possibili sinergie con sistemi di sorveglianza europei destinati a scopi diversi. Nel settore marittimo, la Comunità sta attualmente sviluppando insieme agli Stati membri il sistema di controllo dei pescherecci via satellite SafeSeaNet, destinato a fornire informazioni sui movimenti delle navi e dei loro carichi. EUROSUR potrebbe aumentare l'efficacia di SafeSeaNet, se i due sistemi si riconosceranno a vicenda e

collaboreranno. Va infine considerata la possibilità che paesi terzi vicini partecipino a EUROSUR.

3.3. Aumentare la capacità di gestire flussi misti

25. Una delle maggiori sfide per una gestione efficace di grandi flussi migratori misti consiste nella **sollecita valutazione iniziale dei singoli casi** ai punti di arrivo, con l'identificazione delle persone che potrebbero cercare protezione internazionale, o che potrebbero essere rinviate ai loro paesi di origine o di transito, e un'efficace gestione conseguente dei singoli casi, compresa la valutazione delle condizioni di salute degli immigranti e dei rifugiati e di eventuali problemi epidemiologici. Il procedimento dovrebbe anche consentire alle autorità di affrontare la specifica situazione di minori non accompagnati.
26. Gli Stati membri che affrontano particolari difficoltà nell'effettuare questa valutazione iniziale dovrebbero essere in grado di ricorrere all'esperienza e al personale già esistente in altri Stati membri. A questo fine occorre creare un meccanismo che consenta una valida condivisione delle risorse disponibili, che sono attualmente limitate. Tale meccanismo, basato su una condivisione volontaria delle risorse, costituirebbe una ulteriore espressione tangibile di solidarietà tra gli Stati membri⁶.
27. Si potrebbe quindi studiare la possibilità di fornire agli Stati membri interessati un'assistenza operativa rapida e ben indirizzata, mediante **la creazione e la gestione di un gruppo di esperti provenienti dalle amministrazioni degli Stati membri** disponibile ad entrare in funzione in tempi brevi. Le squadre di esperti di asilo che sarebbero create a partire da questo gruppo dovrebbero aiutare su base temporanea lo Stato membro che lo richieda ad eseguire tale valutazione iniziale, in particolare fornendo servizi di interpretazione, studi dei singoli casi e consulenze sui paesi di origine.
28. La composizione del gruppo di esperti dovrebbe essere flessibile e offrire una vasta gamma di capacità e competenze, per consentire una risposta efficace alle esigenze degli Stati membri. Si potrebbe prevedere anche la partecipazione di funzionari di organizzazioni internazionali interessate (ad esempio l'UNHCR), che forniscano consulenze su questioni sanitarie. Per l'identificazione delle questioni sanitarie, le attività e i meccanismi di collaborazione proposti dovrebbero comprendere dispositivi di comunicazione rafforzati. In tale contesto gli Stati membri dovrebbero applicare la decisione n. 2119/98/CE sulla sorveglianza epidemiologica delle malattie trasmissibili, nonché il sistema di allarme rapido e di reazione⁷ (EWRS,

⁶ Cfr. la *Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo sul rafforzamento della cooperazione pratica: Nuove strutture, nuovi approcci: migliorare la qualità del processo decisionale del regime europeo comune in materia di asilo* (COM(2006) 67 definitivo, del 17 febbraio 2006).

⁷ Decisione n. 2119/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 settembre 1998, che istituisce una rete di sorveglianza epidemiologica e di controllo delle malattie trasmissibili nella Comunità (GU L 268 del 3.10.1998, pag. 7).

Early Warning and Response System: decisione n. 2000/57/CE⁸), con il sostegno dell'ECDC.

