

Relazione speciale

Il sostegno di Frontex alla gestione delle frontiere esterne

non è stato, finora, abbastanza efficace



CORTE
DEI CONTI
EUROPEA

Indice

	Paragrafo
Sintesi	I - XII
Introduzione	01 - 13
Estensione e approccio dell'audit	14 - 20
Osservazioni	21 - 84
Le informazioni a disposizione di Frontex e le sue attività di lotta contro l'immigrazione clandestina presentano lacune	21 - 60
Vi sono lacune e incoerenze nel quadro per lo scambio di informazioni	23 - 30
Le attività di Frontex non sono state sufficientemente sviluppate per fornire un sostegno efficace agli Stati membri/ai paesi associati Schengen	31 - 53
Frontex non ha fornito informazioni sull'impatto o sul costo delle sue attività	54 - 60
Frontex non sostiene efficacemente la lotta contro la criminalità transfrontaliera	61 - 72
Non esiste ancora un quadro adeguato per lo scambio di informazioni a sostegno della lotta contro la criminalità transfrontaliera	63 - 65
Il sostegno di Frontex alla lotta contro la criminalità transfrontaliera è limitato	66 - 72
Frontex non è ancora pronta ad attuare efficacemente il mandato del 2019	73 - 84
Frontex non si è ancora adattata ai requisiti stabiliti dal mandato del 2016	74 - 77
Il mandato 2019 prevede un rapido ed esponenziale aumento delle risorse di Frontex	78 - 81
Esiste il rischio che Frontex non riesca a ottenere le informazioni necessarie per sviluppare le proprie attività contro la criminalità transfrontaliera	82 - 84
Conclusioni e raccomandazioni	85 - 101

Allegati

**Allegato I – Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera
— informazioni supplementari sui mandati 2016 e 2019**

**Allegato II – Risposte degli Stati membri al questionario della
Corte dei conti europea**

**Allegato III – Attuazione di Eurosur da parte dei 30 Stati
membri/paesi associati Schengen**

Allegato IV – Attività operative marittime

Acronimi e abbreviazioni

Glossario

Risposte della Commissione

**Risposte dell’Agenzia europea della guardia di frontiera e
costiera (Frontex)**

Équipe di audit

Cronologia

Sintesi

I La convenzione di Schengen ha creato uno spazio unico di circolazione senza controlli alle frontiere interne. La sorveglianza e il controllo delle frontiere esterne sono essenziali per agevolare la libera circolazione delle persone e delle merci all'interno di questo spazio, cercando nel contempo di garantire la sicurezza interna e prevenire potenziali minacce alle frontiere.

II Istituita nel 2004, con l'adozione del regolamento (UE) 2016/1624 Frontex è diventata l'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera. Il nuovo status ne ha ampliato in modo significativo il mandato originario, conferendo all'Agenzia il potere di agevolare la gestione europea integrata delle frontiere alle frontiere esterne dell'UE, ambito che rimane di competenza degli Stati membri.

III Dopo solo tre anni, il regolamento (UE) 2019/1896 ha aumentato i poteri di Frontex per rafforzarla, mutandone il ruolo di supporto e di coordinamento in un ruolo operativo. Ciò ha comportato un aumento esponenziale delle risorse, con l'introduzione di un corpo permanente di 10 000 effettivi operativi entro il 2027 e di un bilancio medio di 900 milioni di euro all'anno.

IV La Corte ha verificato se Frontex abbia svolto quattro delle sue sei attività primarie in maniera efficace per contribuire all'attuazione della gestione europea integrata delle frontiere, sostenendo in tal modo gli Stati membri nel prevenire, individuare e rispondere all'immigrazione illegale e ai reati di criminalità transfrontaliera. Ha inoltre esaminato la preparazione di Frontex ad adempiere al suo nuovo mandato ampliato nel 2019. Per la prima volta, ha valutato come Frontex svolga tali attività, quali definite nel regolamento del 2016. La relazione della Corte giunge al momento opportuno, dato che l'ultima valutazione esterna dell'Agenzia è stata pubblicata nel luglio 2015 e il regolamento (UE) 2019/1896 è stato approvato senza una valutazione d'impatto. L'audit ha riguardato il periodo compreso tra la fine del 2016 (quando sono entrate in vigore le nuove competenze di Frontex) e il febbraio 2020.

V Nel complesso, la Corte ha riscontrato che il sostegno di Frontex agli Stati membri/ai paesi associati Schengen nella lotta contro l'immigrazione illegale e i reati transfrontalieri non è abbastanza efficace. Essa ha rilevato che Frontex non ha pienamente attuato il proprio mandato del 2016 e ha evidenziato diversi rischi connessi al mandato del 2019.

VI Inoltre, ha riscontrato che, sebbene esista un quadro funzionale per lo scambio di informazioni a sostegno della lotta contro l'immigrazione clandestina, questo non ha funzionato in modo sufficientemente adeguato per fornire una conoscenza situazionale precisa, completa e aggiornata delle frontiere esterne dell'UE. Non è stato ancora istituito un quadro adeguato per lo scambio di informazioni sulla criminalità transfrontaliera. Ciò incide sulla capacità di Frontex e degli Stati membri di monitorare le frontiere esterne e, se necessario, di rispondere rapidamente alle minacce individuate.

VII Frontex ha avuto difficoltà ad utilizzare le relazioni delle autorità nazionali di controllo delle frontiere nell'ambito del sistema europeo di sorveglianza delle frontiere e l'uso dei dati contenuti nei sistemi paneuropei a fini di analisi dei rischi è soggetto a restrizioni giuridiche. Inoltre, non è in grado di applicare il modello comune di analisi integrata dei rischi applicato dalla maggior parte degli Stati membri.

VIII Gli attuali problemi di completezza e qualità dei dati inficiano il processo di raccolta dei dati per la valutazione delle vulnerabilità da parte di Frontex, anche se gli Stati membri dovrebbero fornire le informazioni di cui l'Agenzia necessita.

IX Per quanto riguarda le operazioni congiunte, l'impiego di risorse per prevenire, individuare e contrastare la criminalità transfrontaliera non è ancora sufficientemente sviluppato nelle attività quotidiane di Frontex. Poiché l'Agenzia non dispone di informazioni sui costi e sulla performance effettivi, le sue relazioni operative non sono in grado di informare adeguatamente i responsabili delle decisioni.

X Frontex non ha adottato le misure necessarie per adeguare la propria organizzazione al fine di adempiere al mandato ricevuto nel 2016. Sono state individuate carenze nella pianificazione delle risorse umane presso le unità di analisi dei rischi e valutazione delle vulnerabilità, nonché nella comunicazione tra le unità oggetto dell'audit, carenze che rappresentano un rischio importante per l'efficacia del nuovo ruolo operativo dell'Agenzia.

XI Infine, si ritiene che vi sia un rischio significativo che Frontex incontri difficoltà nell'adempiere al mandato conferitole dal regolamento (UE) 2019/1896. L'aumento esponenziale delle risorse messe a disposizione è stato concordato senza una valutazione delle esigenze e dell'impatto per gli Stati membri e senza una valutazione delle attività di Frontex a partire dal 2015.

XII Sulla base di tali conclusioni, la Corte rivolge raccomandazioni specifiche a Frontex e alla Commissione, al fine di:

- migliorare il quadro per lo scambio di informazioni e il quadro situazionale europeo;
- aggiornare ed attuare il modello comune di analisi integrata dei rischi e garantire l'accesso ad altre fonti di informazione;
- sviluppare il potenziale della valutazione delle vulnerabilità;
- migliorare la risposta operativa di Frontex;
- affrontare le sfide poste dal nuovo mandato di Frontex.

Introduzione

01 L'entrata in vigore della convenzione di Schengen nel 1995 ha visto l'abolizione delle frontiere interne e l'istituzione dello spazio Schengen per la libera circolazione delle persone senza restrizioni. Attualmente, lo spazio Schengen comprende 26 paesi europei¹.

02 Nelle conclusioni del vertice dell'UE tenutosi a Laeken nel dicembre 2001, gli Stati membri hanno affermato che "una gestione più efficace del controllo alle frontiere esterne dell'Unione contribuirà alla lotta contro il terrorismo, le organizzazioni d'immigrazione clandestina e la tratta degli esseri umani. Il Consiglio europeo chiede al Consiglio e alla Commissione di definire i meccanismi di cooperazione tra i servizi incaricati dei controlli alle frontiere esterne e di studiare le condizioni per la creazione di un meccanismo o di servizi comuni di controllo delle frontiere esterne"².

03 Al fine di attuare la gestione europea integrata delle frontiere, nel 2004³ il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione hanno istituito Frontex⁴. L'Agenzia è stata creata partendo dal presupposto che la responsabilità del controllo e della sorveglianza delle frontiere esterne è condivisa con gli Stati membri, un principio rimasto immutato nelle modifiche apportate successivamente al regolamento istitutivo di Frontex.

04 Il primo mandato dell'Agenzia consisteva nel rafforzare e sostenere la cooperazione inter-agenzia e operativa tra le agenzie di controllo di frontiera degli Stati membri e nello sviluppare e promuovere politiche comuni in materia di formazione, valutazione dei rischi e operazioni congiunte. Di conseguenza, il nome originario era "Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea".

¹ 22 Stati membri dell'UE (Belgio, Repubblica ceca, Danimarca, Germania, Estonia, Grecia, Spagna, Francia, Italia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Ungheria, Malta, Paesi Bassi, Austria, Polonia, Portogallo, Slovenia, Slovacchia, Finlandia e Svezia) nonché Islanda, Liechtenstein, Norvegia e Svizzera.

² Conclusioni della Presidenza, Consiglio europeo di Laeken del 14 e 15 dicembre 2001, punto 42 (SN 300/1/01 REV 1).

³ [Regolamento \(CE\) n. 2007/2004 del Consiglio](#), del 26 ottobre 2004 (GU L 349 del 25.11.2004, pag. 1).

⁴ Dal francese "*Frontières extérieures*".

05 Il regolamento istitutivo di Frontex è stato modificato quattro volte: nel 2007⁵, nel 2011⁶, nel 2016⁷ e nel 2019⁸, ampliando progressivamente, ogni volta, il mandato, le funzioni e il bilancio (da 19 milioni di euro nel 2006 a 330 milioni di euro nel 2019) dell’Agenzia.

06 La prima modifica, nel 2007, ha ampliato il mandato iniziale tramite il cosiddetto “regolamento RABIT”, che ha consentito all’Agenzia di inviare squadre di intervento rapido alle frontiere negli Stati membri. Le squadre sarebbero intervenute, per un periodo limitato, su richiesta di qualsiasi Stato membro che si fosse trovato in situazioni urgenti ed eccezionali dovute a un forte afflusso di migranti tramite canali irregolari. Per la prima volta, è stato fatto riferimento all’“immigrazione”, un fenomeno non menzionato nel regolamento del 2004.

07 Nel 2011, l’aumento dei flussi migratori nel Mar Mediterraneo, causato principalmente da eventi politici in Nord Africa, unitamente a carenze e limitazioni sul versante operativo dell’Agenzia, ha portato alla seconda modifica dell’atto istitutivo di Frontex. Le principali modifiche hanno riguardato: la gestione di sistemi informativi da parte di Frontex, anche nell’ambito del sistema europeo di sorveglianza delle frontiere; un maggiore ruolo di coordinamento nelle operazioni di rimpatrio congiunte, nelle operazioni congiunte e nei progetti pilota; la nuova possibilità per Frontex di acquistare attrezzature autonomamente o in comproprietà con uno Stato membro e di inviare funzionari di collegamento in paesi terzi.

08 Durante il picco migratorio del 2015, i colegislatori dell’UE e la Commissione hanno ritenuto che Frontex, che aveva un mandato limitato per sostenere gli Stati membri nella messa in sicurezza delle loro frontiere esterne, non disponesse di personale e attrezzature sufficienti. Frontex si avvaleva, per le sue risorse, di contributi volontari degli Stati membri e non possedeva l’autorità per condurre operazioni di gestione delle frontiere e di ricerca e soccorso. Il timore era che tali limitazioni compromettessero la capacità di Frontex di affrontare efficacemente la situazione

⁵ [Regolamento \(CE\) n. 863/2007](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, dell’11 luglio 2007, che istituisce un meccanismo per la creazione di squadre di intervento rapido alle frontiere (GU L 199 del 31.7.2007, pag. 30).

⁶ [Regolamento \(UE\) n. 1168/2011](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2011 (GU L 304 del 22.11.2011, pag. 1).

⁷ [Regolamento \(UE\) 2016/1624](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 settembre 2016, relativo alla guardia di frontiera e costiera europea (GU L 251 del 16.9.2016, pag. 1).

⁸ [Regolamento \(UE\) 2019/1896](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 novembre 2019, relativo alla guardia di frontiera e costiera europea (GU L 295 del 14.11.2019, pag. 1).

creata dalla crisi dei rifugiati e di porvi rimedio. Ciò ha portato, nel 2016, alla terza modifica del regolamento istitutivo dell’Agenzia⁹, entrata in vigore il 6 ottobre 2016, e alla ridenominazione di Frontex come “Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera” con maggiori compiti e poteri sia sul piano operativo che su quello del monitoraggio/coordinamento della gestione delle frontiere. Il regolamento ha inoltre istituito la guardia di frontiera e costiera europea, composta dall’Agenzia e dalle autorità nazionali responsabili della gestione delle frontiere.

09 L’articolo 4 del regolamento (UE) 2016/1624 definisce le componenti della gestione europea integrata delle frontiere (cfr. [riquadro 1](#)). Per la prima volta, la gestione europea integrata delle frontiere mirava giuridicamente, come indicato nel considerando 2 del regolamento, a “gestire efficacemente l’attraversamento delle frontiere esterne e affrontare le sfide migratorie e le potenziali minacce future a tali frontiere, contribuendo così ad affrontare la criminalità grave con una dimensione transfrontaliera e garantendo un livello elevato di sicurezza nell’Unione. Al contempo è necessario agire nel pieno rispetto dei diritti fondamentali e in modo tale da salvaguardare la libera circolazione delle persone all’interno dell’Unione”.

Riquadro 1

Componenti della gestione integrata delle frontiere

- a) Controllo di frontiera, comprese, se del caso, misure volte ad agevolare l’attraversamento legittimo delle frontiere e misure connesse alla prevenzione e all’individuazione della criminalità transfrontaliera, come il traffico di migranti, la tratta di esseri umani e il terrorismo, e misure relative all’orientamento in favore delle persone che necessitano di protezione internazionale o intendono presentare domanda in tal senso;
- b) operazioni di ricerca e soccorso per le persone in pericolo in mare, avviate e svolte a norma dei regolamenti UE e del diritto internazionale, che hanno luogo in situazioni che possono verificarsi nel corso di operazioni di sorveglianza delle frontiere in mare;
- c) analisi dei rischi per la sicurezza interna e analisi delle minacce che possono pregiudicare il funzionamento o la sicurezza delle frontiere esterne;
- d) cooperazione tra gli Stati membri sostenuta e coordinata dall’Agenzia;

⁹ Regolamento (UE) 2016/1624 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 settembre 2016, relativo alla guardia di frontiera e costiera europea.

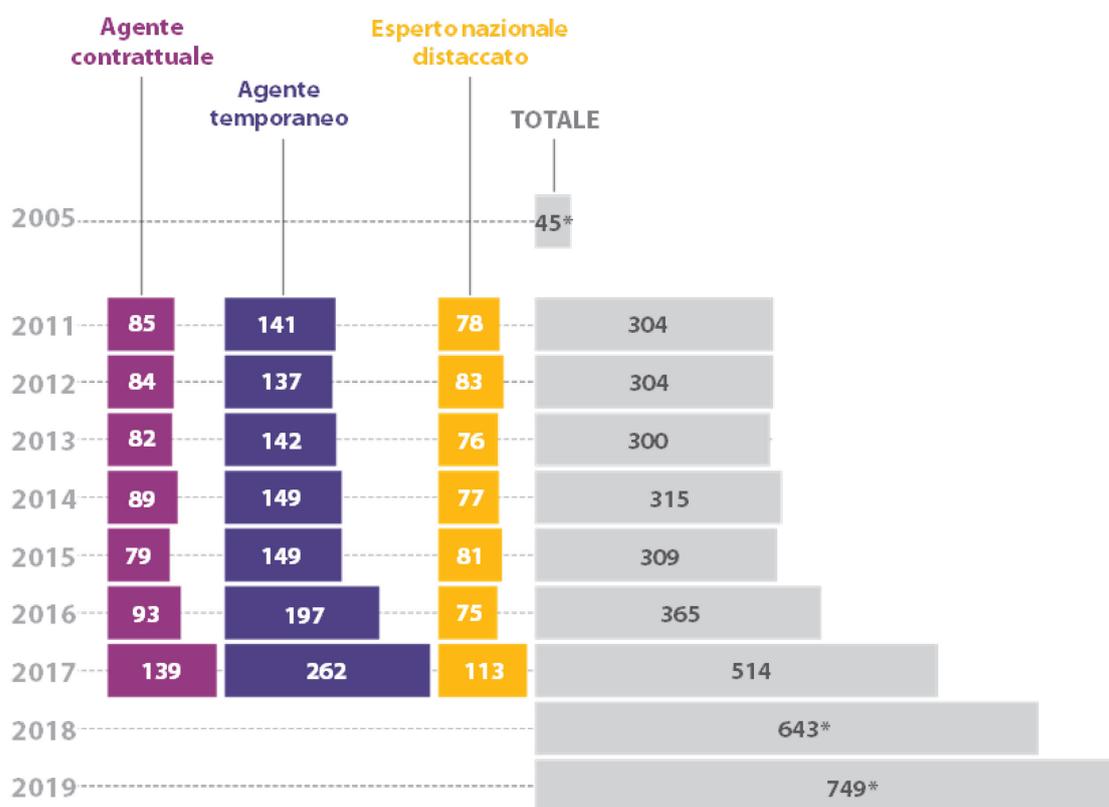
- e) cooperazione inter-agenzia tra le autorità nazionali di ciascuno Stato membro responsabili del controllo di frontiera o di altri compiti svolti alle frontiere e tra le istituzioni, le agenzie, gli organi e gli organismi dell'Unione competenti;
- f) cooperazione con i paesi terzi nei settori contemplati dal regolamento Frontex, con particolare attenzione ai paesi del vicinato e ai paesi terzi che sono stati individuati tramite un'analisi dei rischi come paesi di origine e/o di transito dell'immigrazione illegale;
- g) misure tecniche e operative nello spazio Schengen che sono connesse al controllo di frontiera e destinate ad affrontare meglio l'immigrazione illegale e a combattere la criminalità transfrontaliera;
- h) rimpatrio di cittadini di paesi terzi soggetti a decisioni di rimpatrio adottate da uno Stato membro;
- i) uso di tecnologie avanzate, compresi sistemi d'informazione su larga scala;
- j) un meccanismo di controllo della qualità, in particolare il meccanismo di valutazione Schengen ed eventuali meccanismi nazionali, per garantire l'applicazione della normativa dell'Unione nel settore della gestione delle frontiere;
- k) meccanismi di solidarietà, in particolare gli strumenti di finanziamento dell'Unione.

10 I legislatori dell'UE e della Commissione ambivano ad ottenere una guardia di frontiera e costiera europea rafforzata e pienamente operativa “per rispondere alle preoccupazioni dei cittadini in materia di sicurezza dell'Unione”¹⁰. Di conseguenza, nel settembre 2018, ossia dopo solo due anni dall'entrata in vigore della precedente modifica, la Commissione europea ha presentato una proposta di nuovo regolamento per l'Agenzia. Il Consiglio ha invocato l'urgente necessità per giustificare l'assenza di una valutazione d'impatto per la nuova legislazione o di una valutazione del precedente mandato. Il nuovo regolamento è entrato in vigore il 4 dicembre 2019. L'*allegato I* illustra i principali cambiamenti nel mandato dell'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera apportati mediante gli emendamenti del 2016 e del 2019.

¹⁰ COM(2018) 631: Proposta di un nuovo regolamento relativo alla guardia di frontiera e costiera europea.

11 La principale misura di questo emendamento è stata l'istituzione di un corpo permanente, il primo servizio di contrasto in uniforme dell'UE. L'obiettivo di tale organismo sarebbe quello di colmare il "divario tra capacità e aspettative" derivante dalla dipendenza dell'agenzia dagli Stati membri/dai paesi associati Schengen per i contributi in termini di guardie di frontiera e attrezzature. Composto da personale statutario di Frontex e da personale distaccato su base obbligatoria dai paesi europei per lunghi e brevi periodi, il corpo sarà gradualmente costituito fino a raggiungere i 10 000 membri nel 2027, tra cui 3 000 guardie di frontiera e costiere, agenti di scorta per i rimpatri ed esperti (cfr. [figura 1](#) e [figura 2](#)). Allo stesso tempo, il bilancio di Frontex passerà da 460 milioni di euro nel 2020 a una media di 900 milioni di euro all'anno, per finanziare i compiti e le funzioni potenziati dell'Agenzia¹¹ (cfr. [figura 3](#)).

