



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, XXX
[...] (2011) XXX progetto

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

Sintesi della valutazione d'impatto

che accompagna il documento

**PROPOSTA DI REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL
CONSIGLIO**

che istituisce il sistema europeo di sorveglianza delle frontiere (EUROSUR)

1. INTRODUZIONE

La presente relazione sulla valutazione d'impatto è stata redatta dalla DG HOME per accompagnare la proposta legislativa che istituisce un sistema europeo di sorveglianza delle frontiere (EUROSUR).

EUROSUR può essere descritto come un insieme di misure intese a rafforzare la cooperazione e lo scambio d'informazioni tra le autorità preposte al controllo di frontiera a livello nazionale ed europeo, e la cooperazione con paesi terzi vicini, misure che permetteranno di aumentare notevolmente la conoscenza situazionale e la capacità di reazione di tali autorità nella lotta contro la migrazione irregolare e la criminalità transfrontaliera. EUROSUR va pertanto considerato nel contesto della progressiva istituzione di un modello europeo di gestione integrata delle frontiere.

Le attività svolte tra il 2008 e il 2011 per sviluppare, testare e introdurre gradualmente EUROSUR si basano su una tabella di marcia presentata dalla Commissione in una comunicazione del 2008¹. Nelle sue conclusioni del giugno 2011, il Consiglio europeo ha affermato: "il sistema europeo di sorveglianza delle frontiere sarà ulteriormente sviluppato per diventare operativo entro il 2013 e permettere alle autorità degli Stati membri preposte alla sorveglianza delle frontiere di condividere le informazioni operative e migliorare la cooperazione".

2. DEFINIZIONE DEL PROBLEMA

2.1. Problemi generali di sorveglianza delle frontiere

Migrazione irregolare

La migrazione irregolare esercita una forte pressione alle frontiere esterne dell'UE. Nel primo semestre del 2011 sono stati individuati 74 300 attraversamenti di frontiera non autorizzati, il 96% dei quali alle frontiere esterne della Spagna, di Malta, dell'Italia e della Grecia. Nonostante gli sforzi di coordinamento di Frontex, le autorità degli Stati membri preposte al controllo di frontiera trovano spesso difficoltà nel convenire un'impostazione comune e di solito hanno bisogno di molto tempo per trovare una risposta operativa appropriata.

Decessi di migranti in mare

L'uso di imbarcazioni piccole e insicure è all'origine del drammatico aumento di migranti e rifugiati che annegano nell'Oceano Atlantico tra l'Africa e le Isole Canarie e nel Mediterraneo. È necessario ridurre drasticamente questo tragico tasso di decessi.

Criminalità transfrontaliera

Le reti criminali coinvolte nel traffico di migranti utilizzano spesso le stesse rotte e gli stessi metodi per i reati di criminalità transfrontaliera, quali la tratta di esseri umani e il traffico illecito di droga. Una maggiore cooperazione tra le autorità preposte al controllo di frontiera e la polizia contribuirebbe decisamente a combattere tali gravi reati alle frontiere esterne.

¹ COM(2008) 68 definitivo del 13.2.2008 (tabella di marcia EUROSUR).

2.2. Problemi specifici di sorveglianza delle frontiere

Per molteplici motivi, le reti criminali sono spesso più veloci e flessibili nel cambiare le rotte e i metodi di migrazione irregolare e criminalità transfrontaliera di quanto non siano le autorità degli Stati membri nel reagire alle nuove condizioni.

Cooperazione insufficiente tra agenzie a livello nazionale

In alcuni Stati membri si contano fino a sei autorità diverse che partecipano direttamente alla sorveglianza delle frontiere marittime. Se alcuni Stati membri hanno istituito un unico sistema nazionale di sorveglianza, in altri Stati membri diverse autorità hanno istituito sistemi paralleli, senza regole e programmi di lavoro chiari per la cooperazione e il reciproco scambio d'informazioni.

Scambio d'informazioni insufficiente tra Stati membri

Nel settore della sorveglianza di frontiera si registra una mancanza di coordinamento non solo all'interno di alcuni Stati membri, ma anche tra uno Stato membro e l'altro, per l'assenza di procedure, reti o canali di comunicazione adeguati per lo scambio di informazioni.

Cooperazione insufficiente con paesi terzi vicini

La pressione migratoria pone gravi problemi anche ai paesi terzi situati sulla sponda meridionale del Mediterraneo. È quindi necessario cooperare più strettamente con i paesi di origine e i paesi di imbarco dei migranti irregolari.