29. A breve termine, la Commissione incoraggia gli Stati membri e le organizzazioni internazionali a **utilizzare gli strumenti di finanziamento comunitari pertinenti per mettere in funzione queste squadre nell'ambito di un progetto**. Progetti ben pianificati potrebbero infatti svolgere un ruolo importante nella preparazione alle crisi. Lo sviluppo di squadre di esperti di asilo dovrebbe essere in ogni caso coordinato con le attività operative di FRONTEX sulle frontiere esterne marittime meridionali, per garantire una gestione efficace di situazioni critiche. **In futuro si dovrebbe continuare a riflettere sul ruolo di un eventuale ufficio di sostegno europeo per tutte le forme di cooperazione fra Stati membri in materia di sistema comune europeo di asilo**, quale indicato nel programma dell'Aia, nell'istituzione e nel coordinamento di tali squadre. Nei prossimi mesi occorre inoltre considerare la possibilità di affidare alla conferenza dei direttori generali dei servizi di immigrazione il coordinamento delle squadre in un periodo transitorio.
30. In tale contesto **va studiata la possibilità di un contributo più strutturato dell'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati alle attività e alle operazioni coordinate da FRONTEX**, finalizzato a garantire che gli obblighi di protezione derivanti dall'*acquis* comunitario e dalle norme internazionali in materia di rifugiati e di diritti umani costituiscano un elemento chiave di tutte le strategie di gestione delle frontiere e di tutti i provvedimenti adottati in questo campo. Le varie attività di formazione destinate alle guardie di frontiera e ad altri funzionari che si occupano di immigrazione potrebbero essere assistite permanentemente dall'UNHCR. Si potrebbero inoltre invitare esperti dell'UNHCR a partecipare alle squadre di esperti di asilo descritte sopra. Dovrebbero essere redatti orientamenti specifici per coloro che partecipano a tali squadre.

4. L'ATTUAZIONE PRATICA DEL DIRITTO INTERNAZIONALE DEL MARE

31. Sulla base dell'Approccio globale, la Commissione pubblicherà uno **studio sul diritto internazionale del mare**, specificamente dedicato al Mediterraneo. Si tratterà essenzialmente di un'analisi delle carenze, volta a individuare le questioni da approfondire. È chiaro che il quadro di diritto internazionale non consente revisioni *ad hoc* o a breve termine, data la complessità delle questioni e il numero dei paesi e delle parti interessate a livello globale. La Commissione suggerisce comunque di affrontare le seguenti questioni principali.
32. È di fondamentale importanza che il **protocollo di Palermo contro il traffico di migranti per via terrestre, aerea e marittima, allegato alla convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale**, sia ratificato dagli Stati membri che non lo hanno ancora fatto e dagli Stati africani. Sulla base di questo protocollo, occorrerebbe esplorare la possibilità di accordi bilaterali e regionali che consentano accordi operativi per combattere la tratta di migranti.

⁸ Decisione 2000/57/CE, del 22 dicembre 1999, sul sistema di allarme rapido e di reazione per la prevenzione e il controllo delle malattie trasmissibili, previsto dalla decisione n. 2119/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio (GU L 21 del 26.1.2000, pag. 32).

33. Determinare più esattamente il corretto **modus operandi per intercettare le imbarcazioni** che trasportano, o che si sospetta che trasportino, immigranti illegali nell'Unione europea migliorerebbe l'efficienza, decisamente necessaria, delle operazioni congiunte volte a prevenire e dirottare l'immigrazione illegale via mare, alle quali partecipano le forze di diversi Stati membri che non sempre hanno un'idea comune sul modo e sul momento in cui svolgere tali intercettazioni. Nello svolgimento delle operazioni congiunte, la chiave del successo è costituita dal lavoro di squadra e dalle sinergie tra gli Stati membri. In tale contesto, accordi regionali potrebbero definire il diritto di sorveglianza e di intercettazione delle imbarcazioni nelle acque territoriali dei paesi di origine e di transito, agevolando l'attuazione di operazioni congiunte da parte di FRONTEX, in quanto eviterebbe la necessità di accordi *ad hoc* per ogni singola operazione.

Una questione da approfondire e chiarire è la **determinazione del porto di sbarco più appropriato dopo il salvataggio in mare o l'intercettazione**; strettamente legato ad essa è il problema dell'attribuzione delle responsabilità di protezione tra i vari Stati che partecipano alle operazioni di intercettazione, ricerca e salvataggio, nei confronti di coloro che richiedono protezione internazionale. Infatti la determinazione del luogo appropriato per lo sbarco implica spesso, in pratica, che lo Stato interessato sia competente per l'esame delle esigenze di protezione dei richiedenti asilo tra le persone salvate o intercettate.

34. Un altro problema che merita particolare attenzione è **la portata degli obblighi di protezione imposti a uno Stato dal rispetto del principio di non respingimento, nelle numerose e diverse situazioni in cui le imbarcazioni di uno Stato attuano provvedimenti di intercettazione o di ricerca e salvataggio**. Più specificamente, occorrerebbe analizzare le circostanze nelle quali uno Stato può essere tenuto ad assumere la responsabilità di esaminare una richiesta di asilo in applicazione del diritto internazionale in materia di rifugiati, in particolare laddove tale Stato sia impegnato in operazioni congiunte o in operazioni svolte nelle acque territoriali di un altro Stato, o in alto mare.