Figura 1 — Personale effettivo di Frontex, 2005-2019

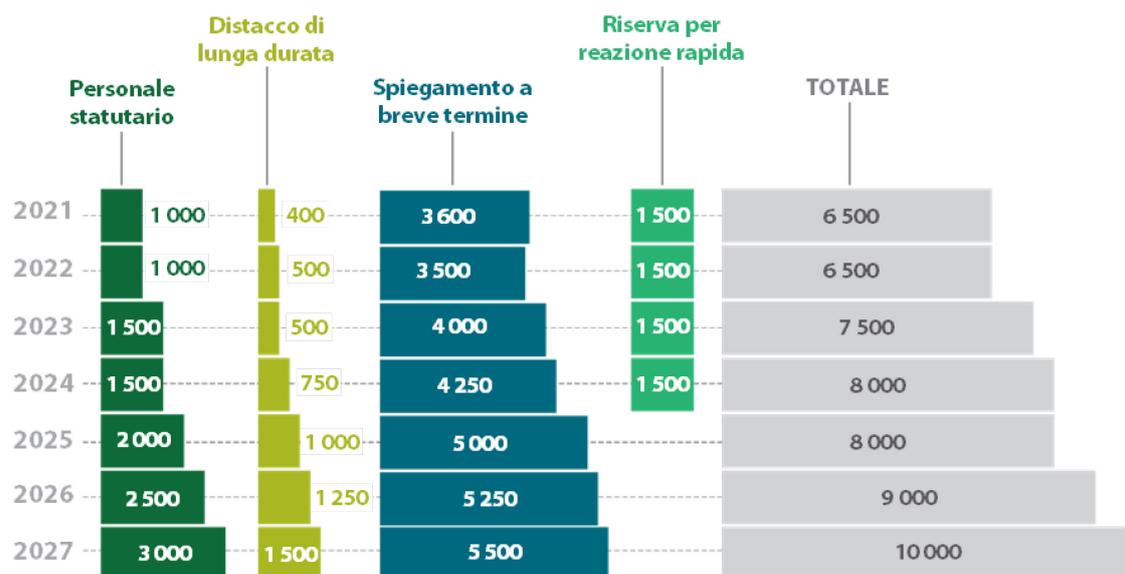


* Ripartizione non disponibile al pubblico

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base delle relazioni annuali di Frontex.

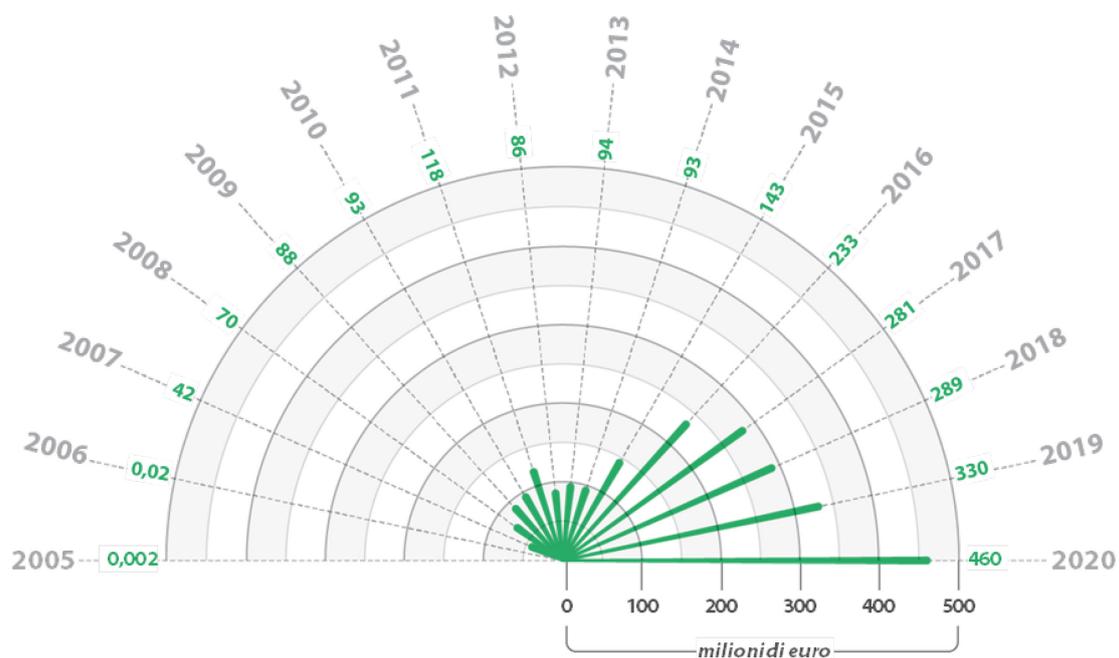
¹¹ COM(2018) 631 final.

Figura 2 – Capacità del corpo permanente per anno e categoria



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base del regolamento (UE) 2019/1896.

Figura 3 – Bilancio annuale di Frontex



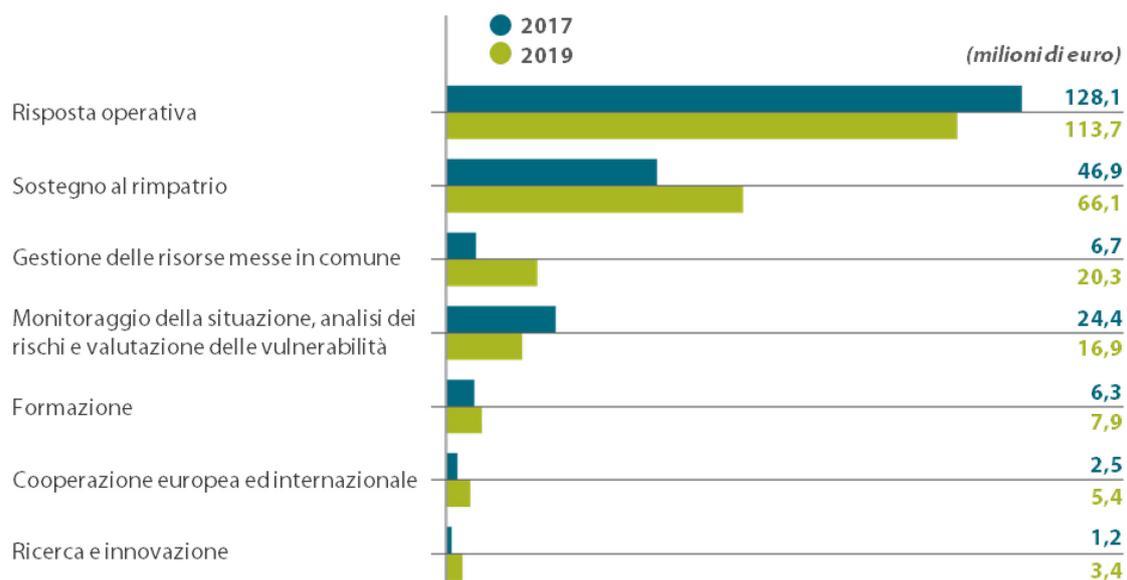
Fonte: Corte dei conti europea, sulla base delle relazioni annuali di Frontex.

12 I seguenti compiti sono considerati attività principali di Frontex al fine di sostenere gli Stati membri/i paesi associati Schengen nella gestione delle frontiere esterne dell'UE, descritte da Frontex nei seguenti termini:

- il **monitoraggio della situazione** mira a fornire un quadro il più possibile dettagliato, accurato e aggiornato della situazione alle frontiere esterne dell'UE;
- l'**analisi dei rischi** consente di tracciare un quadro dei modelli e delle tendenze della migrazione irregolare e delle attività criminali transfrontaliere, compresa la tratta di esseri umani, alle frontiere esterne;
- le **valutazioni delle vulnerabilità** consistono nel valutare la capacità e la preparazione di ciascuno Stato membro ad affrontare le sfide alle sue frontiere esterne, compresa la pressione migratoria;
- le **operazioni congiunte e gli interventi rapidi alle frontiere** (noti come **risposta operativa**), coordinati e organizzati da Frontex, sono intese ad assistere gli Stati membri nelle aree delle frontiere esterne soggette a forti pressioni migratorie. Nelle sue operazioni, l'Agenzia invia squadre della guardia di frontiera e costiera europea insieme a navi, aeromobili, veicoli e altre attrezzature tecniche fornite dagli Stati membri;
- le **operazioni di rimpatrio** consistono: nell'assistere gli Stati membri su richiesta, o su iniziativa dell'Agenzia, nello svolgimento di operazioni di rimpatrio organizzando o coordinando operazioni nazionali e congiunte tra diversi Stati membri, assistendoli nelle operazioni di rimpatrio forzato e nelle partenze volontarie; nell'organizzare o coordinare operazioni di rimpatrio in cui i mezzi di trasporto e gli agenti di scorta sono forniti dal paese terzo di destinazione;
- La **formazione di Frontex** consiste nell'elaborare programmi di formazione e corsi specializzati in vari settori per garantire i massimi livelli di conoscenza professionale tra le guardie di frontiera in tutta Europa.

13 I costi operativi di queste attività sono presentati nella *figura 4*.

Figura 4 — Costi operativi nel 2017 e nel 2019



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei rendiconti finanziari di Frontex.

Estensione e approccio dell'audit

14 Per l'audit di cui trattasi, la Corte ha esaminato quattro delle sei attività primarie di Frontex per valutare fino a che punto abbiano contribuito con efficacia ad attuare la gestione europea integrata delle frontiere, e se Frontex si sia ben preparata ad assolvere il nuovo mandato conferitole.

15 Per rispondere al principale quesito di audit, la Corte ha formulato tre sottoquesiti:

- i) Frontex sta adempiendo al mandato del 2016 per quanto riguarda la lotta contro l'immigrazione clandestina?
- ii) Frontex sta assolvendo il mandato del 2016 per combattere la criminalità transfrontaliera?
- iii) Frontex è ben preparata a svolgere il nuovo mandato ampliato conferitole nel 2019?

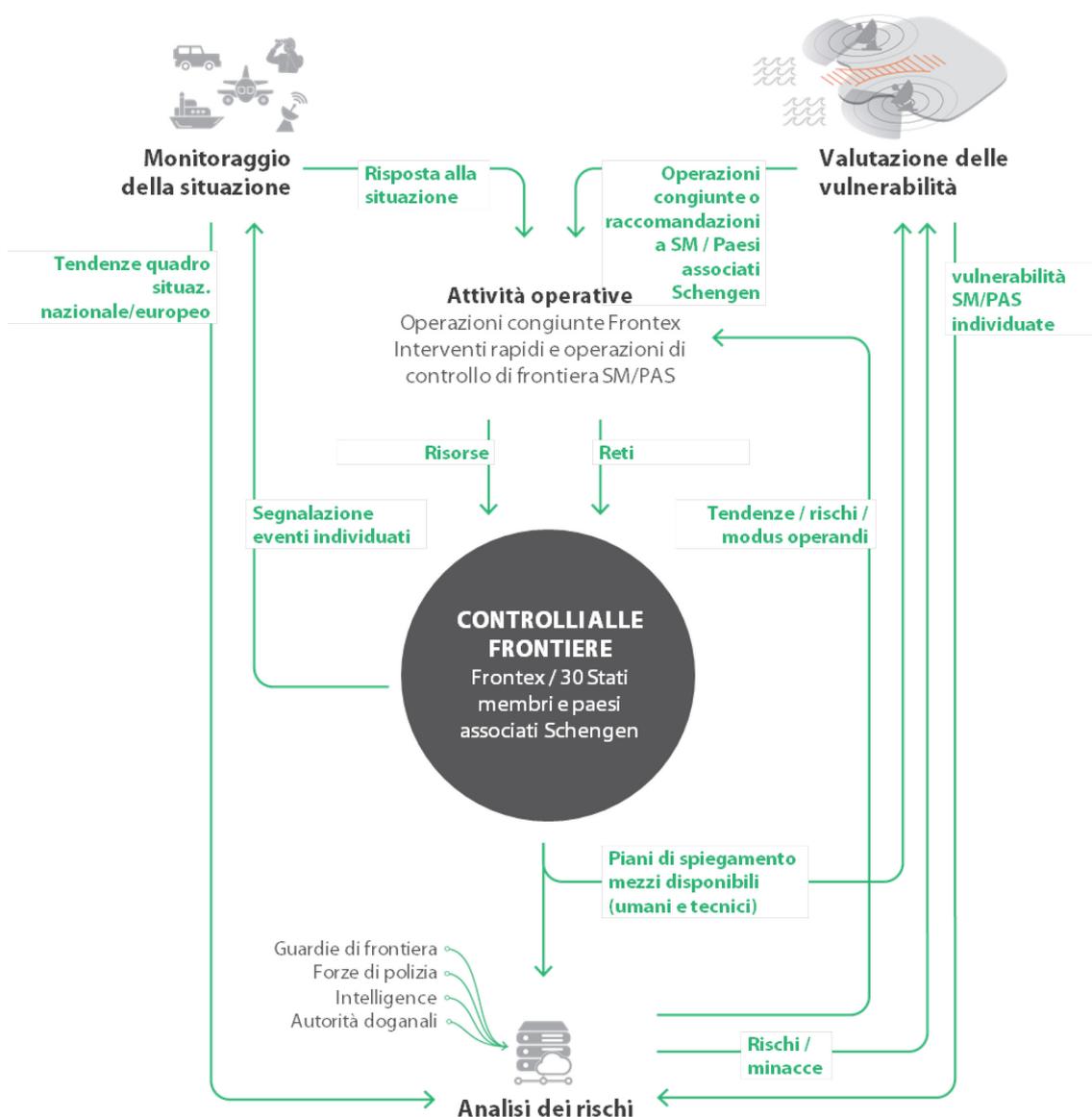
16 Nel 2019, la Corte ha riferito in merito alle operazioni di rimpatrio di Frontex (28 % dei costi operativi)¹². Il presente controllo di gestione è incentrato sulle altre quattro attività principali di Frontex: il monitoraggio della situazione, l'analisi dei rischi, la valutazione delle vulnerabilità e la risposta operativa. Poiché la gestione delle risorse messe in comune (9 %) è complementare alla risposta operativa (48 %), essa è stata indirettamente inclusa nell'estensione dell'audit. Complessivamente, queste attività hanno rappresentato il 64 % dei 236,7 milioni di euro dei costi operativi di Frontex nel 2019 (cfr. [figura 4](#)).

17 Per la prima volta, la Corte ha valutato come Frontex svolga tali attività, quali definite nel regolamento del 2016. La relazione della Corte giunge al momento opportuno, dato che l'ultima valutazione esterna dell'Agenzia è stata pubblicata nel luglio 2015 e il regolamento (UE) 2019/1896 è stato approvato senza una valutazione d'impatto.

¹² Relazione speciale n. 24/2019 della Corte dei conti europea dal titolo "Asilo, ricollocazione e rimpatrio dei migranti: è ora di intensificare gli sforzi per ovviare alle disparità tra obiettivi e risultati".

18 Queste attività principali dell’Agenzia sono destinate a sostenere le autorità nazionali, a livello sia nazionale che dell’UE, nel controllo efficace delle frontiere esterne e si rafforzano reciprocamente. Un fallimento in un settore di attività può avere un impatto negativo su altri settori. Per contro, un’azione efficace in un’attività può avere un impatto reciprocamente positivo sulle attività in altri settori. Ad esempio, la corretta identificazione e correzione di una vulnerabilità individuata durante le valutazioni delle vulnerabilità può determinare un rafforzamento del controllo operativo, migliorando in tal modo la conoscenza situazionale e portando a un’analisi dei rischi più completa (cfr. *figura 5*).

Figura 5 – Contributo atteso delle attività principali di Frontex al controllo efficace delle frontiere



Fonte: Corte dei conti europea.

19 L'audit ha riguardato il periodo compreso tra la fine del 2016 (l'anno in cui sono entrate in vigore le nuove competenze di Frontex) e febbraio 2020. Le attività di Frontex concernenti il rispetto e la tutela dei diritti fondamentali non rientrano nell'estensione dell'audit in questione.

20 Per espletare l'audit, gli auditor della Corte hanno visitato l'Agenzia interessata, ossia Frontex, e incontrato rappresentanti delle sue varie unità. Hanno inoltre tenuto riunioni con le autorità di frontiera di Polonia e Italia, selezionate fra i paesi in cui l'Agenzia stava conducendo operazioni congiunte terrestri, aeree e marittime, visitando inoltre le strutture in cui si svolgevano tali operazioni. Gli auditor hanno inviato questionari agli altri 25 Stati membri e ricevuto 20 risposte (cfr. *allegato II* — nessuna risposta da Cipro, Grecia, Irlanda, Paesi Bassi e Slovenia). Infine, il lavoro di audit ha compreso l'esame della documentazione ricevuta da Frontex e dalle autorità nazionali italiane e polacche, nonché relazioni e documenti pubblicati da autorità nazionali, organismi di ricerca e accademici.

Osservazioni

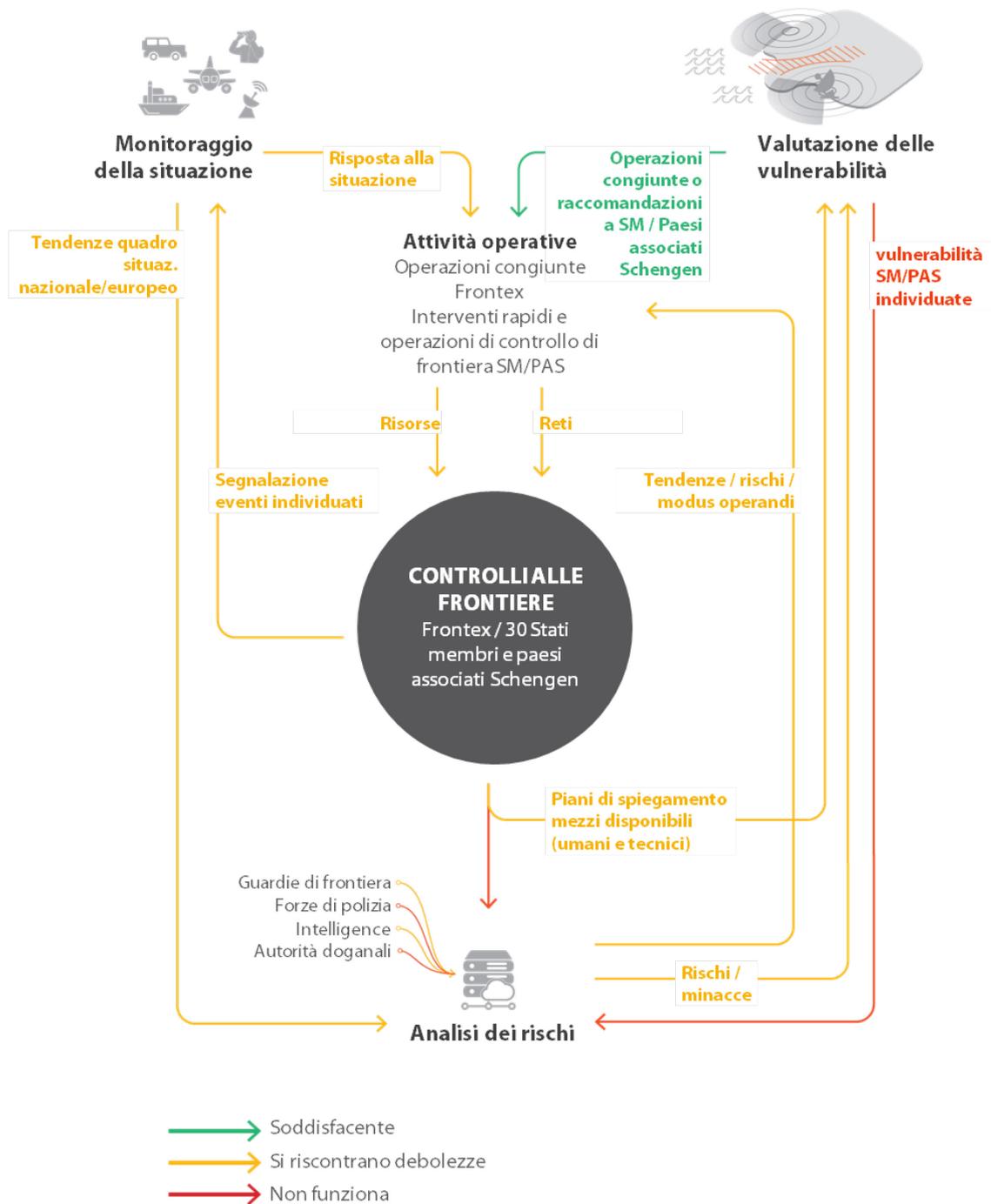
Le informazioni a disposizione di Frontex e le sue attività di lotta contro l'immigrazione clandestina presentano lacune

21 In questa sezione, la Corte ha esaminato se Frontex stia adempiendo al mandato del 2016 per quanto riguarda la lotta contro l'immigrazione clandestina:

- i) utilizzando un quadro per lo scambio di informazioni al fine di fornire uno spaccato dettagliato, accurato e aggiornato della situazione alle frontiere esterne dell'UE;
- ii) svolgendo le proprie attività in modo da sostenere gli Stati membri/i paesi associati Schengen; e
- iii) fornendo informazioni sull'impatto o sul costo delle sue attività.