Conoscenza situazionale insufficiente nel settore marittimo

Il fatto che i trafficanti usino attualmente piccole imbarcazioni di legno e fibra di vetro per il trasporto illegale di migranti e di droga crea gravi problemi alle autorità di contrasto, poiché è estremamente difficile individuare, identificare e localizzare tali imbarcazioni in alto mare.

2.3 Punto di partenza per la proposta legislativa su EUROSUR

Il progetto EUROSUR è in corso dal 2008. Sono già stati compiuti notevoli progressi e si prevede che lo sviluppo continui.

3. ANALISI DELLA SUSSIDIARIETÀ

3.1. Il diritto di agire dell'UE

La proposta legislativa su EUROSUR si basa sull'articolo 77, paragrafo 2, lettera d), del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in quanto costituirebbe uno sviluppo delle disposizioni dell'acquis di Schengen.

3.5. Sussidiarietà

Conformemente al *principio di sussidiarietà*, EUROSUR segue un'impostazione decentrata: sono i centri nazionali di coordinamento a formare la struttura basilare della cooperazione nell'ambito di EUROSUR. L'intenzione è sfruttare al meglio i sistemi esistenti e i recenti sviluppi tecnologici.

4. OBIETTIVI

4.1. Obiettivi generali

Istituendo un meccanismo per lo scambio d'informazioni e la cooperazione, EUROSUR svolgerà i seguenti compiti:

- 1) contribuirà alla gestione dei flussi migratori riducendo il numero di migranti irregolari che entrano clandestinamente nello spazio Schengen;
- 2) proteggerà e salverà vite alle frontiere esterne, riducendo nettamente l'inaccettabile tasso di decessi di migranti in mare;
- 3) aumenterà la sicurezza interna dell'Unione europea prevenendo i reati gravi alle frontiere esterne dello spazio Schengen.

4.2. Obiettivi specifici e operativi

Per raggiungere questi obiettivi generali, EUROSUR aumenterà la *conoscenza situazionale* e la *capacità di reazione* delle autorità degli Stati membri preposte al controllo di frontiera e di Frontex.

1) *Conoscenza situazionale*:

- a. migliore cooperazione tra le agenzie, grazie alla razionalizzazione delle strutture e al collegamento tra i sistemi nel settore del contrasto alla criminalità;
- b. ricorso alla fusione dei dati combinato con moderne capacità tecnologiche per individuare e seguire i movimenti transfrontalieri, specialmente di piccole imbarcazioni;
- c. scambio intersettoriale di informazioni con altri attori nel settore marittimo, ad esempio nel campo dei trasporti, delle dogane, del controllo della pesca e della difesa;
- d. migliore scambio d'informazioni con i paesi terzi vicini.

2) *Capacità di reazione*:

- a. scambio di dati, informazioni e intelligence, con il passaggio a un'impostazione più basata sull'intelligence e sull'analisi dei rischi;
- b. gestione efficace del personale e delle risorse;
- c. misurazione dell'effetto, con valutazione dell'incidenza delle attività di sorveglianza di frontiera.

5. OPZIONI STRATEGICHE

La questione a cui deve rispondere la presente valutazione d'impatto è *come* attuare le varie componenti di EUROSUR. A tal fine sono state identificate tre opzioni:

- impostazione completamente **decentrata** (opzione 1),
- impostazione parzialmente **centralizzata** (opzione 2) e
- impostazione completamente **centralizzata** (opzione 3).
-

In particolare, è opportuno valutare quali competenze possano essere attribuite ai *centri nazionali di coordinamento*, ad esempio:

- *coordinamento* della sorveglianza delle frontiere terrestri e marittime (**opzione 1.1**);

- *comando e controllo* per la sorveglianza delle frontiere terrestri e marittime (**opzione 1.2**);
- *comando e controllo* per il controllo di frontiera² (**opzione 1.3**).
-

Le diverse opzioni per l'istituzione della **rete EUROSUR** tengono conto dei compiti per i quali i centri nazionali di coordinamento e Frontex utilizzano tale rete:

- scambio d'informazioni *decentralizzate e non classificate* (opzione 2.1);
- scambio d'informazioni *decentralizzate e classificate* (opzione 2.2);
- scambio d'informazioni *centralizzate e classificate* (opzione 2.3).
-

L'opzione 2.2 valuta anche l'impatto dei costi dell'inclusione dello scambio d'informazioni sulla criminalità transfrontaliera e della fornitura del quadro comune di intelligence prefrontaliera.