Sulle questioni che non sarebbero contemplate da accordi bilaterali o regionali, la definizione di **orientamenti pratici** potrebbe conferire maggiore chiarezza e un certo grado di prevedibilità per quanto riguarda il rispetto degli obblighi imposti agli Stati membri dal diritto internazionale. Sarebbe quindi opportuno redigere tali orientamenti in stretta collaborazione con l'Organizzazione marittima internazionale (OMI) e con l'UNHCR, e ricorrendo a una vasta gamma di consulenze. In particolare, andrebbe considerato attentamente il lavoro svolto nell'ambito dei pertinenti comitati dell'OMI, che fra l'altro riguarda l'attuazione degli obblighi in materia di ricerca e salvataggio basati sul diritto internazionale.

35. La Commissione ricorrerà a tutti gli spazi di discussione appropriati per avviare un dibattito sulle questioni delineate, allo scopo di sostenere questo processo e di far avanzare il dialogo entro i limiti delle sue competenze.

5. UTILIZZARE AL MEGLIO GLI STRUMENTI FINANZIARI DELLA COMUNITÀ EUROPEA

36. Il **bilancio di FRONTEX** sarà utilizzato per finanziare operazioni congiunte e progetti pilota in materia di frontiere esterne in collaborazione con gli Stati membri,

ivi compresa l'istituzione di una rete di pattuglie costiere e di centri di comando regionali nonché, se il consiglio di amministrazione dell'agenzia deciderà in questo senso, la creazione e le spese di funzionamento di un reparto specializzato per le frontiere marittime nella regione. I costi collegati allo sviluppo delle squadre di intervento rapido alle frontiere sono anch'essi coperti dall'agenzia. Il bilancio totale di FRONTEX per il 2007, tenendo conto delle modifiche introdotte dal Parlamento europeo, sarà di 33,98 milioni di euro (importo da confermare al momento dell'adozione definitiva del bilancio 2007).

37. Un uso efficiente e rapido dei mezzi che saranno forniti dal **nuovo Fondo per le frontiere esterne** sarà essenziale per realizzare le misure previste. Il Fondo prevede, fatta salva la decisione finale dell'autorità di bilancio, un importo totale di 1,82 miliardi di euro per il periodo 2007-2013, di cui circa 170 milioni di euro saranno disponibili nel 2007 (cifre da confermare al momento dell'adozione definitiva del bilancio 2007). Anche se è chiaro che i pagamenti a titolo del Fondo nell'ambito della gestione congiunta saranno eseguiti soltanto, nella migliore delle ipotesi, all'inizio del 2008, i costi delle azioni avviate già nel 2007 possono essere finanziabili.
38. Gli **orientamenti strategici** del Fondo incoraggeranno gli Stati membri a concepire le loro programmazioni nazionali in modo da sostenere la strategia comune di gestione integrata delle frontiere e da definire un'impostazione a più lungo termine per il consolidamento delle capacità a livello nazionale nell'interesse di tutti. La condivisione delle conoscenze sulle priorità di programmazione produrrà sinergie tra gli Stati membri e favorirà la convergenza delle scelte nazionali per quanto riguarda la natura specifica delle azioni da cofinanziare nell'ambito del Fondo. Questo dovrebbe/potrebbe condurre, fra l'altro, a un uso coordinato delle risorse assegnate ai vari Stati membri per finanziare le varie componenti di EUROSUR.
39. La possibilità di cofinanziare tramite il Fondo per le frontiere esterne servizi di sostegno ad alcuni Stati membri in caso di **situazioni di emergenza** debitamente giustificate, che impongano un intervento urgente sulle loro frontiere esterne, andrebbe presa in considerazione ai fini della strategia globale di gestione integrata delle frontiere e in particolare per le operazioni di gestione delle crisi; andrebbe soprattutto eseguita una pianificazione dettagliata del modo in cui tali fondi sarebbero impiegati nel caso in cui, in una situazione di crisi, le abituali capacità operative e di sorveglianza nella regione interessata non siano più sufficienti. Sarà inoltre istituita una riserva annua di 10 milioni di euro, destinata a consentire il finanziamento di azioni svolte da singoli Stati membri per risolvere carenze relative a punti strategici delle frontiere, identificati dall'agenzia con analisi dei rischi. Questo strumento permetterà alla Comunità di aiutare alcuni Stati membri a prevedere/prevenire possibili emergenze future, completando così il lavoro dell'agenzia e le iniziative intraprese dagli Stati membri per consolidare le loro capacità, nell'ambito dei programmi nazionali finanziati dal Fondo per le frontiere esterne.
40. A lungo termine la Commissione prevede inoltre, nel Settimo programma quadro per la ricerca e lo sviluppo tecnologico, iniziative di ricerca per migliorare le capacità di attuazione di un sistema di gestione integrata delle frontiere, che sostengano l'impegno di FRONTEX e delle autorità nazionali.