22 La [figura 6](#) espone in sintesi le constatazioni della Corte.

Figura 6 – Debolezze individuate nelle principali attività di Frontex a sostegno della lotta contro l’immigrazione clandestina



Fonte: Corte dei conti europea.

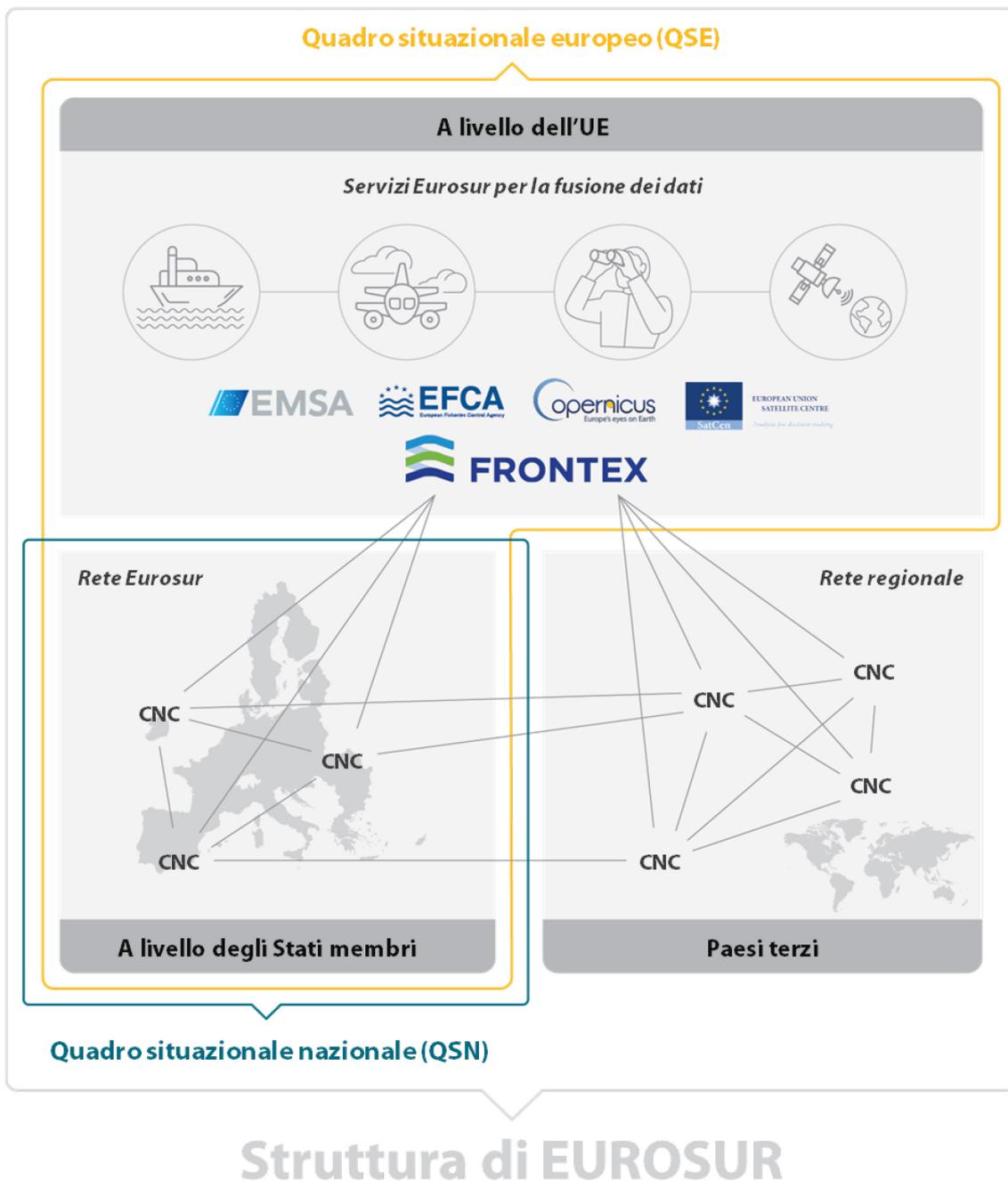
Vi sono lacune e incoerenze nel quadro per lo scambio di informazioni

Monitoraggio della situazione

23 Il regolamento (UE) n. 1052/2013 ha istituito il sistema europeo di sorveglianza delle frontiere (Eurosur)¹³, un quadro per lo scambio di informazioni e la cooperazione tra Frontex e le varie autorità nazionali coinvolte nella sorveglianza di frontiera. In tale contesto, Frontex condivide il quadro situazionale europeo con gli Stati membri. Il quadro situazionale europeo è un'interfaccia grafica che presenta, quasi in tempo reale, dati e informazioni sugli episodi ricevuti da varie autorità nazionali di frontiera aggregati nel centro nazionale di coordinamento, nonché dati ottenuti da strumenti di sorveglianza dispiegati, quali sensori, piattaforme e altre fonti (cfr. [figura 7](#)). In tal modo Frontex cerca di sostenere gli Stati membri migliorando il monitoraggio della situazione e la capacità di reazione lungo le frontiere esterne e la zona prefrontaliera.

¹³ Regolamento (UE) n. 1052/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 ottobre 2013 (GU L 295 del 6.11.2013, pag. 11).

Figura 7 – Quadro Eurosur e reti dei centri nazionali di coordinamento (CNC)



Fonte: Corte dei conti europea.

24 Il regolamento, che sviluppa l'*acquis di Schengen*, impone agli Stati membri/ai paesi associati Schengen di registrare tutti gli eventi pertinenti che si verificano lungo la linea di confine tra i valichi di frontiera terrestri (nota come "frontiera verde") e all'interno della frontiera marittima (la cosiddetta "frontiera blu"). Non li obbliga invece a segnalare gli eventi che si verificano ai valichi di frontiera effettivi.

25 L'intento del regolamento era consentire a Frontex di disporre di informazioni sufficientemente solide per contribuire al quadro situazionale degli eventi che si verificano alle frontiere esterne lungo le principali rotte migratorie, ad esempio il Mediterraneo centrale, orientale e occidentale, nonché la rotta terrestre dei Balcani occidentali. Tuttavia, la relazione speciale della Corte n. 20/2019¹⁴ ha rilevato debolezze nell'attuazione del regolamento da parte degli Stati membri (cfr. [riquadro 2](#)).

Riquadro 2

Eurosur – Debolezze individuate nella relazione speciale n. 20/2019 della Corte dei conti europea

- Mentre alcuni paesi inseriscono effettivamente i dati in Eurosur quasi in tempo reale, altri lo fanno solo una volta alla settimana. Ciò significa che un episodio alla frontiera (ad esempio, l'arrivo di un gran numero di migranti) potrebbe apparire nel sistema europeo solo una settimana più tardi.
- Gli Stati membri/i paesi associati Schengen presentano le proprie relazioni in formati diversi, il che significa che i dati non possono essere facilmente aggregati e possono persino non essere accessibili ad altri Stati membri/paesi associati Schengen per motivi tecnici. Di conseguenza, la qualità dei dati potrebbe risentirne.
- Alcuni Stati membri/paesi associati Schengen segnalano i singoli episodi, mentre altri forniscono solo dati aggregati.
- Alcuni Stati membri/paesi associati Schengen registrano un episodio per ogni singolo individuo interessato, mentre altri effettuano un'unica registrazione riguardante più persone. Ciò significa che le statistiche sul numero di episodi segnalati sono difficili da utilizzare perché non sono coerenti o comparabili. Diventa inoltre difficile per Frontex monitorare gli sviluppi e stabilire un ordine di priorità per l'assegnazione, all'occorrenza, di risorse aggiuntive.

26 Oltre alle deroghe per i valichi di frontiera terrestri e marittimi, gli Stati membri/i paesi associati Schengen non sono tenuti a segnalare gli attraversamenti illeciti delle frontiere aeree, né ai valichi di frontiera aerei né verso lo spazio aereo nazionale. Mentre una minoranza di Stati membri/paesi associati Schengen segnala volontariamente eventi di frontiera che si verificano ai valichi di frontiera, la maggioranza non lo fa. Ciò significa che il quadro situazionale europeo compilato da

¹⁴ Relazione speciale n. 20/2019 della Corte dei conti europea: "I sistemi di informazione dell'UE a supporto delle verifiche di frontiera costituiscono uno strumento potente, ma occorre maggiore attenzione alla completezza e attualità dei dati".

Frontex non fornisce un quadro quasi in tempo reale della situazione alla frontiera aerea dell'UE o ai valichi di frontiera terrestri e marittimi. Ciò è confermato anche dalle risposte degli Stati membri al questionario della Corte.

27 Inoltre, non sono attualmente operative norme concordate tra gli Stati membri per quanto riguarda le capacità, in termini di performance, degli strumenti di sorveglianza di frontiera o di altre attrezzature di controllo. Ciò complica il ruolo di Frontex nel rilevare potenziali vulnerabilità nelle capacità di individuazione degli Stati membri ai fini del controllo di frontiera e può portare alla mancata individuazione di attraversamenti di frontiera e, di conseguenza, a una segnalazione insufficiente degli eventi in Eurosur.

28 La creazione della rete dei centri nazionali di coordinamento (CNC) nei 30 Stati membri/paesi associati Schengen può essere considerata un risultato significativo. Il CNC coordina e scambia informazioni tra le autorità responsabili della sorveglianza esterna delle frontiere terrestri e marittime a livello nazionale, nonché con gli altri centri nazionali di coordinamento e con l'Agencia. Quando diverse autorità nazionali sono coinvolte nel controllo di frontiera, il CNC è spesso utilizzato come "piattaforma" per promuovere la cooperazione inter-agenzia tra diverse organizzazioni facenti capo a ministeri diversi. Il CNN ha il compito di tenere aggiornato il quadro della situazione nazionale.

29 Tuttavia, la rete non ha pienamente attuato tutte le funzioni previste dal regolamento. Ad esempio, i livelli "operazioni" e "analisi" di Eurosur non sono stati attuati in modo completo o coerente. L'*allegato III* fornisce informazioni sulle funzioni stabilite nel regolamento e sulla loro attuazione da parte dei vari Stati membri e dei paesi associati Schengen.

Analisi dei rischi

30 Frontex ha avuto difficoltà ad utilizzare i dati Eurosur a fini di analisi statistica dei rischi perché gli Stati membri/i paesi associati Schengen non presentano le loro relazioni EUROSUR in modo coerente e utilizzano formati diversi, come indicato nel *riquadro 2*. Inoltre, il volume delle informazioni comunicate all'interno dei livelli "analisi" e "operazioni" di Eurosur è minimo a causa delle preoccupazioni degli Stati membri in materia di sicurezza e Frontex non può quindi farvi affidamento per le analisi dei rischi condotte a livello dell'UE. Il livello "operazioni" non contiene informazioni sui mezzi o sui sottolivelli operativi, nella maggior parte dei casi perché la

rete non è stata accreditata fino al gennaio 2018¹⁵. Per ovviare a tali problemi riguardo a Eurosur, l'unità di analisi dei rischi di Frontex richiede un feed statistico alla rete di analisi dei rischi di Frontex (FRAN), il quale è fornito direttamente dagli Stati membri/paesi associati Schengen a partire dai rispettivi sistemi nazionali e comprende dati concernenti tutti i tipi di frontiere.

Le attività di Frontex non sono state sufficientemente sviluppate per fornire un sostegno efficace agli Stati membri/ai paesi associati Schengen

Monitoraggio della situazione

31 Frontex trasmette quotidianamente alle autorità nazionali informazioni tempestive e pertinenti sulla situazione alle frontiere esterne attraverso il quadro situazionale europeo. Fornisce anche informazioni su eventi specifici che si verificano all'interno delle aree operative assegnate alle operazioni congiunte di Frontex. L'Agenzia offre inoltre servizi per sostenere e aggiungere valore alle attività operative degli Stati membri. Fornisce anche piattaforme di sorveglianza in tempo reale (come la sorveglianza aerea) che hanno consentito risposte operative in tempo reale a eventi in casi in cui erano presenti i mezzi degli Stati membri o dei paesi associati Schengen o le risorse per operazioni congiunte. Ciò può essere molto utile in situazioni critiche. Nelle risposte fornite al questionario della Corte, gli Stati membri hanno riconosciuto l'utilità di questi servizi.

32 Tuttavia, la conoscenza situazionale, in tempo quasi reale, da parte di Frontex, per quanto concerne gli eventi che si verificano alle frontiere esterne è ostacolata da debolezze (in termini di completezza, coerenza e tempestività) nella qualità dei dati utilizzati per tracciare il quadro situazionale europeo, come illustrato nel [riquadro 2](#) e nel [paragrafo 24](#). Ciò dà luogo a un mosaico di quadri situazionali nazionali anziché a un quadro situazionale europeo unico e uniforme. Purtroppo, i tentativi precedenti di uniformare l'inserimento dei dati (in particolare mediante l'adozione di diverse revisioni del manuale Eurosur) non hanno risolto tali problemi.

¹⁵ Documento di lavoro dei servizi della Commissione SWD (2018) 410, pag. 22, e relazione speciale n. 20/2019 della Corte dei conti europea, paragrafo 27.

Analisi dei rischi

33 Da quando Frontex è stata istituita nel 2004, l'analisi dei rischi costituisce un elemento centrale del suo mandato. L'obiettivo dell'analisi dei rischi è far sì che Frontex, gli Stati membri e la Commissione adottino decisioni con cognizione di causa. L'analisi dei rischi sostiene le attività di Frontex, ad esempio individuando nuovi *modi operandi* e rotte migratorie, combattendo la criminalità transfrontaliera mediante l'individuazione delle rotte del traffico, dei documenti fraudolenti e della tratta di esseri umani, tutti aspetti che rientrano nel mandato operativo dell'Agenzia.

34 Oltre alle informazioni Eurosur, Frontex raccoglie anche un'ampia gamma di dati provenienti dagli Stati membri, da organismi dell'UE, da paesi e organizzazioni partner, nonché dalle proprie operazioni (in particolare in occasione di colloqui di accoglienza dei migranti e sessioni informative) al fine di individuare i fattori chiave che influenzano e determinano le tendenze migratorie. Tra i dati raccolti figurano valutazioni della topografia, della demografia, della prevenzione delle crisi, della geopolitica e delle informazioni di intelligence, che non sono disponibili in Eurosur. Frontex utilizza anche dati *open source* (ossia provenienti da altri partner dell'UE e da organizzazioni internazionali) sulla situazione alle frontiere dell'Europa e oltre. La rete dedicata di esperti di intelligence e di analisti dei rischi, FRAN, produce relazioni trimestrali.

35 I principali prodotti dell'unità di analisi dei rischi di Frontex sono i seguenti:

- un'analisi annuale dei rischi;
- analisi dei rischi speciali concernenti i Balcani occidentali e le frontiere orientali dell'UE;
- briefing ad hoc sui rischi emergenti, spesso generati in risposta a specifiche richieste di informazioni da parte della Commissione o del Consiglio.

36 Le attività di analisi dei rischi di Frontex hanno contribuito alla creazione di FRAN, una comunità di analisti dei rischi e di esperti di intelligence europei. Approvando e applicando norme comuni, Frontex ha facilitato la comunicazione tra colleghi di altri paesi. Inoltre, tutti gli Stati membri godono, tramite FRAN, di un diritto di accesso reciproco ai dati FRAN, ai fini delle rispettive attività nazionali di analisi dei rischi.

37 Tuttavia, per motivi giuridici e per la protezione dei dati, Frontex non ha accesso, ai fini dell'analisi dei rischi, ai dati contenuti nei sistemi paneuropei ospitati da eu-LISA¹⁶ (responsabile della gestione operativa dei sistemi IT su larga scala), che sono strumenti essenziali per l'attuazione delle politiche dell'UE in materia di asilo, gestione delle frontiere e migrazione. Tali sistemi, che custodiscono i dati relativi ai visti, alle domande di asilo e ai movimenti di persone, alle persone scomparse (in particolare minori) nonché informazioni su determinati beni, non forniscono a Frontex relazioni statistiche utilizzabili a fini di analisi dei rischi, a parte le statistiche pubblicamente disponibili.

38 Frontex è stata incaricata di sviluppare¹⁷ un modello comune di analisi integrata dei rischi (CIRAM) che dovrebbe essere applicato dall'Agenzia e dagli Stati membri¹⁸. Il 95 % dei 20 Stati membri che hanno risposto al questionario della Corte applica questa metodologia comune alla propria analisi dei rischi a livello nazionale. Tuttavia, l'Agenzia stessa non può applicare il modello perché non è in grado di valutare adeguatamente la vulnerabilità di specifiche sezioni di frontiera (cfr. riquadro 3). Sebbene gli Stati membri/i paesi associati Schengen condividano i loro mezzi per il controllo delle frontiere e i rispettivi piani di spiegamento con l'unità di valutazione delle vulnerabilità di Frontex, al momento dell'audit quest'ultima non condivideva tali informazioni con l'unità di analisi dei rischi dell'Agenzia stessa.

Riquadro 3

Frontex e l'applicazione del CIRAM

Il CIRAM definisce il rischio in funzione della minaccia, della vulnerabilità e dell'impatto:

- la "minaccia" è una forza esercitata sulle frontiere esterne, che si differenzia per entità e probabilità;
- la "vulnerabilità" misura la capacità del sistema di attenuare la minaccia;
- l'"impatto" è costituito dalle potenziali conseguenze della minaccia.

¹⁶ <https://www.eulisa.europa.eu/>

¹⁷ Articolo 4 del regolamento (UE) n. 1168/2011.

¹⁸ Articolo 11 del regolamento (UE) 2016/1624.

Per valutare adeguatamente se la prevista attenuazione di una minaccia sarà efficace, Frontex deve conoscere le risorse a disposizione del sistema e come ne sia pianificato l'utilizzo, in modo da poter valutare adeguatamente l'eventuale vulnerabilità e il potenziale l'impatto. Poiché l'unità di analisi dei rischi di Frontex non dispone di tali informazioni, l'Agenzia non è in grado di applicare la metodologia CIRAM ai propri prodotti di analisi dei rischi.

39 In risposta al questionario della Corte, gli Stati membri hanno dichiarato di apprezzare la qualità dei prodotti di Frontex in materia di analisi dei rischi. Tuttavia, hanno anche riferito che la mancanza di un sistema di distribuzione comune e strutturato limita la disponibilità e l'impatto di tali prodotti. Ad esempio, lo sportello unico di Frontex (FOSS) è l'unica piattaforma comune e formale per la condivisione di informazioni tra le guardie di frontiera europee; a giudizio degli Stati membri, le informazioni in essa contenute sono molto utili per le attività delle guardie di frontiera. Tuttavia, l'accesso al FOSS è riservato alle guardie di frontiera che partecipano a operazioni Frontex e solo per la durata del loro spiegamento. Inoltre, il Centro comune di ricerca (JRC), che ha fornito la tecnologia alla base del FOSS, non fornisce più aggiornamenti software, manutenzione o servizi di helpdesk. Ciò rappresenta un rischio per la continuità della piattaforma e, di conseguenza, per le informazioni in essa contenute. Ad oggi, non vi è stata alcuna discussione in seno a Frontex in merito alla sostituzione del FOSS.