Si valuta inoltre se lo scambio di informazioni tra la **rete EUROSUR** e i **paesi terzi vicini** possa essere effettuato tramite

- i *centri nazionali di coordinamento*, che servirebbero da centri di smistamento per le *reti regionali* e lo *scambio d'informazioni bilaterale* con paesi terzi vicini (**opzione 3.1**);
- i *centri nazionali di coordinamento*, che servirebbero da centri di smistamento per le *reti regionali* con i paesi terzi vicini, con l'istituzione di una nuova rete regionale nella regione mediterranea (**opzione 3.2**);
- *Frontex* soltanto (**opzione 3.3**).
-

Si valuta infine se il servizio per l'**applicazione comune degli strumenti di sorveglianza** a livello dell'UE debba essere prestato da

- fornitori di servizi esterni, direttamente a ciascun centro nazionale di coordinamento interessato (**opzione 4.1**);
- Frontex insieme a EUSC³, EMSA⁴ e GMES⁵ (**opzione 4.2**);
- Frontex soltanto (**opzione 4.3**).

6. VALUTAZIONE DEGLI IMPATTI

Ognuna delle sub-opzioni all'interno delle opzioni strategiche è analizzata in base ai seguenti criteri.

1. Efficacia: in quale misura si prevede che la proposta permetta di conseguire gli obiettivi generali, specifici e operativi.

2. Coerenza: in quale misura le opzioni sono coerenti con l'impostazione generale di EUROSUR, con altre politiche e attività dell'UE e sono accettate dagli Stati membri.

² Sorveglianza delle frontiere terrestri, marittime ed aeree e verifiche ai valichi di frontiera.

³ Centro satellitare dell'UE.

⁴ Agenzia europea per la sicurezza marittima.

⁵ Programma UE di monitoraggio globale per l'ambiente e la sicurezza.

3. Costi: in quale misura gli obiettivi politici generali possano essere conseguiti per un determinato livello di risorse/al costo minore (rapporto costo-efficacia).

4. Impatto sui diritti fondamentali, in particolare sulla protezione dei dati personali.

6.1. Sub-opzioni da 1.1 a 1.3 per i centri nazionali di coordinamento

6.1.1. Efficacia

Tenuto conto della molteplicità delle autorità nazionali coinvolte nella sorveglianza delle frontiere marittime, limitare il ruolo dei centri nazionali di coordinamento a funzioni di *coordinamento* - come previsto all'opzione 1.1 - sarebbe accettato più facilmente dalle autorità competenti. Attribuire a tutti i centri nazionali di coordinamento funzioni di *comando e controllo* - come previsto dall'opzione 1.2 - permetterebbe una risposta più rapida a una minaccia identificata. Comprendere la *sorveglianza delle frontiere aeree* e i *controlli di frontiera* come proposto nell'opzione 1.3 avrebbe il vantaggio di dare ai centri nazionali di coordinamento una migliore *conoscenza situazionale* per tutti gli aspetti del controllo di frontiera.

6.1.2. Coerenza

L'opzione 1.1 è pienamente coerente con l'impostazione generale di EUROSUR, che mira a stabilire un meccanismo di cooperazione per tutte le autorità coinvolte nella sorveglianza di frontiera. Attribuire ai centri nazionali di coordinamento funzioni di comando e controllo come previsto dalle opzioni 1.2 e 1.3 potrebbe compromettere questo obiettivo.

6.1.3. Costi

I *costi finanziari* necessari, nel periodo 2011-2020, per istituire, migliorare e aggiornare i centri nazionali di coordinamento e il centro situazionale di Frontex sono calcolati a 195,2 milioni di euro per l'opzione 1.1, 401,4 milioni di euro per l'opzione 1.2 e 747,3 milioni di euro per l'opzione 1.3.

6.1.4. Diritti fondamentali

Lo scambio di informazioni e il meccanismo di cooperazione previsti nell'ambito di EUROSUR non comprendono il *trattamento di dati personali*. Poiché potrebbe risultare difficile garantire che sia completamente escluso qualsiasi trattamento di dati personali, occorre assicurare che tale trattamento sia adeguato, pertinente e non eccedente rispetto alle finalità per le quali i dati sono raccolti e trattati.