41. Nel contesto del progetto preliminare di bilancio per il 2007, il Parlamento europeo ha approvato un'azione preparatoria nell'ambito di "**Solidarietà e gestione dei flussi migratori**" per il 2007, volta ad aiutare gli Stati membri ad accogliere i migranti irregolari che arrivano via mare. Il bilancio stanziato per quest'azione, nonché per i progetti di rimpatrio e per le informazioni sulle condizioni dell'immigrazione nell'UE, è di 15 milioni di euro (importo da confermare al momento dell'adozione finale del bilancio 2007). La pianificazione anticipata da parte degli Stati membri potrebbe essere fondamentale per un uso ottimale dell'azione.
42. Le **azioni comunitarie del Fondo europeo per i rifugiati (FER)** possono finanziare i costi di progetti volti a istituire squadre di esperti di asilo, secondo quanto proposto nella presente comunicazione. Dal gennaio 2008, con il FER III, aumenterà la possibilità di ricorrere a tali squadre di esperti in caso di situazioni di emergenza impreviste.
43. Sempre nel **FER III**, sarà introdotto un meccanismo che consentirà agli Stati membri di far fronte a particolari pressioni ricorrendo rapidamente e facilmente all'assistenza finanziaria per casi di emergenza fornita dal Fondo. Questo potrebbe aumentare la loro capacità di offrire condizioni di accoglienza adeguate e di svolgere procedure giuste ed efficienti in materia di asilo, secondo le norme e gli standard previsti dalla normativa comunitaria. Attività come quelle che dovranno svolgere le squadre di esperti di asilo rientrano nelle azioni ammesse a beneficiare di tale sostegno finanziario.

6. CONCLUSIONI

44. È chiara la necessità di **rafforzare la gestione delle frontiere esterne marittime meridionali** per migliorare la capacità della Comunità e dei suoi Stati membri di affrontare situazioni critiche, come l'afflusso massiccio di immigranti illegali. Data l'esigenza di un'azione urgente su tali frontiere, le soluzioni proposte nella presente comunicazione sono principalmente di carattere pratico. Alcune idee, tuttavia, possono applicarsi anche ad altri tipi di frontiere esterne e in altre regioni dell'Unione europea.
45. **La cooperazione con i paesi terzi**, in particolare per quanto riguarda l'identificazione delle persone e il rimpatrio degli immigranti illegali, ma anche la collaborazione operativa e il tentativo di prevenire l'immigrazione illegale, è di fondamentale importanza per una gestione adeguata delle situazioni critiche alle frontiere esterne. Tale cooperazione esiste già, ad esempio nell'ambito degli accordi di associazione e dei piani di azione PEV, ma dev'essere proseguita, rafforzata ed estesa.
46. Nella politica dell'Unione europea in materia di relazioni esterne, FRONTEX dovrebbe quindi, in base alle sue analisi dei rischi, fornire assistenza tecnica per identificare i paesi terzi con i quali è più opportuno cooperare per la gestione delle frontiere esterne marittime meridionali, e svolgere negoziati a livello tecnico con tali paesi per la conclusione di accordi di lavoro quali previsti dall'articolo 14 del regolamento (CE) n. 2007/2004 che istituisce l'agenzia.

47. Le **attività operative** destinate a combattere l'immigrazione illegale, a proteggere i rifugiati e ad assicurare un'applicazione uniforme dell'*acquis* di Schengen sulle frontiere esterne non sono di per sé sufficienti. La presente comunicazione va quindi interpretata nel **più ampio contesto dell'approccio globale in materia di migrazione**, che comprende tutti gli aspetti relativi alla gestione della migrazione. Le relazioni con i paesi terzi di transito e di origine e i modi per affrontare meglio le cause fondamentali dell'immigrazione illegale sono oggetto della comunicazione della Commissione intitolata "L'approccio globale in materia di migrazione un anno dopo: verso una politica europea globale della migrazione".