Valutazione delle vulnerabilità

40 La valutazione delle vulnerabilità richiede che Frontex monitori e valuti la disponibilità delle attrezzature tecniche, dei sistemi, delle capacità, delle risorse, delle infrastrutture e del personale adeguatamente qualificato e formato degli Stati membri necessari per il controllo delle frontiere. Gli Stati membri devono fornire all'unità di valutazione delle vulnerabilità le informazioni necessarie per consentire la valutazione. L'obiettivo è valutare la capacità, e la preparazione, degli Stati membri per far fronte alle minacce e alle sfide presenti e future alle frontiere esterne. Tale valutazione dovrebbe riguardare la capacità degli Stati membri di svolgere tutti i compiti di gestione delle frontiere, tra cui la capacità di far fronte al potenziale arrivo di un numero elevato di persone nel loro territorio.

41 Introdotto dal regolamento (UE) 2016/1624, il processo di valutazione delle vulnerabilità è entrato nel suo quarto anno di attività nel 2020. Durante questo periodo, Frontex ha compilato un quadro senza precedenti delle capacità e vulnerabilità degli Stati membri nelle singole sezioni di frontiera, come indicato anche dagli Stati membri nelle risposte al questionario della Corte. Le valutazioni della vulnerabilità del 2017 e del 2018 sono state completate nonostante gravi limitazioni in

termini di risorse, che hanno influito sulla qualità del lavoro. Ad esempio, nel 2016 Frontex aveva solo tre posti assegnati a tale compito, una cifra che è salita a 23 posti (di cui 15 occupati) nel 2018, e a 25 posti (di cui 23 occupati) nel 2019. La Corte ha esaminato un campione di cinque valutazioni e ha riscontrato che l'unità di valutazione delle vulnerabilità non aveva rilevato il fatto che uno Stato membro non aveva dichiarato un valico di frontiera terrestre nel 2017 e nel 2018, il che significa che l'unità in questione non aveva proceduto alla valutazione.

42 Il processo di valutazione delle vulnerabilità si è sviluppato man mano che la sua metodologia è stata perfezionata. Tuttavia, benché gli Stati membri siano tenuti a fornire dati attendibili, l'unità di valutazione delle vulnerabilità di Frontex continua a segnalare criticità concernenti l'incompletezza e la scarsa qualità dei dati degli Stati membri che costituiscono la base della procedura. Nel 2019, ad esempio, i tassi di completamento dei dati tra gli Stati membri/i paesi associati Schengen variavano dal 53 % al 98 %. Nelle risposte fornite al questionario, due Stati membri hanno invocato la sicurezza nazionale per giustificare il rifiuto di fornire a Frontex le informazioni richieste.

43 Infine, in linea con le disposizioni del regolamento del 2016, il processo di valutazione delle vulnerabilità è attualmente limitato alle capacità e alle vulnerabilità nazionali. Le valutazioni non sono state effettuate a livello UE o regionale. La Corte ha riscontrato che una valutazione a livello dell'UE:

- sarebbe particolarmente indicata nel contesto del futuro dispiegamento del corpo permanente di Frontex. La capacità di Frontex di affrontare le sfide alle frontiere esterne potrebbe quindi essere valutata regolarmente;
- consentirebbe di individuare eventuali vulnerabilità sovrapposte nei paesi limitrofi o nei paesi che appartengono allo stesso ambiente operativo regionale. Tali vulnerabilità creano interdipendenza tra gli Stati membri interessati;
- consentirebbe di valutare la portata e l'efficienza della cooperazione tra le varie agenzie dell'UE interessate¹⁹.

¹⁹ La relazione speciale n. 22/2020 della Corte ha esaminato la cooperazione tra le agenzie, una componente importante della gestione europea integrata delle frontiere.

Risposta operativa

44 Da quando è stata istituita, la risposta operativa di Frontex si è concentrata principalmente sul sostegno agli Stati membri nella lotta contro la migrazione illegale, in larga misura mediante operazioni congiunte alle frontiere esterne (principalmente in mare, ma anche sulla terraferma o negli aeroporti). Tali operazioni sono svolte sia con risorse nazionali che con risorse (umane e tecniche) messe in comune dai paesi partecipanti o fornite da Frontex, e coordinate da quest'ultima. Sono richieste dagli Stati membri, classificate in ordine di priorità da Frontex sulla base della loro importanza e delle risorse disponibili, e attuate secondo un piano operativo.

Operazioni congiunte

45 L'ubicazione delle principali rotte di migrazione irregolare verso l'Unione europea ha fatto sì che quasi l'80 % del bilancio delle operazioni congiunte di Frontex sia destinato a operazioni effettuate in mare. Alcune di queste (ad esempio Minerva e Poseidon) riguardano anche le verifiche ai valichi di frontiera, ma l'obiettivo principale è fondamentalmente la sorveglianza di frontiera e la maggior parte delle operazioni è in corso dal 2006 e dal 2007. L'*allegato IV* contiene informazioni più dettagliate sulle operazioni marittime congiunte di Frontex. L'efficacia del sostegno fornito agli Stati membri mediterranei per gestire le pressioni migratorie degli ultimi 15 anni è stata confermata da tutte le parti interpellate e non è stata ulteriormente analizzata nell'ambito del presente audit.

46 Frontex destina la maggior parte del restante 20 % del bilancio per le operazioni congiunte alla creazione di punti focali nei porti marittimi, negli aeroporti e ai valichi di frontiera terrestri, dove mette a disposizione guardie di frontiera presso i punti chiave delle frontiere esterne dell'UE. Nel corso dell'audit è stato valutato il valore aggiunto dei punti focali terrestri e aerei di Frontex (gli aeroporti internazionali sono percepiti come fortemente esposti alla migrazione irregolare), giungendo alla conclusione che il loro impatto sul controllo di frontiera complessivo è scarsamente rilevante. Ciò è dovuto all'esiguo volume di risorse umane impiegate, alla breve durata del loro dispiegamento e al basso numero di punti focali che partecipano alle operazioni.

Intervento rapido alle frontiere

47 Uno Stato membro sottoposto a pressioni urgenti ed eccezionali alle sue frontiere esterne, in particolare quando un gran numero di cittadini di paesi terzi cerca di entrare illegalmente nel suo territorio, può chiedere a Frontex di effettuare un intervento rapido alle frontiere sul suo territorio, per un periodo limitato. Finora, solo la Grecia ha attivato tale meccanismo in quattro occasioni.

48 L'efficacia degli interventi rapidi di Frontex alle frontiere richiede esperienza da parte dei soggetti coinvolti nel processo e l'instaurazione di procedure efficaci negli Stati membri per richiedere tale intervento (cfr. [riquadro 4](#)).

Riquadro 4

Ostacoli agli interventi rapidi di Frontex

- L'intervento rapido in Grecia nel 2020 ha avuto esito positivo, soprattutto perché esistevano infrastrutture preesistenti e l'intervento si è avvalso delle competenze, delle strutture di coordinamento e di rendicontazione esistenti, nonché dell'esperienza acquisita con l'operazione congiunta Poseidon.

Tuttavia, qualora si rendesse necessario un intervento rapido al di fuori delle aree operative della principale operazione marittima congiunta, Frontex dovrà organizzare esercitazioni periodiche che coinvolgano gli Stati membri – in particolare i potenziali ospiti di un intervento rapido – in modo che tutti i soggetti coinvolti siano ben preparati. Dal 2007 si svolgono periodicamente esercitazioni annuali per interventi rapidi. Tuttavia, nel 2019 non vi è stata alcuna esercitazione.

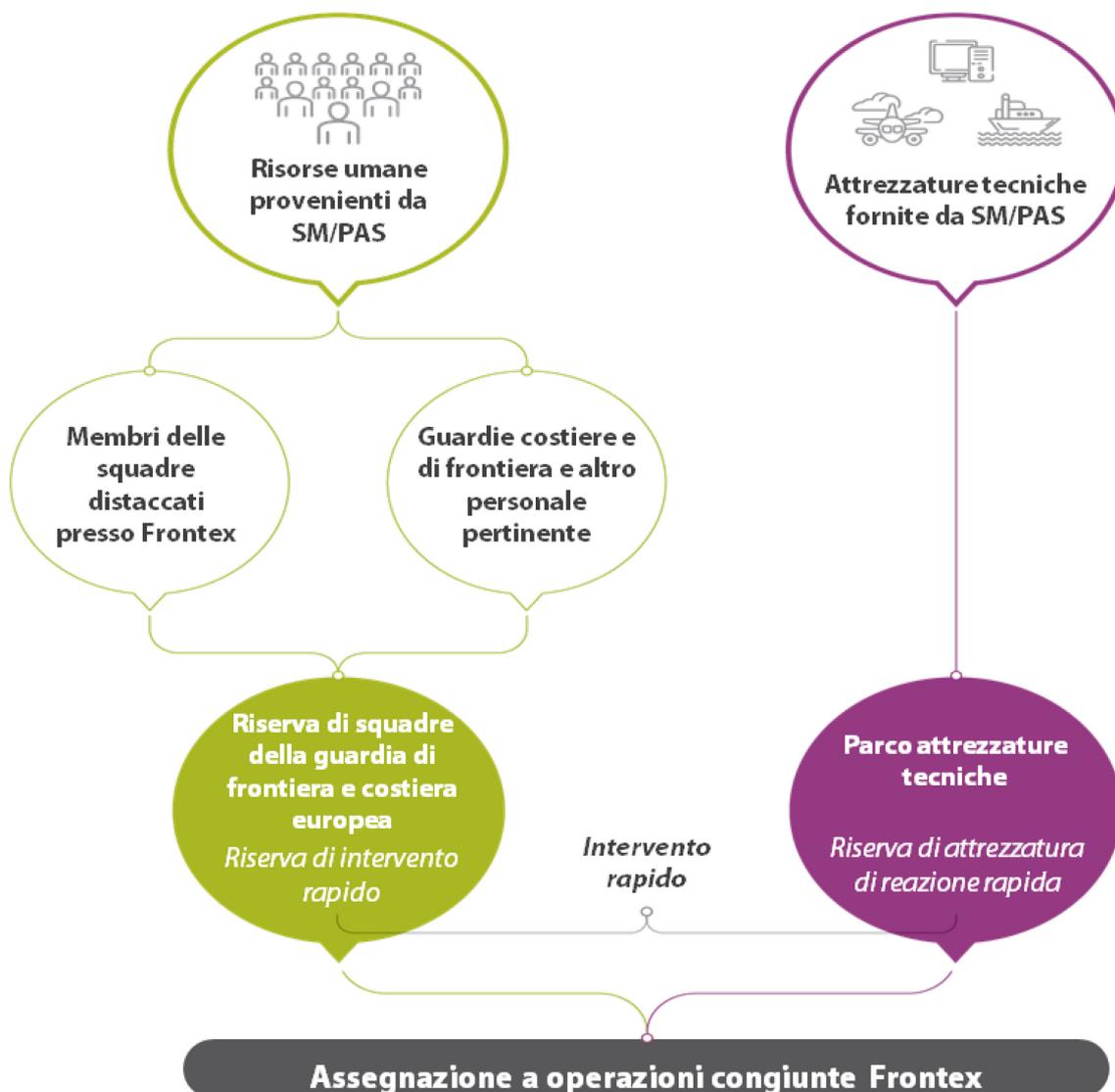
- Nel campione di relazioni di valutazione delle vulnerabilità esaminato (cfr. paragrafo [41](#)), la Corte ha riscontrato che il 40 % degli Stati membri non disponeva di procedure per richiedere un intervento rapido da parte di Frontex. In questi casi, la Corte ha rilevato che:
 - gli Stati membri non avevano definito i criteri per poter formulare una richiesta di intervento rapido a Frontex;
 - le procedure nazionali degli Stati membri non includevano una procedura per la richiesta di un intervento rapido da parte di Frontex;
 - mancavano informazioni dettagliate sul piano di attivazione dei livelli successivi ("escalation"), in una situazione di crisi.

Riserve di risorse umane

49 Conformemente al regolamento (UE) 2016/1624, Frontex aveva istituito, tra l'altro, una riserva di squadre della guardia di frontiera e costiera europea, comprendente una riserva di reazione rapida e una riserva di attrezzature tecniche. Il contributo di Frontex alla riserva di squadre della guardia di frontiera e costiera europea è fornito sotto forma di membri delle squadre, distaccati presso Frontex dagli Stati membri/dai paesi associati Schengen tramite bandi aperti annuali di assunzione (cfr. [figura 8](#)). Secondo Frontex, il dispiegamento di membri distaccati delle squadre è servito da banco di prova — anche se su scala molto ridotta — di un nuovo modello di dispiegamento di risorse umane ai sensi del regolamento del 2019.

50 Ogni anno Frontex valuta le proprie esigenze in termini di risorse umane e attrezzature tecniche, sulla base delle priorità individuate dall'analisi dei rischi e delle informazioni disponibili dall'anno precedente: l'analisi dei dati risultanti dall'impiego di risorse umane e l'efficacia e l'efficienza dei diversi tipi di attrezzature tecniche. Sulla base di tali informazioni, l'Agenzia avvia un processo negoziale (noto come negoziato bilaterale annuale), il cui risultato è il contributo di ciascun paese alle attività operative.

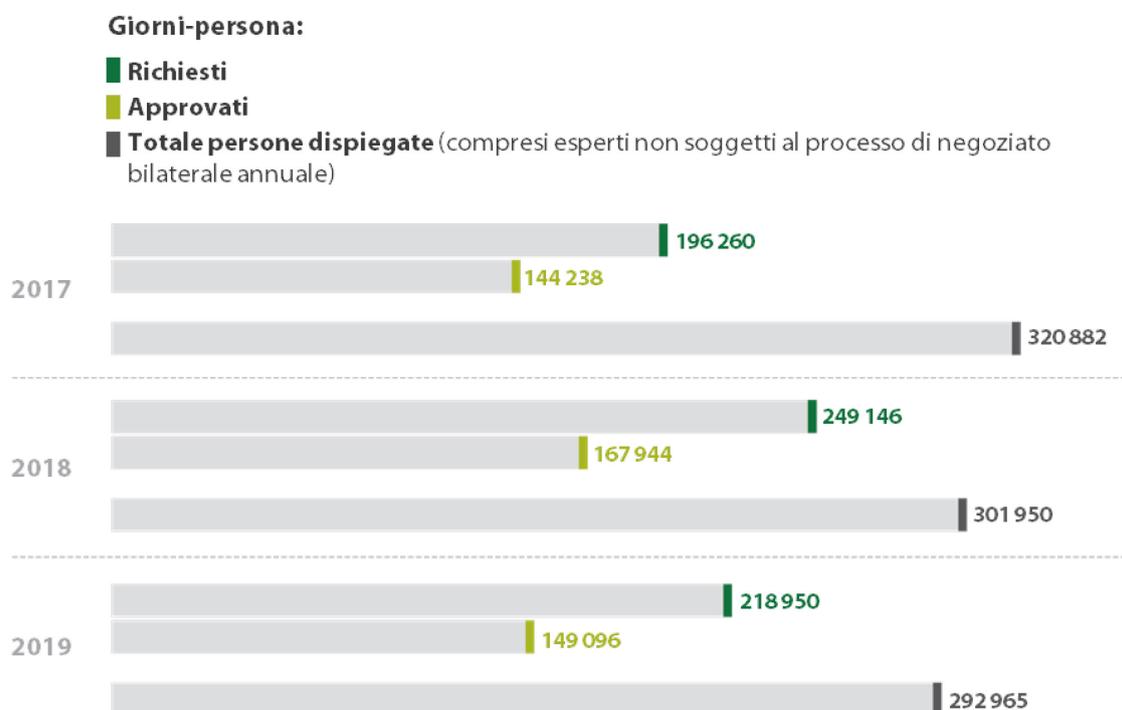
Figura 8 – Riserve di risorse umane e tecniche di Frontex e loro spiegamento nella risposta operativa di Frontex



Fonte: Corte dei conti europea.

51 La Corte ha riscontrato che gli Stati membri hanno adempiuto all'obbligo di istituire riserve di reazione rapida. La Commissione ha giustificato l'istituzione di un corpo permanente di 10 000 effettivi²⁰ adducendo lo scarso impegno, da parte degli Stati membri, a fornire risorse umane. La Corte ha però riscontrato che le risorse mancanti riguardano per la maggior parte (85 % nel 2019) tre delle 17 categorie di esperti nelle loro operazioni congiunte (funzionario di livello elevato preposto ai documenti, funzionario addetto alla sorveglianza delle frontiere e funzionario addetto al rilevamento di autoveicoli rubati). Inoltre, il dispiegamento complessivo di membri della squadra da parte degli Stati membri e dei paesi associati Schengen va oltre quanto concordato nei negoziati (cfr. [figura 9](#)).

Figura 9 – Risorse umane richieste, approvate e impiegate



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base delle relazioni di Frontex sulle risorse operative.

52 La Corte ha riscontrato che Frontex non ha attribuito sufficiente importanza al ruolo di mediatore culturale o alle differenze fra le competenze e le attitudini richieste rispetto a quelle di un interprete. Questo profilo non era stato incluso nella decisione 38/2016 del consiglio di amministrazione, che definisce i profili delle guardie di frontiera delle squadre della guardia di frontiera e costiera europea. Inoltre, non è stato incluso nella decisione del consiglio di amministrazione del 2020²¹ di istituire il

²⁰ COM(2018) 250 final.

²¹ Decisione 1/2020 del consiglio di amministrazione, del 4 gennaio 2020, relativa all'adozione dei profili da mettere a disposizione del corpo permanente della guardia di frontiera e costiera europea.

corpo permanente. Tale decisione ha invece incluso la mediazione culturale tra i compiti spettanti agli esperti in materia di rimpatrio e ha disposto che i funzionari incaricati delle attività di debriefing dimostrino una conoscenza culturale avanzata dei paesi di origine e di transito.

53 Il compito dell'interprete è di facilitare la comunicazione facendo in modo che qualsiasi commento formulato venga accuratamente tradotto; il mediatore culturale, invece, è tenuto a comprendere le differenze culturali e le norme sociali delle diverse culture, ispirando nel contempo fiducia a coloro che sono arrivati di recente alla frontiera, onde evitare che si interrompa la comunicazione. Durante le operazioni marittime, al punto di accoglienza un mediatore culturale stabilisce un contatto con i migranti che hanno compiuto un viaggio lungo e arduo e che spesso sono psicologicamente traumatizzati per esser stati esposti alla tratta di esseri umani, alla violenza di genere o alla tortura. Il ruolo del mediatore è fondamentale nel processo di accoglienza e nella raccolta di informazioni (su facilitatori, rotte, *modus operandi*, ecc.) e contribuisce a processi cruciali di Frontex quali l'analisi dei rischi.

Frontex non ha fornito informazioni sull'impatto o sul costo delle sue attività

54 L'articolo 8, paragrafo 3, del regolamento (UE) 2016/1624 stabilisce che l'Agenzia "fornisce al pubblico informazioni precise ed esaustive sulle sue attività".

55 Nonostante l'ampia comunicazione, da parte di Frontex, sulle attività da essa svolte²², le relazioni dell'Agenzia (siano esse pubbliche o riservate) non sempre analizzano la performance e il reale impatto di tali attività. Ciò potrebbe aver portato a un processo decisionale in campo legislativo fondato su informazioni insufficienti.

56 Per quanto concerne le valutazioni delle vulnerabilità, Frontex pubblica una panoramica delle proprie attività. Tale pubblicazione, a circolazione limitata, indica il numero di raccomandazioni formulate e ne illustra il grado di attuazione da parte degli Stati membri. Per quanto riguarda, invece, l'analisi dei rischi, Frontex non pubblica una panoramica delle attività da essa svolte in questo campo per un dato anno, né valuta l'impatto dei suoi prodotti.

²² Relazione speciale n. 22/2020 della Corte dei conti europea.

57 L’Agenzia produce numerose relazioni²³ intese a valutare le operazioni congiunte, Tre aspetti chiave delle sue attività non vengono però divulgati.

58 In primo luogo, la normativa²⁴ impone a Frontex di valutare i risultati delle operazioni congiunte. Tuttavia, l’Agenzia non effettua una valutazione approfondita di tali attività. Nella sua relazione sulle operazioni marittime congiunte, benché costituiscano una parte rilevante delle sue attività complessive, Frontex non opera una distinzione tra i risultati del proprio sostegno e quelli delle attività nazionali intraprese dallo Stato membro ospitante nel normale esercizio delle sue funzioni. Inoltre, le relazioni non specificano che sono presentati i risultati e le attività svolte sia da Frontex che dalle autorità nazionali, nell’area operativa, durante il periodo operativo.

59 In secondo luogo, nelle sue relazioni sulle risorse operative, Frontex fornisce informazioni sulle risorse necessarie, impegnate e impiegate, ma non spiega eventuali divari, né individua l’impatto di eventuali carenze. Le relazioni non forniscono un quadro chiaro dell’efficacia o delle debolezze del contributo effettivo degli Stati membri alle operazioni congiunte e possono indurre i lettori a interpretare erroneamente l’esistenza di carenze (cfr. paragrafo 51).