6.2. Sub-opzioni da 2.1 a 2.3 per la rete EUROSUR

6.2.1. Efficacia

La limitazione allo scambio di informazioni non classificate prevista dall'opzione 2.1 escluderebbe lo scambio di informazioni sulla criminalità transfrontaliera, che sono di solito considerate informazioni delicate. La cifratura del flusso di dati a titolo dell'opzione 2.2 permetterebbe agli Stati membri di condividere tali informazioni sensibili, il che costituisce anche una condizione indispensabile per lo scambio di intelligence nel quadro comune di intelligence prefrontaliera. Un sistema centralizzato - quale previsto dall'opzione 2.3 - permetterebbe un migliore controllo del flusso di dati.

6.2.2. Coerenza

Lo svantaggio dell'opzione 2.3 è la mancanza di coerenza. EUROSUR segue un'impostazione decentrata per *federazione di sistemi*. Inoltre, diversi Stati membri trovano difficile accettare di conservare i loro dati in un sistema centrale che non possono gestire.

6.2.3. Costi

I *costi finanziari*, nel periodo 2011-2020, per la rete EUROSUR secondo l'opzione 2.1 si stimano a 42 milioni di euro, che crescono a 46 milioni di euro per l'opzione 2.2 e a 49 milioni di euro per l'opzione 2.3. I costi del livello di analisi del quadro comune di intelligence prefrontaliera, quale previsto dalle opzioni 2.2 e 2.3, ammontano a 29 milioni di euro.

6.2.4. Diritti fondamentali

La gestione di dati personali è esclusa dall'opzione 2.1, perché la rete è non classificata. Il processo di accreditamento di una rete protetta previsto dalle opzioni 2.2 e 2.3 garantisce che siano in atto procedure non solo per la gestione di dati sensibili dal punto di vista della sicurezza, ma anche di dati sensibili in generale, come i dati personali.

6.3. Sub-opzioni da 3.1 a 3.3 per la cooperazione con i paesi terzi

6.3.1. Efficacia

L'opzione 3.1 permetterebbe di migliorare la conoscenza situazionale nel Mar Baltico, nel Mar Nero e nell'Oceano Atlantico intorno alle Isole Canarie, perché le tre reti regionali esistenti, SEAHORSE, CoastNet e BSCF, sarebbero collegate con la rete EUROSUR e i centri nazionali di coordinamento servirebbero come centri di smistamento per lo scambio di informazioni.

L'opzione 3.2 è l'opzione preferita, in quanto fornisce a EUROSUR la capacità necessaria per cooperare con paesi terzi nella regione mediterranea.

In base all'opzione 3.3 Frontex dovrebbe rinegoziare tutti gli accordi già conclusi tra gli Stati membri e i paesi terzi nel quadro delle reti regionali citate sopra.

6.3.2. Coerenza

Le opzioni 3.1 e 3.2 si basano in gran parte sulle capacità esistenti, permettendo agli Stati membri e ai paesi terzi di tenere conto delle priorità e delle specificità regionali. L'opzione 3.3 non è in linea con il metodo di EUROSUR che consiste nello sfruttare al meglio le infrastrutture e i sistemi esistenti.

6.3.3. Costi

L'opzione 3.1 non comporta costi, perché tutte e tre le reti regionali sono state collegate ai rispettivi centri nazionali di coordinamento prima della fine del 2011. Per quanto riguarda l'opzione 3.2, i costi per istituire e aggiornare la rete SEAHORSE per il Mediterraneo nel periodo 2011-2020 sono stimati a 5,37 milioni di euro. Per quanto riguarda l'opzione 3.3, i costi per sostituire le tre reti regionali con la rete EUROSUR ammontano a circa 25,29 milioni di euro.

6.3.4. Diritti fondamentali

La cooperazione con i paesi terzi per impedire la migrazione irregolare potrebbe avere un impatto negativo notevole sui diritti fondamentali qualora le autorità del paese terzo si

avvalessero di tali informazioni per identificare persone o gruppi di persone che rischiano gravemente di essere sottoposte a tortura o a trattamenti inumani e degradanti. La proposta legislativa su EUROSUR deve quindi prevedere opportune salvaguardie per impedire tale situazione.

6.4. Sub-opzioni da 4.1 a 4.3 per l'applicazione comune degli strumenti di sorveglianza

6.4.1. Efficacia

L'opzione 4.1 prevede che ognuno degli Stati membri utilizzi individualmente le capacità esistenti create dal Centro satellitare dell'UE (EUSC) e dall'Agenzia europea per la sicurezza marittima (EMSA). L'opzione 4.2 sarebbe più efficace dell'opzione 4.1, poiché Frontex coordinerebbe le richieste provenienti dai centri nazionali di coordinamento. Secondo l'opzione 4.3 Frontex stessa stabilirebbe tale servizio, che sarebbe difficile da realizzare a medio termine.

6.4.2. Coerenza

L'opzione 4.2 sarebbe più coerente con l'obiettivo di promuovere la cooperazione tra agenzie di quanto lo siano le opzioni 4.1 e 4.3. Per il suo approccio polivalente e transettoriale, può essere giustificato un finanziamento UE fornito dal programma GMES per tale servizio.

6.4.3. Costi

Il costo totale dell'opzione 4.1 nel periodo 2012-2020 è stimato a 80 milioni di euro; per le opzioni 4.2 e 4.3 si prevedono importi simili (rispettivamente 62,1 e 62,3 milioni di euro).

6.4.4. Diritti fondamentali

L'opzione 4.1 presenta l'inconveniente che i quadri giuridici che consentono agli operatori commerciali di monitorare le attività nei paesi terzi e di conservare informazioni nel rispetto delle leggi sulla protezione dei dati potrebbero non essere stabiliti.

7. CONFRONTO TRA LE OPZIONI E IDENTIFICAZIONE DELL'OPZIONE PREFERITA

Secondo la valutazione di cui al paragrafo 6, le seguenti opzioni sarebbero le preferite.

Per quanto riguarda l'istituzione dei centri nazionali di coordinamento, la preferita è l'opzione 1.1, perché non impone agli Stati membri di ristrutturare le amministrazioni nazionali e quindi potrebbe essere attuata facilmente.

Secondo l'impostazione decentrata per l'istituzione di EUROSUR, l'opzione preferita per la rete EUROSUR è l'opzione 2.2.

Tenuto conto della necessità urgente di rafforzare il controllo delle frontiere nella regione mediterranea, l'opzione 3.2 offre la migliore soluzione per quanto riguarda il metodo per promuovere la cooperazione con i paesi terzi vicini. Tuttavia, condizione preliminare per attuare tale opzione è la disponibilità a cooperare da parte dei paesi dell'Africa settentrionale.

Per l'applicazione comune degli strumenti di sorveglianza, l'opzione 4.2 è quella che presenta il maggiore valore aggiunto.

Costi, responsabilità e fonti di finanziamento per l'opzione preferita

Fase	Componente	OP x.1	OP x.2	OP x.3	Opzione preferita	
		Impostazione decentrata	Impostazione parzialmente centralizzata	Impostazione centralizzata	Da istituirsi da parte di	Finanziamento tramite
1	Centri nazionali di coordinamento	99,6 milioni di EUR	271,6 milioni di EUR	610 milioni di EUR	Stati membri	Fondo per le frontiere esterne
1	Centro situazionale di Frontex	95,6 milioni di EUR	129,8 milioni di EUR	137 milioni di EUR	Frontex	Frontex
2, 7	Rete	42,4 milioni di EUR	46,7 milioni di EUR	49,3 milioni di EUR	Frontex	Frontex
6	Quadro comune di intelligence prefrontaliera (RAU)	0,0 EUR	29,3 milioni di EUR	29,2 milioni di EUR	Frontex	Frontex
3	Paesi terzi	0,0 EUR	5,4 milioni di EUR	25,3 milioni di EUR	Stati membri	Strumento per la cooperazione allo sviluppo, Fondo per le frontiere esterne
5	Applicazione comune di strumenti di sorveglianza	80,5 milioni di EUR	62,1 milioni di EUR	62,3 milioni di EUR	Frontex EUSC EMSA	Frontex e 7° PQ/ GMES
Totale		318,1 milioni di EUR	544,9 milioni di EUR	913 milioni di EUR		
Opzione preferita		338,7 milioni di EUR				

Combinando le opzioni preferite, i costi di EUROSUR ammonterebbero a 338,7 milioni di euro.

8. MONITORAGGIO E VALUTAZIONE

Frontex garantirà la disponibilità di metodi per monitorare il funzionamento di EUROSUR ai fini dei principali obiettivi strategici. Due anni dopo che EUROSUR avrà raggiunto la piena operatività e in seguito ogni anno, Frontex presenterà al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Commissione una relazione sul funzionamento di EUROSUR.

Inoltre, tre anni dopo che il sistema EUROSUR avrà avviato tutte le sue operazioni e in seguito ogni quattro anni, la Commissione eseguirà una valutazione complessiva di EUROSUR, accompagnata, se necessario, da adeguate proposte di modifica del regolamento che istituisce EUROSUR.