60 In terzo luogo, Frontex non fornisce informazioni sul costo reale delle sue operazioni congiunte, né in forma aggregata, né disaggregata per operazione (marittima e aerea) e tipo di costi (ad esempio risorse umane, attrezzature leggere o pesanti). Invocando il fatto che i dati definitivi sono disponibili solo nell’anno n+ 2, Frontex presenta solo i costi basati su stime, che possono rivelare differenze significative rispetto ai costi effettivamente sostenuti.

Frontex non sostiene efficacemente la lotta contro la criminalità transfrontaliera

61 In questa sezione, la Corte ha esaminato se Frontex stia adempiendo al mandato conferitole nel 2016 per quanto riguarda la lotta alla criminalità transfrontaliera:

- i) utilizzando un quadro per lo scambio di informazioni al fine di fornire uno spaccato dettagliato, accurato e aggiornato della situazione alle frontiere esterne dell’UE;

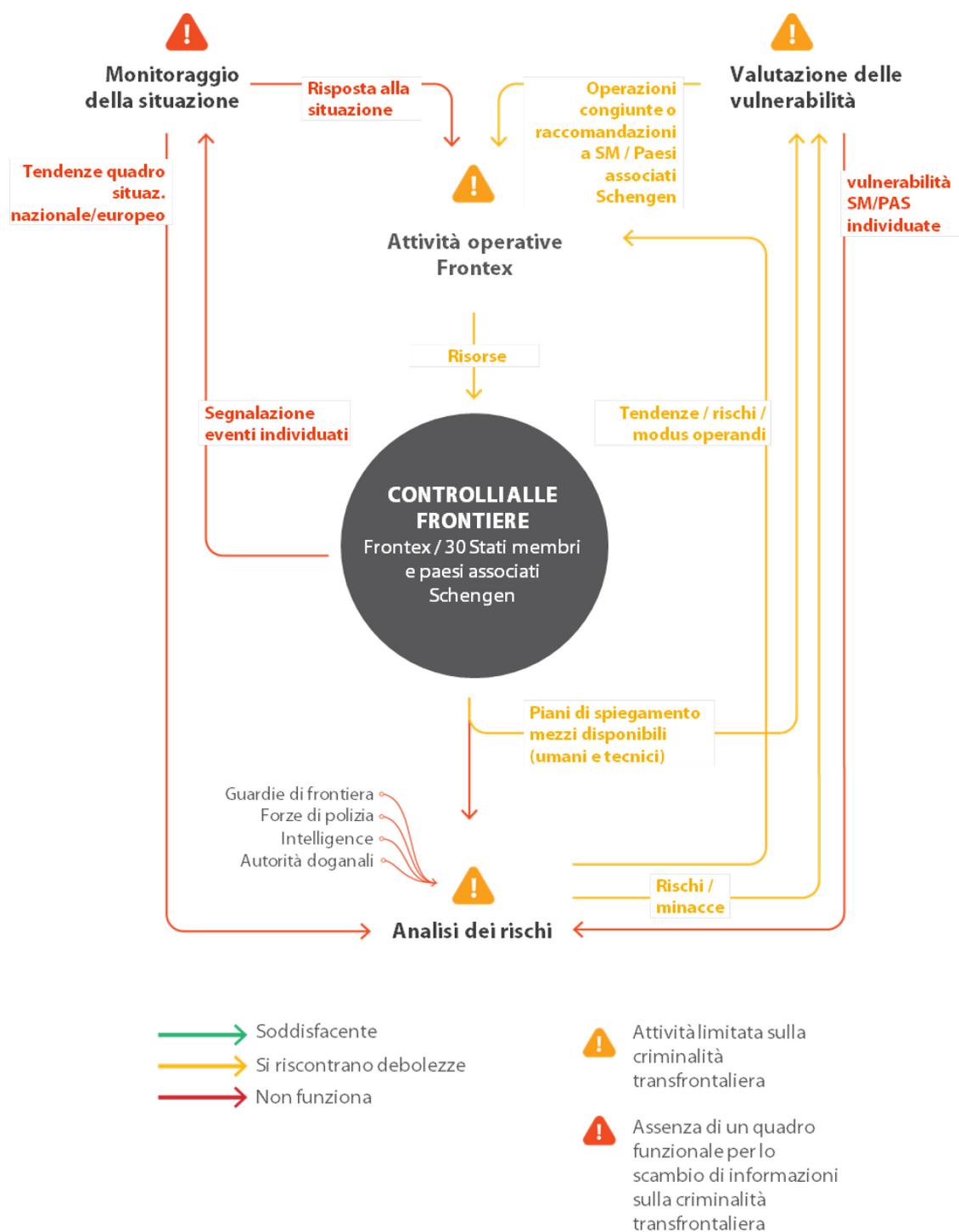
²³ Cfr. <https://frontex.europa.eu/about-frontex/key-documents/>.

²⁴ Articolo 26 del regolamento (UE) 2016/1624 e articolo 47 del regolamento (UE) 2019/1896 del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 novembre 2019.

ii) svolgendo attività volte a sostenere gli Stati membri/i paesi associati Schengen.

62 Il risultato dell'analisi della Corte è illustrato nella *figura 10* e può essere confrontato con il contributo atteso indicato nella *figura 5*.

Figura 10 – Carenze riscontrate nelle principali attività di Frontex nel sostenere la lotta alla criminalità transfrontaliera



Fonte: Corte dei conti europea.

Non esiste ancora un quadro adeguato per lo scambio di informazioni a sostegno della lotta contro la criminalità transfrontaliera

63 Un modello di gestione integrata delle frontiere funzionante richiede la raccolta e la condivisione sistematiche di informazioni da parte di tutte le autorità nazionali competenti e di tutte le agenzie dell'UE. Pertanto, le informazioni che alimentano il modello e i relativi prodotti analitici non dovrebbero essere limitate alle autorità di guardia di frontiera, ma dovrebbero comprendere tutte le autorità competenti in materia, quali i corpi di polizia e le autorità doganali responsabili della gestione delle frontiere.

64 Sebbene dal 2016 la responsabilità dell'attuazione della gestione europea integrata delle frontiere sia condivisa tra gli Stati membri/paesi associati Schengen e Frontex, non esiste ancora un quadro generale comune per lo scambio di informazioni e la cooperazione ai fini della gestione integrata delle frontiere. Eurosur dovrebbe fornire le infrastrutture e gli strumenti necessari per monitorare le frontiere esterne e sostenere Frontex e gli Stati membri nella lotta contro la criminalità transfrontaliera. Il regolamento (UE) n. 1052/2013 ha istituito Eurosur nel 2013, ma fino al dicembre 2019 non è stato aggiornato per rispecchiare il nuovo mandato di Frontex, ai sensi del regolamento (UE) 2019/1896. Inoltre, i nuovi obblighi di comunicazione delineati nella presente revisione entreranno in vigore solo nel dicembre 2021. Tuttavia, vi sono importanti limitazioni a tale sistema:

- o in base al regolamento Eurosur, ogni Stato membro/paese associato Schengen dispone di un centro nazionale di coordinamento responsabile della condivisione delle informazioni. Tuttavia, gli Stati membri/i paesi associati Schengen non sono tenuti a garantire che in seno ai centri nazionali di coordinamento siano rappresentate tutte le autorità competenti necessarie per delineare un quadro situazionale affidabile. Ciò ostacola l'efficace attuazione della gestione europea integrata delle frontiere. Le dogane e le guardie di frontiera sono riconosciute come partner strategici nei compiti di controllo di frontiera alle frontiere esterne dell'UE, ma attualmente non esiste un quadro per lo scambio di informazioni ai fini della condivisione di dati e intelligence;
- o non vi è uniformità tra gli Stati membri nel segnalare reati transfrontalieri nell'ambito di Eurosur. Frontex ha tentato di compilare, assieme agli Stati membri/ai paesi associati Schengen, un catalogo degli episodi di criminalità transfrontaliera, ma le diverse classificazioni legislative nazionali hanno complicato il compito. Di conseguenza, poiché non esistono obblighi di comunicazione vincolanti e non sono disponibili orientamenti per le guardie di frontiera in merito a quali eventi segnalare, la comunicazione non è coerente.

Anche le risposte degli Stati membri al questionario della Corte rispecchiano tale situazione.

65 Per effettuare, nell'ambito della gestione europea integrata delle frontiere, un'analisi strategica dei rischi di criminalità transfrontaliera, Frontex necessita di informazioni complete. Tuttavia, solo le informazioni sull'immigrazione illegale sono condivise con Frontex e non quelle relative ad altri settori di competenza, come le dogane, la pesca o il controllo ambientale.

Il sostegno di Frontex alla lotta contro la criminalità transfrontaliera è limitato

66 Frontex ha il compito di sostenere gli Stati membri/i paesi associati Schengen nella lotta contro la criminalità organizzata transfrontaliera (in cooperazione con altre agenzie europee competenti). Per attuare un sostegno di questo tipo, Frontex dovrebbe fornire agli Stati membri/ai paesi associati Schengen una maggiore conoscenza situazionale a livello europeo, ad esempio effettuando un'analisi dei rischi di criminalità transfrontaliera e utilizzando il quadro situazionale europeo, nonché identificando le eventuali vulnerabilità che gli Stati membri affrontano nell'adempimento delle loro responsabilità in materia di controllo delle frontiere e avviando, se necessario, una risposta operativa congiunta.

67 La conoscenza situazionale della criminalità transfrontaliera da parte di Frontex è ostacolata non solo dalla mancanza di un quadro adeguato per lo scambio di informazioni, ma anche dal fatto che il CIRAM non è stato aggiornato dal 2012 per includere informazioni sulla criminalità transfrontaliera a seguito dell'ampliamento, nel 2016, del mandato dell'Agenzia.

68 L'attenzione rivolta da tempo all'immigrazione illegale ha necessariamente comportato una certa distorsione geografica nei prodotti dell'analisi dei rischi di Frontex (cfr. paragrafo [45](#) e [allegato IV](#)), in quanto le rotte migratorie nel Mediterraneo esistono da molto tempo. Ciò significa che, sebbene tali prodotti abbiano aumentato la conoscenza, da parte delle autorità di frontiera, della pressione esercitata dall'immigrazione clandestina in alcune sezioni di frontiera, essi non riflettono allo stesso modo le altre sfide cui sono confrontate altre sezioni della frontiera esterna.

69 Per ovviare a tale disparità, nel 2018 Frontex ha istituito la MIC-RAN, una comunità di intelligence marittima e rete di analisi dei rischi, al fine di sviluppare capacità di analisi dei rischi marittimi contro la criminalità transfrontaliera e di sostenere la cooperazione dell'UE nell'ambito della funzione di guardia costiera.

Sebbene la rete suddetta copra solo il settore marittimo, si è già dimostrata utile, ad esempio richiamando l'attenzione dei corpi delle guardie di frontiera sul traffico di droga nelle navi mercantili. Tuttavia, la MIC-RAN è geograficamente limitata, nonostante la sua rilevanza ai fini di un'efficace gestione integrata delle frontiere esterne²⁵.

70 L'unità di valutazione delle vulnerabilità di Frontex ha iniziato a valutare la capacità degli Stati membri/dei paesi associati Schengen di individuare e contrastare la criminalità transfrontaliera solo nel processo di valutazione delle vulnerabilità del 2019. Nel 2020, cinque delle 200 domande riguardavano la criminalità transfrontaliera. Non vi erano domande sulla sicurezza del personale schierato ai valichi di frontiera, che potrebbero costituire una zona a rischio data la minaccia rappresentata dai combattenti stranieri e dal terrorismo.

71 Poiché le capacità di rilevamento degli Stati membri alle frontiere aeree sono attualmente escluse dalle procedure di valutazione delle vulnerabilità di Frontex, non esiste un'efficace supervisione centralizzata della capacità degli Stati membri di sorvegliare, individuare o intercettare attraversamenti potenzialmente illegali delle frontiere aeree a livello dell'UE (cfr. riquadro 5). Inoltre, la valutazione delle vulnerabilità di Frontex non si estende fino a valutare se le autorità doganali degli Stati membri/dei paesi associati Schengen siano pronte a fornire tempestivamente dati di qualità ai fini della conoscenza situazionale e dell'analisi dei rischi, in quanto tale settore rientra nelle competenze nazionali.

Riquadro 5

Un esempio di carenza di informazioni che incide sull'efficace monitoraggio delle frontiere aeree

Organizzazioni criminali stanno esplorando la possibilità di utilizzare l'Europa come piattaforma di esportazione in altri mercati, meno saturi e potenzialmente più redditizi, dato che l'offerta di cocaina nell'UE supera la domanda. Ad esempio, i membri di un'organizzazione criminale sono stati arrestati nel 2018 nell'ambito di un'indagine sul traffico di cocaina mediante corrieri aerei tra Irlanda, Australia e Nuova Zelanda. Tali eventi non sono registrati in Eurosur.

Fonte: Europol ed EMCDDA, *EU Drug Markets Report 2019*, pag. 137.

²⁵ Europol ed EMCDDA *EU drug markets report 2019*, pag. 137.

Questa carenza determina conseguenze a vari livelli:

- i) mancata individuazione e segnalazione di eventi verificatisi alle frontiere esterne, con conseguente assenza di intelligence, necessaria per un'analisi dei rischi in grado di consentire una migliore preparazione delle guardie di frontiera e l'individuazione di nuovi *modi operandi*;
- ii) la mancanza di intelligence a fini di analisi dei rischi può significare che non vengono effettuate verifiche di frontiera efficaci perché le guardie di frontiera in servizio al punto di ingresso non sono sufficientemente preparate;
- iii) le sfide cui devono far fronte specifiche sezioni di frontiera potrebbero non essere pienamente riconosciute, il che potrebbe compromettere le valutazioni delle vulnerabilità di Frontex.

72 Per quanto riguarda la risposta operativa, Frontex non ha ancora sufficientemente sviluppato la prevenzione, l'individuazione e la focalizzazione sulla lotta contro la criminalità transfrontaliera nelle sue attività quotidiane. Gli strumenti utilizzati dall'Agenzia, come le giornate di azione congiunta, sono apprezzati dagli Stati membri. Le giornate di azione congiunta riuniscono vari Stati membri, autorità di contrasto e organizzazioni internazionali per combattere vari reati, quali il traffico di stupefacenti e di armi, l'immigrazione clandestina e la tratta di esseri umani. Nelle risposte al questionario della Corte, le autorità degli Stati membri considerano tali giornate un'esperienza di apprendimento, da mettere ulteriormente a frutto nell'ambito della rispettiva istituzione nazionale. Tuttavia, l'impatto della risposta operativa è limitato all'area geografica degli Stati membri partecipanti per la durata delle operazioni.

Frontex non è ancora pronta ad attuare efficacemente il mandato del 2019

73 La Corte ha verificato se Frontex sia pronta ad affrontare la sfida posta dal mandato conferitole nel 2019 e se gli Stati membri siano in grado di fornire all'Agenzia tutte le informazioni di cui necessita per assolverlo.

Frontex non si è ancora adattata ai requisiti stabiliti dal mandato del 2016

74 La Corte ha esaminato se l'introduzione, nel mandato del 2016, della responsabilità per la gestione integrata delle frontiere e del nuovo compito di valutazione delle vulnerabilità abbiano indotto l'Agenzia a compiere una rapida rivalutazione strategica delle proprie necessità in termini di risorse umane nei settori

dell'analisi dei rischi e della valutazione delle vulnerabilità. L'Agenzia, in realtà, ha risposto alle sue nuove responsabilità in modo puntuale e ha iniziato a provvedere sistematicamente alle proprie necessità solo nel 2019.

75 A seguito dell'introduzione del nuovo mandato nel 2016, la divisione "Operazioni" è stata incaricata della nuova attività di valutazione delle vulnerabilità e ha assegnato tale compito alla sua unità di analisi dei rischi. Nel 2017 Frontex è stata riorganizzata e la divisione Operazioni è stata divisa in due parti. Le attività di analisi dei rischi e di valutazione delle vulnerabilità sono state separate e assegnate a una di queste, denominata divisione "Conoscenza situazionale e monitoraggio". L'unità di valutazione delle vulnerabilità è stata istituita e dotata di personale proveniente dall'unità di analisi dei rischi, ma non è stata effettuata alcuna analisi formale per individuare i profili di competenze necessari e il numero di persone richieste per ciascun profilo. Ciò ha inciso sulla qualità del lavoro (cfr. paragrafo 41).

76 Nel 2019, la divisione "Conoscenza situazionale e monitoraggio" di Frontex ha cercato di determinare le proprie necessità attuali e future nell'ambito delle unità di analisi dei rischi e di valutazione delle vulnerabilità. La Corte ha rilevato quanto segue:

- l'unità di analisi dei rischi presenta una carenza di analisti con profili diversi (ad esempio per quanto concerne la criminologia, la capacità di analisi anticipatrice e l'analisi tematica, in particolare l'analisi dei rischi marittimi);
- l'unità di valutazione delle vulnerabilità deve determinare le competenze e le capacità richieste, individuare eventuali carenze e predisporre un piano di talenti a più lungo termine in linea con i propri obiettivi strategici.

77 Sebbene lo scambio di informazioni e la cooperazione tra le varie unità funzionali di Frontex siano sempre stati importanti, ora sono essenziali alla luce del nuovo ruolo operativo che Frontex ha assunto con l'introduzione del corpo permanente. Il documento di programmazione 2018-2020 di Frontex ha riconosciuto che, nonostante una cultura improntata alla flessibilità nelle attività quotidiane di ciascun dipartimento, vige una "cultura della compartimentalizzazione". Una cultura di funzionamento compartimentalizzato senza la messa in comune delle informazioni disponibili può compromettere l'interconnessione delle attività di Frontex. Ad esempio, fino al febbraio 2020, Frontex non aveva stabilito procedure per la condivisione, tra unità funzionali, di informazioni pertinenti sulla valutazione della vulnerabilità. Deve ancora essere sviluppato un meccanismo strutturato per condividere i risultati della valutazione delle vulnerabilità con altre unità funzionali di Frontex.

Il mandato 2019 prevede un rapido ed esponenziale aumento delle risorse di Frontex

78 In base al nuovo regolamento, entro il 2027 Frontex disporrà di un corpo permanente composto da un massimo di 10 000 membri operativi (cfr. [figura 2](#) e paragrafo [11](#)). Il bilancio di Frontex aumenterà dai 460 milioni di euro del 2020 (cfr. [figura 3](#)) a una media annua di circa 900 milioni di euro nel periodo 2021-2027. L'entità dell'aumento pianificato, in termini di bilancio e di personale, può essere misurata anche in termini di giorni/persona disponibili per le operazioni congiunte. Dagli attuali 300 000 giorni/persona (cfr. [figura 9](#)), si passerà a circa 2 270 000 giorni/persona, ossia più di 7,5 volte l'attuale livello di risorse umane impiegate.

79 L'impatto potenziale dell'istituzione del corpo permanente sugli Stati membri non è stato valutato. L'81 % degli Stati membri che hanno risposto al questionario della Corte prevede che il regolamento del 2019 inciderà sul proprio organico, richiedendo ulteriori assunzioni e la formazione di nuove guardie di frontiera nell'aspettativa che Frontex assuma i membri del proprio corpo permanente tra il personale attualmente assegnato al controllo di frontiera nazionale. Ciò avrà conseguenze organizzative e di bilancio. Gli Stati membri nutrono incertezze anche in merito al possibile impatto del numero di membri del personale che Frontex deve assumere per profilo e per categoria, come previsto dal regolamento, e alla durata dei futuri dispiegamenti.

80 L'ultima valutazione esterna dell'Agenzia è stata pubblicata nel luglio 2015. Sebbene il regolamento (UE) 2016/1624 disponesse che i risultati di Frontex fossero valutati entro ottobre 2019, la valutazione non ha avuto luogo in quanto il nuovo mandato dell'Agenzia è entrato in vigore nel novembre 2019. A norma del regolamento (UE) 2019/1896, la prossima valutazione esterna deve essere effettuata entro il 5 dicembre 2023. Si tratta di un lasso di tempo considerevole, durante il quale saranno apportate importanti trasformazioni al mandato, alla struttura e al ruolo dell'Agenzia.

81 Infine, sebbene la normativa conferisca al corpo permanente poteri esecutivi, questo potrebbe essere meno efficace se lo Stato membro ospitante non concede l'autorizzazione²⁶ a svolgere compiti quali i controlli di identità, l'autorizzazione all'ingresso e la sorveglianza di frontiera. Le guardie di frontiera che si recano in altri Stati membri non sono comunque autorizzate a utilizzare i sistemi di informazione dei

²⁶ Articolo 82 del regolamento (UE) 2019/1896.

paesi ospitanti per effettuare verifiche di frontiera²⁷. Ciò limiterebbe drasticamente le attività che il corpo permanente potrebbe svolgere durante gli spiegamenti.

Esiste il rischio che Frontex non riesca a ottenere le informazioni necessarie per sviluppare le proprie attività contro la criminalità transfrontaliera

82 Tutti gli Stati membri, tranne la Spagna, trasferiscono manualmente a Eurosur e JORA i dettagli degli episodi rilevati alle loro frontiere dai rispettivi sistemi nazionali. Gli operatori sono inoltre tenuti a tradurre i dettagli dell'episodio in inglese, malgrado i diversi livelli di padronanza della lingua.

83 Ulteriori obblighi di segnalazione in Eurosur saranno introdotti gradualmente nell'arco di un periodo transitorio di due anni, in linea con il regolamento (UE) 2019/1896. Nelle risposte fornite al questionario della Corte, gli Stati membri hanno riferito che i loro attuali obblighi di comunicazione rappresentano già un onere significativo e che non erano sicuri della loro capacità di far fronte all'aumento del carico di lavoro, a meno che il processo di trasmissione dei dati tra i sistemi nazionali e la banca dati Eurosur non fosse automatizzato. La comunicazione di eventi ai valichi di frontiera terrestri e aerei rappresenta un notevole aumento del lavoro. Ad esempio, secondo Eurostat, nel 2018 sono transitati attraverso i valichi di frontiera aerei dell'UE 409 milioni di passeggeri provenienti e/o diretti verso località al di fuori dell'UE.

84 Nonostante il mandato conferitole di prendere tutte le misure necessarie per facilitare lo scambio, con la Commissione e gli Stati membri, di informazioni pertinenti ai propri compiti, secondo gli Stati membri il coinvolgimento diretto di Frontex in qualsiasi tentativo di automatizzare ulteriormente il processo non si è ancora palesato.

²⁷ Relazione speciale n. 20/2019 della Corte dei conti europea, paragrafo 22.

Conclusioni e raccomandazioni

85 Nel complesso, la Corte ha riscontrato che il sostegno di Frontex agli Stati membri/ai paesi associati Schengen nella lotta contro l'immigrazione illegale e i reati transfrontalieri non è abbastanza efficace. Essa ha rilevato che Frontex non ha pienamente attuato il proprio mandato del 2016 e ha evidenziato diversi rischi connessi al mandato del 2019.

86 La Corte presenta le proprie conclusioni e raccomandazioni sulla lotta contro l'immigrazione clandestina e la criminalità transfrontaliera per ciascuna delle principali attività di Frontex: scambio di informazioni, analisi dei rischi, valutazione delle vulnerabilità e risposta operativa.

87 La Corte ha riscontrato che, sebbene esista un quadro funzionale per lo scambio di informazioni a sostegno della lotta contro l'immigrazione illegale, questo non ha funzionato in modo soddisfacente tale da fornire una conoscenza situazionale accurata, completa e aggiornata delle frontiere esterne dell'UE (paragrafi [25-29](#) e [riquadro 2](#)). Non è stato ancora istituito un quadro adeguato per lo scambio di informazioni sui reati transfrontalieri (paragrafi [63-65](#)).

88 Frontex trasmette informazioni tempestive e pertinenti sulla migrazione riguardo alla situazione alle frontiere esterne e fornisce informazioni su eventi specifici (paragrafo [31](#)). Tuttavia, la mancanza di informazioni (paragrafi [26](#) e [32](#)), di norme tecniche per le attrezzature di controllo delle frontiere (paragrafo [27](#)), di un catalogo comune per la segnalazione dei reati transfrontalieri, di informazioni quasi in tempo reale sulla situazione alla frontiera aerea dell'UE e i ritardi nell'aggiornamento del CIRAM (paragrafi [64](#) e [67](#)) compromettono la costruzione di un quadro completo della situazione alle frontiere esterne dell'UE.

89 In termini di criminalità transfrontaliera, vi è inoltre uno scollamento tra il mandato previsto dalla regolamentazione di Frontex e il contesto normativo in cui opera l'Agenzia: non tutte le autorità competenti (ad esempio le dogane) sono state incluse nel regolamento Eurosur e pertanto non tutti gli eventi pertinenti vengono segnalati (paragrafo [64](#)).

90 Il regolamento (UE) 2019/1896 ha introdotto ulteriori importanti obblighi di comunicazione mediante Eurosur per gli Stati membri e si prevede che il processo di trasmissione dei dati tra i sistemi nazionali e la banca dati Eurosur debba essere automatizzato per consentire agli Stati membri di soddisfare tali requisiti (paragrafi [82](#) e [83](#)). Secondo gli Stati membri, però, il coinvolgimento diretto di Frontex in qualsiasi

tentativo di automatizzare ulteriormente il processo non si è ancora palesato (paragrafo 84).

Raccomandazione 1 – Migliorare il quadro per lo scambio di informazioni e il quadro situazionale europeo

- a) Al fine di migliorare l'attuale quadro Eurosur, **Frontex** dovrebbe:
 - i) valutare regolarmente la qualità dei dati utilizzati per elaborare il quadro situazionale europeo;
 - ii) monitorare e sostenere gli Stati membri nella corretta attuazione di Eurosur istituendo procedure concordate congiuntamente per affrontare le carenze individuate;
 - iii) guidare gli Stati membri nell'elaborazione di un catalogo comune per la segnalazione degli episodi di criminalità transfrontaliera;
 - iv) sostenere gli Stati membri automatizzando la traduzione e il processo di trasferimento tra i sistemi nazionali e la banca dati Eurosur.
- b) Per assicurare l'interoperabilità delle attrezzature in comune e facilitare l'acquisizione, da parte degli Stati membri, di capacità di controllo delle frontiere tecnicamente compatibili, **Frontex** dovrebbe stabilire norme tecniche per le attrezzature, previa approvazione della Commissione e degli Stati membri rappresentati nel consiglio di amministrazione di Frontex.
- c) Al fine di garantire la disponibilità di un quadro situazionale europeo completo, la **Commissione** dovrebbe esplorare nuove modalità per realizzare una cooperazione efficace tra Frontex e altri organismi pertinenti ai quali il regolamento (UE) 2019/1896 non è direttamente applicabile.

Termine: metà 2022

91 Frontex ha avuto difficoltà ad utilizzare l'informativa Eurosur e l'uso dei dati contenuti nei sistemi paneuropei ospitati da eu-LISA a fini di analisi dei rischi è soggetto a restrizioni giuridiche (paragrafi 30 e 37). Sebbene la normativa lo imponga, Frontex non è in grado di applicare il modello comune di analisi integrata dei rischi in quanto non può valutare la vulnerabilità di specifiche sezioni di frontiera quando gli Stati membri non forniscono le informazioni necessarie (paragrafo 38).

92 L'impatto dell'analisi dei rischi migratori di Frontex è indebolito dalla mancanza di una rete di distribuzione dei suoi prodotti facilmente accessibile. Ciò significa, quindi, che le guardie di frontiera non hanno facilmente accesso ai prodotti di Frontex, anche se tali prodotti potrebbero essere molto utili per lo svolgimento delle loro funzioni (paragrafo 39). Inoltre, Frontex non dispone delle informazioni necessarie per effettuare un'analisi dei rischi in materia di criminalità transfrontaliera (paragrafo 65), fatta eccezione per le categorie specifiche connesse all'immigrazione illegale. Inoltre, il modello comune di analisi integrata dei rischi non è stato aggiornato per riflettere questa dimensione dei rischi alle frontiere (paragrafo 67). Di conseguenza, Frontex non è in grado di fornire un'analisi di tutti gli aspetti pertinenti della criminalità transfrontaliera, anche se ciò consentirebbe agli Stati membri/ai paesi associati Schengen di adottare misure adeguate per affrontare o attenuare i rischi individuati (paragrafi 68 e 69).

Raccomandazione 2 – Aggiornare e attuare il modello comune di analisi integrata dei rischi (CIRAM) e garantire l'accesso ad altre fonti di informazione

- a) **Frontex** dovrebbe:
- i) riferire in merito al rispetto, da parte degli Stati membri, dell'uso del quadro Eurosur per fornire le informazioni necessarie all'analisi dei rischi basata sul CIRAM;
 - ii) aggiornare il CIRAM per integrare la criminalità transfrontaliera;
 - iii) facilitare una più ampia disponibilità di prodotti di analisi dei rischi tra le guardie di frontiera in Europa.
- b) **Frontex e la Commissione** dovrebbero attivarsi per garantire l'elaborazione di relazioni statistiche su misura per le finalità di analisi dei rischi e di valutazione delle vulnerabilità di Frontex ricavate dai sistemi ospitati da eu-LISA e da altre fonti (ad esempio altre autorità e agenzie dell'UE con responsabilità in materia di controllo delle frontiere).

Termine: fine 2022

93 Nel 2016 Frontex ha ricevuto l'incarico di effettuare valutazioni delle vulnerabilità degli Stati membri per valutarne la capacità e la preparazione ad affrontare minacce e sfide attuali e future alle frontiere esterne (paragrafi 40 e 41). Sebbene gli Stati membri debbano fornire le informazioni richieste da Frontex, alcuni problemi tuttora

persistenti relativi a dati incompleti e di scarsa qualità hanno inficiato il processo di raccolta dei dati (paragrafo 42). In linea con le disposizioni del regolamento del 2016, la valutazione delle vulnerabilità di Frontex è attualmente limitata al livello nazionale e nessun processo di questo tipo ha luogo a livello dell'UE, regionale o interstatale, anche se ciò contribuirebbe a individuare sovrapposizioni o a valutare la cooperazione tra le agenzie dell'UE (paragrafo 43).

94 L'unità di valutazione delle vulnerabilità di Frontex ha iniziato a valutare le vulnerabilità rispetto alla criminalità transfrontaliera degli Stati membri solo nel 2019 e la sua capacità di effettuare tali valutazioni è ancora in fase di sviluppo (paragrafi 70 e 71).

Raccomandazione 3 – Sviluppare il potenziale della valutazione delle vulnerabilità

- a) **Frontex** dovrebbe individuare e affrontare, assieme agli Stati membri, i problemi attualmente esistenti nella raccolta di dati che influiscono sulla valutazione delle vulnerabilità, individuando i problemi che incidono sulla fornitura di informazioni da parte degli Stati membri e stabilendo una tabella di marcia per porre rimedio alla situazione;
- b) **Frontex** dovrebbe sviluppare la propria metodologia e le capacità di valutazione delle vulnerabilità al fine di:
 - i) valutare efficacemente le vulnerabilità rispetto alla criminalità transfrontaliera;
 - ii) individuare e valutare eventuali vulnerabilità sovrapposte che interessino più paesi in regioni specifiche;
 - iii) monitorare i casi in cui le azioni volte ad affrontare le vulnerabilità individuate in un determinato paese possono determinare effetti a catena nei paesi vicini.

Termine: fine 2022

- c) **La Commissione** dovrebbe considerare i potenziali vantaggi derivanti da un'estensione della portata della valutazione delle vulnerabilità di Frontex a livello regionale e dell'UE.

Termine: in sede di revisione del quadro normativo

95 Frontex ha effettuato quattro interventi rapidi alle frontiere per aiutare gli Stati membri che devono far fronte a una pressione migratoria urgente ed eccezionale alle loro frontiere esterne. Dal 2007 Frontex ha effettuato esercitazioni annuali per formare tutte le parti che potrebbero essere coinvolte. Nel 2019 non è stata effettuata alcuna esercitazione di questo tipo (paragrafi [47](#) e [48](#) e [riquadro 4](#)).

96 Nonostante l'importanza, sul piano umano e dell'intelligence, dell'accoglienza dei migranti nel corso di operazioni congiunte per la lotta contro l'immigrazione illegale, Frontex non ha attribuito sufficiente importanza al ruolo di mediatore culturale (paragrafi [52](#) e [53](#)).

97 Frontex è un'agenzia pubblica. Tuttavia, per quanto ampie, le sue relazioni spesso non informano i lettori in merito alle sua performance effettiva o all'impatto reale delle sue attività. Ad esempio, le relazioni di valutazione delle operazioni congiunte non operano una distinzione fra i risultati delle attività di Frontex e quelli delle attività nazionali; non forniscono un quadro chiaro dell'efficacia o delle debolezze del contributo effettivo degli Stati membri alle operazioni congiunte, né forniscono informazioni sul costo reale di queste ultime (cfr. paragrafi [55-60](#)). I responsabili delle decisioni a livello legislativo hanno bisogno di informazioni solide per prendere decisioni con cognizione di causa (paragrafo [51](#)).

Raccomandazione 4 – Migliorare la risposta operativa di Frontex

Frontex dovrebbe:

- a) effettuare esercitazioni regolari per interventi rapidi, in particolare per i potenziali ospiti di un intervento rapido, al fine di garantire che, in caso di necessità, tutte le parti coinvolte siano ben preparate;
- b) definire il quadro delle competenze per un mediatore culturale e fare in modo che gli Stati membri seguano lo stesso approccio;
- c) sviluppare una metodologia per valutare i risultati delle proprie attività operative, in particolare per le operazioni congiunte;
- d) pubblicare i costi finali delle sue operazioni non appena disponibili.

Termine: fine 2022

98 Frontex non ha adottato le misure necessarie per adeguare la propria organizzazione al fine di adempiere al mandato ricevuto nel 2016. La Corte ha individuato carenze nella pianificazione delle risorse umane nell'ambito delle unità di analisi dei rischi e di valutazione delle vulnerabilità (paragrafi [74-76](#)), entrambe ancora prive delle competenze necessarie.

99 A seguito dell'introduzione del regolamento (UE) 2019/1896 e del radicale cambiamento dell'attività di Frontex, da un ruolo di sostegno e coordinamento a un ruolo operativo con l'introduzione del corpo permanente, la Corte ha rilevato problemi di comunicazione tra le unità oggetto del presente audit. Frontex opera a compartimenti stagni (paragrafo [77](#)), in contrasto con l'interdipendenza intrinseca delle attività esaminate nel presente audit.

100 Per adempiere al suo nuovo mandato, Frontex disporrà di 10 000 nuovi agenti operativi entro il 2027 (corpo permanente) e riceverà una dotazione media di 900 milioni di euro all'anno: un enorme incremento rispetto alla situazione attuale. Tali cifre sono state fissate in assenza di criteri stabiliti per determinare le esigenze di Frontex a fronte di un mandato non definito con precisione, senza poter accedere alle informazioni sui costi reali e sull'impatto delle operazioni Frontex (paragrafi [57-60](#)) e senza una valutazione dell'impatto del corpo permanente sugli Stati membri (paragrafo [79](#)).

101 Invocandone l'urgente necessità, il nuovo regolamento è stato approvato senza una valutazione d'impatto o una valutazione dell'adempimento o meno, da parte di Frontex, del precedente mandato (paragrafo [80](#)). Inoltre, gli Stati membri anticipano le sfide di bilancio e organizzative derivanti dall'impatto del corpo permanente sui loro effettivi (paragrafo [79](#)). Inoltre, non è chiaro se il corpo permanente sarà in grado di funzionare come previsto (paragrafo [81](#)).

Raccomandazione 5 – Affrontare le sfide del mandato 2019 di Frontex

Frontex dovrebbe:

- a) effettuare un'analisi formale per individuarne le necessità in termini di personale, in particolare nei settori dell'analisi dei rischi e della valutazione delle vulnerabilità;
- b) migliorare le procedure di comunicazione interna per garantire la condivisione delle informazioni in base al principio della "necessità di sapere".

Termine: fine 2021.

La presente relazione è stata adottata dalla Sezione III, presieduta da Bettina Jakobsen, Membro della Corte dei conti europea, a Lussemburgo il 29 aprile 2021.

Per la Corte dei conti europea

Klaus-Heiner Lehne
Presidente

Allegati

Allegato I – Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera — informazioni supplementari sui mandati 2016 e 2019

mandato 2016	mandato 2019
<p>Introduzione di un ruolo di supervisione: la valutazione delle vulnerabilità</p> <p>Frontex effettua valutazioni obbligatorie delle vulnerabilità <u>per valutare la capacità dei singoli Stati membri di affrontare le sfide alle loro frontiere esterne</u>, valutando le attrezzature e le risorse di cui dispongono. Per dare seguito alle valutazioni delle vulnerabilità, il direttore esecutivo di Frontex può decidere di raccomandare a uno Stato membro una serie di misure per affrontare le eventuali vulnerabilità individuate nelle modalità di funzionamento del suo sistema nazionale di gestione delle frontiere.</p>	<p>Nessuna modifica significativa del mandato</p>
<p>Creazione di una riserva di reazione rapida di guardie di frontiera e di attrezzature tecniche che gli Stati membri metteranno a disposizione di Frontex</p> <p>Gli Stati membri in cui tali attrezzature sono registrate sono tenuti a metterle a disposizione di Frontex ogniqualvolta sia necessario.</p> <p>Frontex è in grado di attingere a una riserva di <u>1 500 agenti</u> che possono essere dispiegati nell’arco di tre giorni. Costituiscono una forza di reazione rapida da inviare alle frontiere soggette a forti pressioni.</p>	<p>Istituzione di un corpo permanente</p> <p>Frontex disporrà di <u>10 000 nuovi agenti operativi entro il 2027</u>, di cui 1 500 per la riserva di reazione rapida, al fine di sostenere gli Stati membri sul campo nei loro sforzi per proteggere le frontiere esterne dell’UE, combattere la criminalità transfrontaliera e rimpatriare i migranti irregolari.</p> <p>Il corpo permanente sarà composto da guardie costiere e di frontiera reclutate dall’Agenzia (3 000) e da personale distaccato, su base obbligatoria, dai paesi europei.</p> <p>Il regolamento conferisce <u>poteri esecutivi</u> al corpo permanente. Il personale operativo schierato sarà in grado di svolgere compiti di controllo di frontiera e di rimpatrio, quali verificare l’identità, autorizzare l’ingresso alle frontiere esterne e sorvegliare le frontiere, solo previo consenso dello Stato membro ospitante.</p>
<p>Operazioni di rimpatrio</p> <p>Frontex assume un ruolo più importante <u>nei punti di crisi per l’accoglienza dei migranti</u>²⁸. Oltre a svolgere un ruolo di registrazione e selezione (<i>screening</i>) dei migranti per stabilirne la nazionalità, Frontex è anche responsabile del rimpatrio di coloro che non hanno diritto all’asilo.</p>	<p>Operazioni di rimpatrio</p> <p>L’Agenzia è in grado di sostenere gli Stati membri <u>in tutte le fasi del processo di rimpatrio (comprese le attività precedenti al rimpatrio, l’assistenza nel processo di identificazione dei cittadini di paesi terzi, il coordinamento o l’organizzazione delle operazioni di rimpatrio, anche noleggiando aeromobili ai fini di tali operazioni e organizzando i rimpatri su voli di linea o con altri mezzi di trasporto, ecc.)</u>, mentre gli Stati membri restano responsabili delle decisioni di rimpatrio.</p>
<p>Nessuna modifica al regolamento.</p>	<p>Sistema europeo di sorveglianza delle frontiere (Eurosur)</p> <p>Per migliorare le operazioni di Eurosur, il regolamento lo integra nella guardia di frontiera e costiera europea e amplia il campo di applicazione di EUROSUR per includere la maggior parte delle componenti della gestione europea integrata delle</p>

²⁸ Struttura, situata in un punto sulla frontiera esterna dell’UE soggetto a forti pressioni migratorie, che funge da centro di prima accoglienza in cui i migranti in arrivo sono oggetto di identificazione, registrazione e rilevamento delle impronte digitali.

mandato 2016	mandato 2019
	frontiere. Ciò significa essere in grado di individuare, anticipare e reagire più efficacemente alle crisi che si verificano alle frontiere esterne dell'UE e nei paesi terzi.
<p>Cooperazione con paesi terzi</p> <p>Un ruolo più incisivo nel coordinamento della cooperazione in materia di gestione delle frontiere tra gli Stati membri e i paesi terzi.</p> <p>L'Agenzia può avviare operazioni congiunte in paesi terzi confinanti con l'UE. Gli accordi sullo status costituiscono un pre-requisito per tale cooperazione operativa.</p>	<p>Maggiore cooperazione con i paesi terzi</p> <p>Previo accordo del paese interessato, Frontex può avviare operazioni congiunte e inviare personale al di fuori dell'UE e dei paesi confinanti con l'UE, per fornire sostegno alla gestione delle frontiere.</p>
<p>Invio di funzionari di collegamento negli Stati membri</p> <p>Garantire un monitoraggio regolare della gestione delle frontiere esterne esercitata da tutti gli Stati membri.</p> <p>Frontex aveva già inviato funzionari di collegamento in paesi terzi per facilitare il dialogo e la cooperazione sul campo.</p>	<p>Nuove funzioni</p> <p>Cooperazione con il responsabile dei diritti fondamentali e monitoraggio delle misure adottate dallo Stato membro in materia di rimpatrio.</p>
<p>Frontex assiste gli Stati membri nella lotta contro la criminalità transfrontaliera.</p>	<p>Sistema europeo di informazione e autorizzazione ai viaggi</p> <p>Frontex assume un ruolo più importante nella gestione dei crescenti flussi di viaggiatori in regola attraverso le frontiere esterne dell'UE, ospitando la futura unità centrale del sistema europeo di informazione e autorizzazione ai viaggi (ETIAS) e sostenendo gli Stati membri nella realizzazione del sistema di ingressi/uscite.</p>
<p>Introduzione della gestione integrata delle frontiere al mandato di Frontex, che richiede un'analisi dei rischi della criminalità transfrontaliera e delle tendenze migratorie.</p>	<p>L'analisi dei rischi</p> <p>Frontex elaborerà ogni due anni un'analisi strategica dei rischi per la gestione integrata delle frontiere, che confluirà nel ciclo programmatico strategico pluriennale per la gestione europea integrata delle frontiere.</p>

Allegato II – Risposte degli Stati membri al questionario della Corte dei conti europea

- **Sì** (o risposta positiva)
- **Sì, ma** (o soddisfazione parziale)
- **No** (o risposta negativa)
- **Nessuna risposta**

Le risposte a diverse domande aperte, non incluse nell'elenco sottostante, sono state prese in considerazione durante l'audit e nella stesura della presente relazione.

	Domande
Monitoraggio della situazione	1 - 4
Valutazione delle vulnerabilità	5 - 9
Analisi dei rischi	10 - 15
Risposta operativa	16 - 29 30 - 35*

* Risposte dei soli Stati membri che ospitano operazioni Frontex



19 risposte
D.1 Siete soddisfatti della completezza del quadro situazionale europeo elaborato da Frontex?



19
D.2 La vostra analisi nazionale dei rischi utilizza il quadro situazionale europeo?



20
D.3 In Eurosur sono presenti tutte le informazioni di cui avete bisogno per assolvere i vostri compiti di gestione delle frontiere?



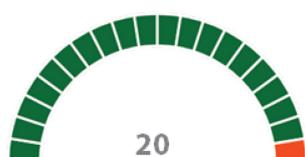
20
D.4 Avete utilizzato il servizio di sorveglianza aerea polifunzionale (MAS) di Frontex?



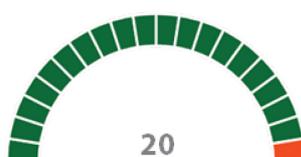
19
D.5 La valutazione delle vulnerabilità ha apportato valore aggiunto al controllo da voi espletato alle frontiere esterne?



17
D.8 Una valutazione delle vulnerabilità a livello UE sarebbe utile per individuare vulnerabilità a livello europeo?



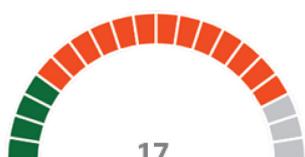
20
D.10 Utilizzate il modello CIRAM per la vostra analisi dei rischi nazionale?



20
D.11 I prodotti dell'analisi dei rischi effettuata da Frontex contribuiscono alla vostra analisi dei rischi nazionale?



10
D.12 La vostra analisi dei rischi nazionale utilizza informazioni da Eurosur?



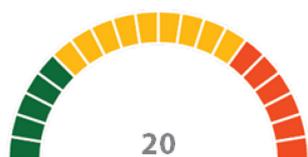
17
D.13 I prodotti dell'analisi dei rischi effettuata da Frontex trattano tutti gli aspetti della gestione integrata delle frontiere?



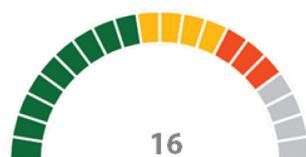
17
D.14 Avete notato negli anni un miglioramento della qualità dei prodotti dell'analisi dei rischi effettuata da Frontex?



19
D.15 I prodotti dell'analisi dei rischi effettuata da Frontex hanno apportato un contributo alla lotta contro la criminalità transfrontaliera?



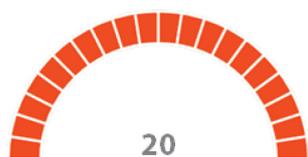
D.18 La fornitura di dette risorse alle operazioni di Frontex ha un impatto sul controllo delle vostre frontiere nazionali?



D.19 a) Ai sensi del regolamento 2019/1896, Frontex deve costituire un corpo permanente. Prevedete che ciò avrà un impatto sul livello dei vostri effettivi?



D.19 b) Prevedete la necessità di assumere ulteriori guardie di frontiera in conseguenza di ciò?



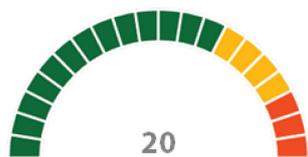
D.20 Tutte le guardie di frontiera ricevono formazione da Frontex?



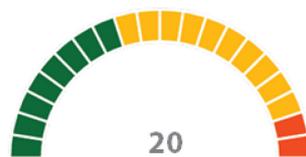
D.21 Le guardie di frontiera che hanno partecipato alle operazioni di Frontex condividono quanto appreso con i loro colleghi al loro ritorno?



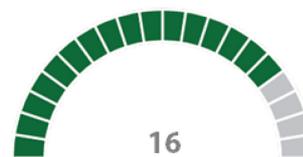
D.22 Ritenete che la formazione e la condivisione di esperienze (cfr. le due domande precedenti) abbiano un impatto sull'applicazione armonizzata dei controlli alle frontiere?



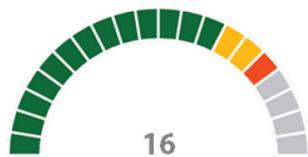
D.25 Vi è una cooperazione adeguata tra i valichi di frontiera europei (ad esempio, contributi da esperti in individuazione di documenti falsi operanti presso altri valichi di frontiera; modifiche al modus operandi delle reti criminali, ecc.)?



D.26 Tutti gli agenti di frontiera hanno accesso al pertinente materiale di Frontex?



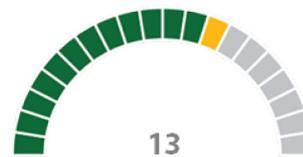
D.28 I servizi Eurosur per la fusione dei dati (specie la sorveglianza aerea polifunzionale e i servizi satellitari) aggiungono valore alla gestione integrata delle frontiere?



D.30 Le risorse umane impiegate nel corso delle operazioni di Frontex soddisfano le vostre esigenze in termini di profili, competenze ed esperienza?



D.31 Le attrezzature tecniche impiegate nel corso delle operazioni di Frontex hanno soddisfatto le vostre esigenze in termini di quantità e specifiche tecniche, nonché di tempestività d'impiego?



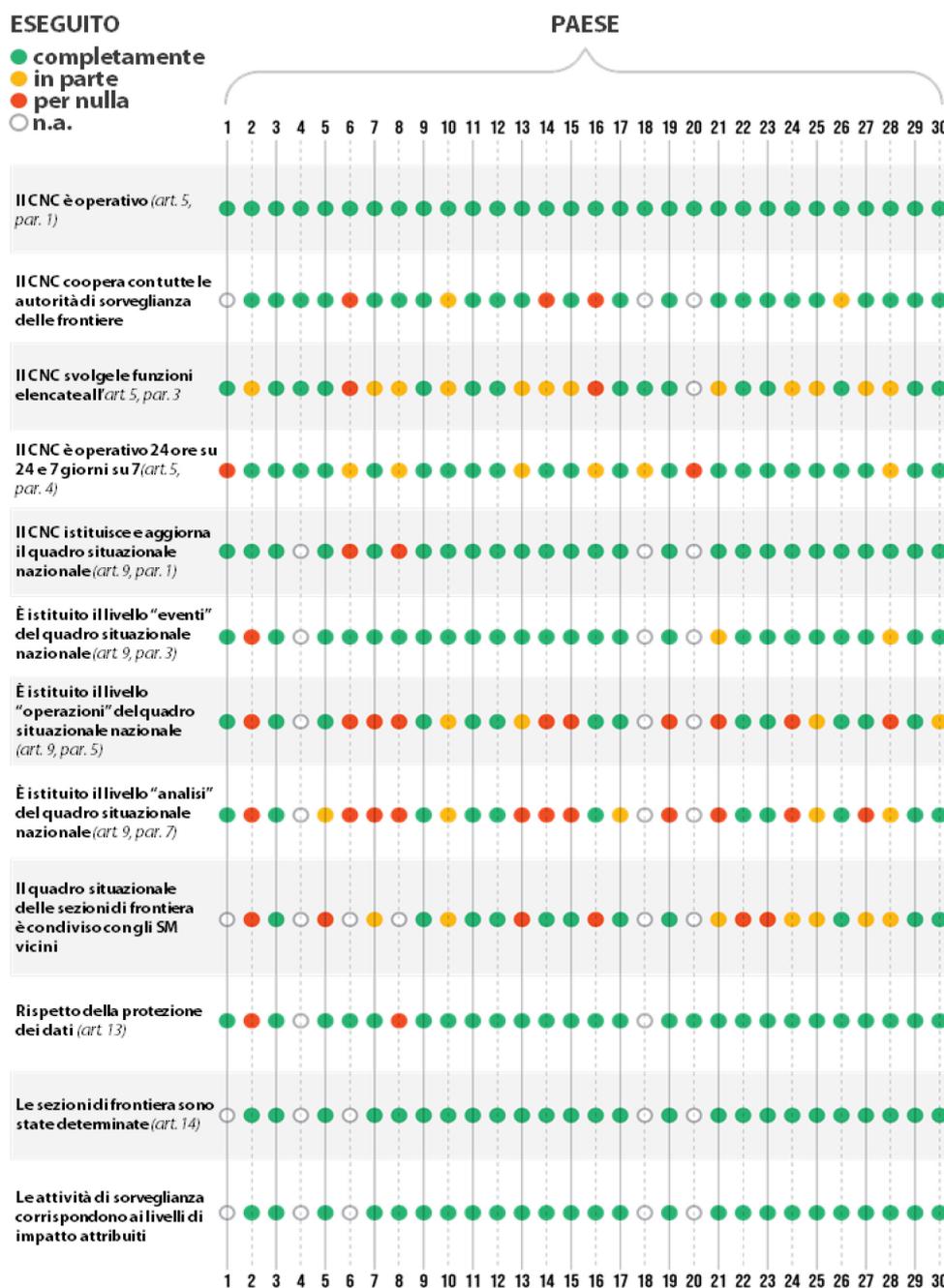
D.33 Il piano operativo affronta tutti gli elementi della gestione integrata delle frontiere?



D.34 b) Effettuate la vostra propria valutazione delle operazioni di Frontex?

Allegato III – Attuazione di Eurosur da parte dei 30 Stati membri/paesi associati Schengen

La figura seguente illustra le funzioni definite nel regolamento e fornisce le ultime informazioni disponibili sulla loro attuazione da parte dei vari Stati membri/paesi associati Schengen.



Nota: vi è uno Stato membro che non ha partecipato all'adozione del regolamento Eurosur e non è da esso vincolato né soggetto alla sua applicazione.

Altri tre paesi sono considerati N/A per molte funzioni perché la loro situazione di frontiera non le richiede. Altri due paesi con voci N/A riguardavano la definizione delle sezioni di frontiera e le corrispondenti attività di sorveglianza perché, quando è stato stilato il documento di lavoro della Commissione, alle rispettive sezioni di frontiera era stato assegnato un livello di impatto basso e in tali casi non erano tenuti a descrivere la reazione corrispondente.

Fonte: Documento di lavoro della Commissione SWD(2018) 410.

o **Il centro nazionale di coordinamento è operativo**

Ogni Stato membro è tenuto a designare, gestire e mantenere un centro nazionale di coordinamento che coordina e scambia informazioni tra tutte le autorità nazionali responsabili della sorveglianza delle frontiere esterne, nonché con gli altri centri nazionali di coordinamento e con l'Agazia.

o **Il centro nazionale di coordinamento coopera con tutte le autorità di sorveglianza delle frontiere**

Il centro nazionale di coordinamento provvede allo scambio tempestivo di informazioni e alla cooperazione tempestiva tra tutte le autorità nazionali responsabili della sorveglianza delle frontiere esterne, nonché con altri centri nazionali di coordinamento e con l'Agazia.

o **Il centro nazionale di coordinamento svolge le funzioni elencate all'articolo 5 del regolamento (UE) n. 1052/2013**

Il centro nazionale di coordinamento:

- provvede allo scambio tempestivo di informazioni con le autorità responsabili della ricerca e salvataggio, delle attività di contrasto, dell'asilo e dell'immigrazione a livello nazionale;
- istituisce e aggiorna il quadro situazionale nazionale;
- assiste la pianificazione e l'attuazione delle attività nazionali di sorveglianza di frontiera;
- coordina il sistema nazionale di sorveglianza delle frontiere, in conformità del diritto nazionale;
- contribuisce a misurare a scadenze regolari gli effetti delle attività nazionali di sorveglianza di frontiera;
- coordina le misure operative con altri Stati membri.

o **Il centro nazionale di coordinamento è operativo 24 ore su 24 e 7 giorni su 7**

Il centro nazionale di coordinamento è operativo 24 ore su 24 e 7 giorni su 7.

o **Il centro nazionale di coordinamento aggiorna il quadro situazionale nazionale**

Il centro nazionale di coordinamento istituisce e aggiorna un quadro situazionale nazionale che fornisce informazioni efficaci, esatte e tempestive a tutte le autorità responsabili a livello nazionale del controllo e della sorveglianza delle frontiere

esterne. Il quadro della situazione nazionale è costituito da informazioni raccolte dal sistema nazionale di sorveglianza delle frontiere, nonché da sensori fissi e mobili gestiti a livello nazionale, da missioni di pattugliamento e da altre autorità e sistemi nazionali pertinenti, compresi funzionari di collegamento, centri operativi e punti di contatto. Comprende inoltre informazioni fornite da Frontex, dai centri nazionali di coordinamento di altri Stati membri e dai sistemi di segnalazione delle navi. All'interno del quadro situazionale nazionale vi sono tre livelli: il livello "eventi", il livello "operazioni" e il livello "analisi".

○ **Istituzione del livello "eventi" all'interno del quadro situazionale nazionale**

Il livello "eventi" del quadro situazionale nazionale è costituito da episodi riguardanti:

- attraversamenti di frontiera non autorizzati, comprese informazioni sugli episodi che mettono a rischio la vita dei migranti;
- criminalità transfrontaliera;
- situazioni di crisi;
- altri eventi, quali veicoli, imbarcazioni e altri mezzi e persone non identificati e sospetti presenti alle frontiere esterne, nonché qualsiasi altro evento che possa avere un impatto significativo sul controllo delle frontiere esterne.

○ **Istituzione del livello "operazioni" all'interno del quadro situazionale nazionale**

Il livello "operazioni" del quadro situazionale nazionale si basa su informazioni riguardanti:

- i mezzi propri degli Stati membri, che possono comprendere i mezzi militari che assistono una missione di contrasto, e le aree operative, in particolare informazioni sulla posizione, lo status e il tipo di mezzi propri e sulle autorità coinvolte. Occorre notare che il centro nazionale di coordinamento può decidere, su richiesta dell'autorità nazionale responsabile di tali mezzi, di restringere l'accesso alle informazioni in base al principio della necessità di sapere;
- il terreno e le condizioni meteorologiche alle frontiere esterne.

○ **Istituzione del livello "analisi" all'interno del quadro situazionale nazionale**

Il livello "analisi" del quadro situazionale nazionale si basa su:

- informazioni sugli sviluppi e sugli indicatori chiave;

- relazioni analitiche, tendenze della valutazione dei rischi, osservazioni regionali e note informative;
 - informazioni pertinenti analizzate, in particolare, per l'attribuzione dei livelli di impatto alle sezioni di frontiera esterna;
 - immagini di riferimento, mappe di contesto, validità delle informazioni analizzate e analisi dei cambiamenti (immagini di osservazione della Terra), nonché rilevamento dei cambiamenti, dati georeferenziati e mappe di permeabilità delle frontiere esterne.
- **Il quadro situazionale delle sezioni di frontiera è condiviso con gli Stati membri confinanti**

I centri nazionali di coordinamento degli Stati membri confinanti condividono il quadro situazionale delle sezioni di frontiera esterna vicine, direttamente e quasi in tempo reale, per quanto riguarda:

- episodi e altri eventi significativi contenuti nel livello "eventi";
- relazioni tattiche di analisi dei rischi, contenute nel livello "analisi".

○ **Rispetto della protezione dei dati**

Qualora il quadro situazionale nazionale sia utilizzato per il trattamento di dati personali, tali dati sono trattati conformemente alle pertinenti disposizioni in materia di protezione dei dati.

○ **Le sezioni di frontiera sono state definite**

Ogni Stato membro divide le proprie frontiere esterne terrestri e marittime in sezioni di frontiera e ne informa l'Agenzia. L'Agenzia e lo Stato membro valutano insieme l'attribuzione dei livelli di impatto.

○ **Le attività di sorveglianza corrispondono ai livelli di impatto attribuiti**

Gli Stati membri si assicurano che le attività di sorveglianza svolte alle sezioni di frontiera esterna corrispondano ai livelli di impatto attribuiti, nel modo seguente:

- se ad una sezione di frontiera esterna è attribuito un livello di impatto basso, le autorità nazionali competenti organizzano una sorveglianza periodica sulla base di un'analisi dei rischi e provvedono affinché nella zona di frontiera siano presenti personale e risorse sufficienti pronti alla localizzazione, all'identificazione e all'intercettazione;

- qualora a una sezione di frontiera esterna sia attribuito un livello di impatto medio, oltre alle misure di cui sopra, le autorità nazionali competenti provvedono affinché siano adottate misure di sorveglianza adeguate in tale sezione di frontiera e ne informano il centro nazionale di coordinamento.
- se a una sezione di frontiera esterna è attribuito un livello di impatto elevato, oltre alle misure adottate per i casi di impatto medio, gli Stati membri assicurano, tramite il centro nazionale di coordinamento, che le autorità nazionali che operano in tale sezione di frontiera ricevano il sostegno necessario e che siano adottate misure di sorveglianza rafforzate. Detto Stato membro può chiedere sostegno all’Agenzia alle condizioni previste per l’avvio di operazioni congiunte o interventi rapidi.

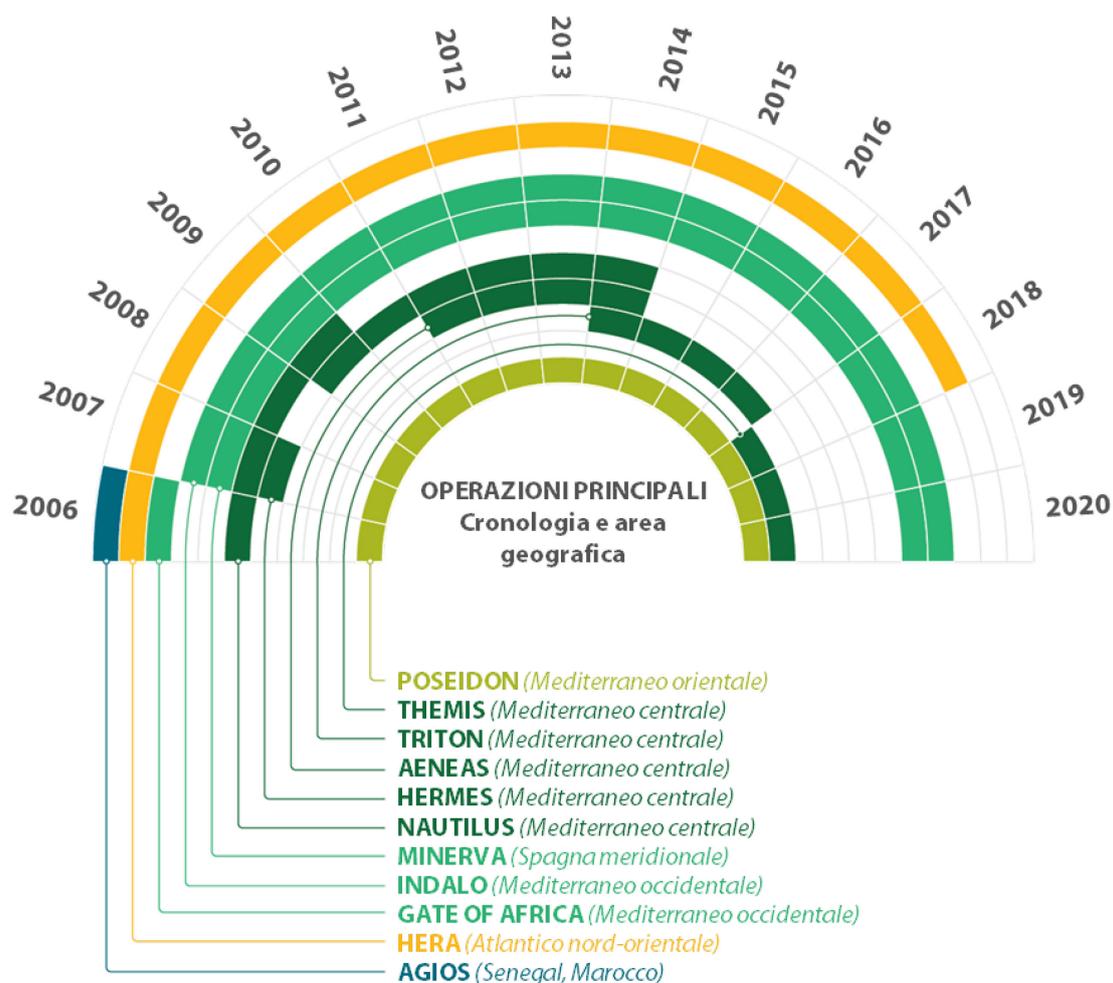
Il centro nazionale di coordinamento informa regolarmente l’Agenzia delle misure adottate presso le sezioni di frontiera nazionali cui è stato attribuito un livello di impatto elevato.

Nei casi in cui a una sezione di frontiera esterna adiacente alla sezione di frontiera di un altro Stato membro sia stato attribuito un livello di impatto medio o elevato, il centro nazionale di coordinamento contatta il centro nazionale di coordinamento dello Stato membro limitrofo e si adopera per coordinare le necessarie misure transfrontaliere.

Allegato IV – Attività operative marittime

Dal 2006 Frontex organizza operazioni marittime congiunte. Sebbene i nomi di queste operazioni siano cambiati nel corso degli anni, Frontex ha assicurato una presenza costante in queste aree geografiche.

La figura che segue illustra il periodo in cui tali operazioni sono state effettuate e in quale area.



Hera (Atlantico nord-orientale)

Avviata nel **2006**, Hera è stata la risposta a un'enorme ondata di immigrazione irregolare dall'Africa occidentale alle isole Canarie spagnole nell'Oceano Atlantico, a seguito della chiusura della rotta dello stretto di Gibilterra a causa dell'installazione da parte della Spagna del sistema di sorveglianza esterna integrato (SIVE) e di una forte risposta da parte delle autorità marocchine ai tentativi di partenze da parte di potenziali migranti.

Indalo (Mediterraneo occidentale)

Avviata nel novembre **2007**, Indalo è stata la prima operazione congiunta lungo la costa mediterranea della Spagna. Nell'ambito di tale operazione, Frontex ha inviato pattuglie per individuare la migrazione irregolare dalla rotta migratoria riaperta dalla costa nordafricana (Marocco e Algeria).

Minerva (porti marittimi del Mediterraneo occidentale)

Avviata nell'agosto **2007** allo scopo di controllare in modo esaustivo la costa meridionale della Spagna continentale, Minerva ha cercato di rafforzare i controlli alle frontiere nei porti marittimi di Algeciras e Almería; i controlli di identità nel porto marittimo di Ceuta; e di garantire il controllo delle acque costiere spagnole che hanno visto il maggior numero di arrivi di migranti dall'Algeria e dal Marocco.

Minerva ha portato a un rafforzamento dell'**operazione Straits Crossing (Operación Paso del Estrecho)**, un'operazione estiva condotta dalle autorità spagnole dal 1987 (dal 15 giugno al 15 settembre). Il suo scopo è di organizzare la circolazione transfrontaliera dei lavoratori migranti e delle loro famiglie provenienti da diverse parti d'Europa (principalmente Francia, Belgio e Germania) che ritornano in Nord Africa per le vacanze annuali.

Triton (Mediterraneo centrale)

Il 1° novembre **2014**, Frontex ha avviato l'operazione **Triton** per pattugliare il Mediterraneo e aiutare l'Italia a far fronte all'afflusso di migranti sulle sue coste. Triton ha coperto le aree operative sia dell'operazione **Hermes** (la Sicilia meridionale e l'area circostante le isole di Lampedusa e Pantelleria) sia dell'operazione **Aeneas** (sulle coste della Calabria e della Puglia). Le operazioni Hermes e Aeneas sono terminate il 31 ottobre **2014**.

Inoltre, l'operazione **Mare Nostrum**, un'operazione navale e aerea della durata di un anno avviata dal governo italiano il 18 ottobre 2013 per far fronte all'aumento dell'immigrazione verso l'Europa nel secondo semestre del 2013 e all'annegamento dei migranti al largo delle coste di Lampedusa, è stata chiusa dalle autorità italiane. Piuttosto che concentrarsi su ricerca e soccorso, come l'operazione Mare Nostrum, l'operazione Triton si è incentrata sulla protezione delle frontiere.

Themis (Mediterraneo centrale)

Avviata nel febbraio **2018**, l'operazione Themis ha sostituito Triton. Su richiesta delle autorità italiane, la sua zona operativa è stata adeguata rispetto all'area operativa 2017 dell'operazione congiunta Triton, riducendo l'area operativa nel Mediterraneo centrale e ampliando quella del Mare Adriatico. Nel quadro dell'operazione Themis, la presenza di Frontex continua nei punti di crisi italiani, dove gli agenti inviati dall'Agenzia assistono le autorità italiane nella registrazione dei migranti, nel rilevamento delle impronte digitali e nella conferma della loro nazionalità.

Poseidon (Mediterraneo orientale)

Poseidon è iniziata nel **2006**, quando la Grecia ha chiesto assistenza a Frontex per la sorveglianza delle frontiere marittime e terrestri con la Turchia.

L'operazione congiunta è suddivisa in due rami: l'operazione "Poseidon Sea", che sorveglia le frontiere marittime dell'UE con la Turchia nel Mediterraneo e nel Mar Egeo; e l'operazione "Poseidon Land", che sorveglia il confine terrestre sud-orientale dell'UE con la Turchia sul fiume Evros.

Acronimi e abbreviazioni

CIRAM: modello comune di analisi integrata dei rischi

eu-LISA: Agenzia dell'Unione europea per la gestione operativa dei sistemi IT su larga scala nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia

Europol: Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione nell'attività di contrasto

Eurosur: sistema europeo di sorveglianza delle frontiere

FOSS: sportello unico di Frontex (*Frontex one-stop shop*)

FRAN: rete di analisi dei rischi di Frontex

JORA: sistema di segnalazione per le operazioni congiunte (*Joint Operations Reporting Application*)

MIC-RAN: comunità di intelligence marittima e rete di analisi dei rischi (*Maritime intelligence community and risk analysis network*)

Glossario

Centro nazionale di coordinamento (CNC): organismo che coordina le attività tra le autorità di sorveglianza delle frontiere degli Stati membri e funge da piattaforma per lo scambio di informazioni tra questi e con Frontex.

Comunità di intelligence marittima e rete di analisi dei rischi: rete per sviluppare le capacità di analisi dei rischi marittimi degli Stati membri e sostenere la cooperazione tra le guardie costiere dell'UE nella lotta contro la criminalità transfrontaliera.

Conoscenza situazionale: conoscenza della situazione delle attività transfrontaliere illegali alle frontiere esterne, tramite un monitoraggio, rilevamento e tracciamento continui.

Controllo di frontiera: le verifiche e la sorveglianza effettuate alla frontiera su persone che attraversano o intendono attraversare la frontiera.

Criminalità transfrontaliera/reato transfrontaliero: attività criminosa avente una dimensione transfrontaliera nella pianificazione, nell'esecuzione o nell'impatto.

Frontiera esterna: una frontiera, compresi aeroporti e porti marittimi, lacustri o fluviali, tra uno Stato membro dell'UE e un paese terzo.

Frontiera interna: una frontiera tra Stati membri dell'UE, compresi gli aeroporti e i porti marittimi, fluviali e lacustri utilizzati per viaggi e scambi all'interno dell'UE.

Funzionario di livello avanzato specializzato in documenti: funzionario che effettua esami approfonditi di un'ampia gamma di documenti di viaggio.

Gestione integrata delle frontiere: coordinamento e cooperazione tra le autorità e le agenzie dell'UE e degli Stati membri che operano nel campo della sicurezza e nell'agevolazione degli scambi alle frontiere esterne dell'UE.

Intervento rapido alle frontiere: intervento avviato e coordinato da Frontex per assistere uno Stato membro sottoposto a pressioni urgenti ed eccezionali alle sue frontiere esterne.

Modello comune di analisi integrata dei rischi (CIRAM): metodologia di analisi dei rischi utilizzata da Frontex e dagli Stati membri per facilitare lo scambio di informazioni e la cooperazione in materia di sicurezza delle frontiere, contribuendo a una maggiore coerenza nella gestione delle frontiere esterne.

Rete di analisi dei rischi di Frontex (FRAN): rete che collega Frontex con esperti di analisi dei rischi e di intelligence degli Stati membri.

Sorveglianza di frontiera: monitoraggio di una frontiera per impedire che le persone la attraversino illegalmente.

Valico di frontiera: luogo in cui una frontiera può essere attraversata legalmente.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE EUROPEA ALLA RELAZIONE SPECIALE DELLA CORTE DEI CONTI EUROPEA: "IL SOSTEGNO DI FRONTEX ALLA GESTIONE DELLE FRONTIERE ESTERNE NON È STATO, FINORA, ABBASTANZA EFFICACE"

SINTESI

Risposte comuni della Commissione ai paragrafi da I a XII:

La Commissione accoglie con favore la relazione della Corte dei conti europea relativa alla gestione delle frontiere esterne da parte di Frontex. La Commissione sottolinea che il contenuto specifico della relazione della Corte è considerato nel contesto più ampio del contributo di Frontex all'efficace attuazione della gestione europea integrata delle frontiere. Il regolamento relativo alla guardia di frontiera e costiera europea (regolamento GFCE) del 2019 fornisce la base per conformarsi a varie raccomandazioni formulate dalla Corte. L'attuazione delle raccomandazioni rivolte alla Commissione è già iniziata. Infine la Commissione desidera sottolineare che segue da vicino l'attuazione del regolamento.

La gestione efficace delle frontiere esterne mediante l'attuazione della gestione europea integrata delle frontiere è essenziale per la libera circolazione delle persone all'interno dell'Unione. Frontex è stata istituita nel 2004 per aiutare gli Stati membri ad attuare gli aspetti operativi della gestione delle frontiere esterne. Nel corso degli anni Frontex ha progressivamente rafforzato il proprio mandato ed esteso i propri ambiti di competenza e, con il regolamento (UE) 2016/1624, è stata incaricata di attuare la gestione europea integrata delle frontiere nell'ambito della responsabilità condivisa della guardia di frontiera e costiera europea, che riunisce Frontex e le autorità nazionali preposte alla gestione delle frontiere, comprese le guardie costiere nella misura in cui svolgono operazioni di sorveglianza delle frontiere marittime. L'Agenzia svolge un importante ruolo operativo e inoltre sostiene e coordina attività di concerto con gli Stati membri, che mantengono la responsabilità primaria della protezione delle frontiere esterne dell'UE.

Le principali attività svolte da Frontex riguardano il sostegno agli Stati membri nella gestione delle frontiere esterne dell'UE. La Commissione riconosce che le misure connesse alla prevenzione e all'individuazione della criminalità transfrontaliera sono comprese, se del caso, nella componente della gestione integrata delle frontiere relativa al controllo di frontiera. La Commissione ricorda tuttavia che, nell'attuare la gestione europea integrata delle frontiere, l'Agenzia è vincolata dai limiti del proprio mandato quali definiti all'articolo 10 del regolamento (UE) 2019/1896 (il nuovo regolamento GFCE). Il sostegno di Frontex agli Stati membri nella lotta contro la criminalità transfrontaliera deve essere fornito nell'ambito del sostegno alla gestione delle frontiere esterne dell'UE.

La Commissione desidera sottolineare che il modello comune di analisi integrata dei rischi è stato elaborato e dovrebbe essere applicato da Frontex per la sua analisi dei rischi effettuata in conformità del suo mandato e dagli Stati membri. Desidera inoltre confermare che effettivamente il nuovo regolamento GFCE, entrato in vigore a dicembre del 2019, non è stato preceduto da una valutazione d'impatto completa. Tuttavia i progressi realizzati nell'attuazione del regolamento GFCE del 2016 sono stati comunicati periodicamente mediante una serie di relazioni ad hoc sulle attività volte a renderlo pienamente operativo e le relazioni sullo stato di attuazione dell'agenda europea sulla migrazione, le quali hanno individuato lacune e carenze di cui si è tenuto debitamente conto nella proposta legislativa della Commissione relativa al regolamento GFCE riveduto che, dopo la fase

negoziale e l'adozione da parte del Parlamento europeo e del Consiglio, è entrato in vigore nel dicembre 2019.

Per quanto riguarda le raccomandazioni, si vedano le risposte della Commissione nella rispettiva sezione.

INTRODUZIONE

01. *L'acquis* di Schengen è vincolante e sono tenuti ad applicarlo anche gli Stati membri con i quali il controllo alle frontiere interne non è ancora stato abolito.

07. Sin dall'istituzione di Frontex gli Stati membri hanno mantenuto la responsabilità primaria della gestione delle loro sezioni di frontiera esterna e pertanto hanno sempre esercitato la funzione di comando e controllo delle operazioni congiunte rispettivamente ospitate.

10. Effettivamente la proposta di nuovo regolamento GFCE non è stata preceduta da una valutazione d'impatto completa. Tuttavia i progressi realizzati nell'attuazione del primo regolamento GFCE sono stati comunicati periodicamente mediante una serie di relazioni ad hoc sulle attività volte a renderlo pienamente operativo e le relazioni sullo stato di attuazione dell'agenda europea sulla migrazione, che hanno individuato lacune e carenze di cui si è tenuto debitamente conto nella proposta legislativa della Commissione relativa al nuovo regolamento GFCE.

OSSERVAZIONI

24. Con l'entrata in vigore del regolamento (UE) 2019/1896 a decorrere dal 5 dicembre 2021 gli Stati membri/i paesi associati Schengen dovranno segnalare in Eurosur **tutti** gli eventi, compresi quelli rilevati ai valichi di frontiera o nel corso di operazioni di sorveglianza delle frontiere aeree.

Riquadro 2 - Eurosur – Debolezze individuate nella relazione speciale n. 20/2019 della Corte dei conti europea

Con l'entrata in vigore, a maggio del 2021, del nuovo regolamento di esecuzione relativo ai quadri situazionali gli eventi dovranno essere segnalati nel quadro situazionale pertinente entro 24 ore dal momento in cui sono stati rilevati.

26. Ai sensi del regolamento Eurosur precedente (regolamento (UE) n. 1052/2013) questo tipo di segnalazione era effettuato su base volontaria. Con l'entrata in vigore del regolamento (UE) 2019/1896, a decorrere dal 5 dicembre 2021 gli Stati membri/i paesi associati Schengen dovranno segnalare in Eurosur tutti gli eventi, compresi quelli rilevati ai valichi di frontiera o nel corso di operazioni di sorveglianza delle frontiere aeree. La sorveglianza delle frontiere aeree è ora definita come *"la sorveglianza di qualsiasi volo di un aeromobile con o senza equipaggio e dei suoi passeggeri o merci diretto o proveniente dal territorio degli Stati membri, che non sia un volo interno quale definito all'articolo 2, punto 3, del regolamento (UE) 2016/399"*.

27. In linea con le conclusioni della valutazione di Eurosur (COM(2018) 632), la Commissione adotterà nel 2021 il regolamento di esecuzione relativo ai quadri situazionali di Eurosur, che intende standardizzare lo scambio di informazioni in Eurosur e definisce gli obblighi di comunicazione dei vari soggetti che partecipano a Eurosur.

28. Con l'entrata in vigore del regolamento (UE) 2019/1896 l'ambito di applicazione di Eurosur 2.0 è stato esteso non soltanto ai controlli ai valichi di frontiera e alla sorveglianza delle frontiere aeree ma anche alla segnalazione di movimenti secondari non autorizzati. In linea di principio l'ambito di applicazione di Eurosur comprende la maggioranza delle componenti della gestione europea integrata delle frontiere, ad eccezione dei rimpatri. Sulla scorta del successo dei centri nazionali di coordinamento (CNC) il nuovo Eurosur rafforzerà ulteriormente il ruolo dei CNC quale pietra angolare del coordinamento inter-agenzia a livello nazionale, giacché un maggior numero di agenzie parteciperà a Eurosur a livello nazionale.

30. Sebbene vi siano margini di miglioramento, Frontex sta utilizzando quotidianamente i dati di Eurosur a fini di analisi dei rischi ma ha anche elaborato altri strumenti che non sono ancora pienamente integrati in Eurosur.

Tanto il regolamento (UE) 2019/1896 quanto il nuovo atto di esecuzione relativo ai quadri situazionali di Eurosur chiariscono che l'Agenzia dovrebbe integrare e sviluppare nel quadro di Eurosur le sue varie reti e i suoi vari strumenti di analisi dei rischi, come la rete di analisi dei rischi di Frontex (FRAN).

Per quanto riguarda la questione dell'accreditamento dei sistemi e delle reti, il nuovo atto di esecuzione relativo ai quadri situazionali di Eurosur istituisce un comitato di accreditamento di sicurezza che fungerà da autorità indipendente di accreditamento in materia di sicurezza. Il comitato di accreditamento di sicurezza garantirà non solo l'accreditamento della componente europea di Eurosur, compresi i sistemi e le reti pertinenti di Frontex, ma anche l'interconnessione dei sistemi e delle reti nazionali con Eurosur.

31. La Commissione accoglie con favore la valutazione positiva dei servizi forniti da Frontex. L'adozione del regolamento (UE) 2019/1896, che estende l'ambito di applicazione di Eurosur, condurrà alla definizione di nuovi servizi Eurosur per la fusione dei dati basati sulla cooperazione inter-agenzia a livello dell'Unione.

32. Con il nuovo regolamento relativo alla guardia di frontiera e costiera europea la definizione di quadro situazionale in Eurosur è evoluta verso un approccio "incentrato sui dati" nel quale la visualizzazione grafica e l'interfaccia dovrebbero essere scelte dagli utenti a seconda della situazione operativa e delle rispettive necessità di comando e di controllo.

La completezza, la coerenza e la tempestività nonché la qualità dei dati sono affrontate in maniera dettagliata nel nuovo regolamento di esecuzione relativo ai quadri situazionali di Eurosur, che crea obblighi chiari e misurabili per le parti interessate che partecipano a Eurosur. Per tale ragione il nuovo regolamento di esecuzione relativo ai quadri situazionali di Eurosur si concentra maggiormente sull'obbligo di comunicazione anziché sul modo in cui dovrebbero essere gestiti i quadri situazionali nazionali.

34. Con l'adozione del regolamento (UE) 2019/1896 e del nuovo atto di esecuzione relativo ai quadri situazionali di Eurosur tali dati e informazioni saranno raccolti nel quadro di Eurosur attraverso norme giuridicamente vincolanti.

39. La distribuzione delle informazioni e dei servizi di Eurosur alle guardie di frontiera nazionali è di competenza nazionale e rientra in particolare nei compiti dei centri nazionali di coordinamento. Frontex non può raggiungere direttamente le singole guardie di frontiera impiegate nel contesto di operazioni nazionali o di operazioni congiunte. Ciò sarebbe contrario al principio secondo cui lo Stato membro deve mantenere la responsabilità primaria della gestione delle frontiere.

41. La Commissione rileva che la scheda finanziaria legislativa che accompagna il regolamento GFCE del 2016 prevedeva notevoli risorse umane per l'attuazione del nuovo mandato, comprese le valutazioni delle vulnerabilità. L'assegnazione interna delle risorse dell'Agenzia è di competenza del direttore esecutivo.

43. L'obiettivo del processo di valutazione delle vulnerabilità è produrre una valutazione mirata riguardante la situazione di uno Stato membro o persino delle specifiche sezioni di frontiera. Tale ambito mirato consente all'Agenzia di individuare raccomandazioni molto concrete, compreso il tipo di misure correttive necessarie e il termine per la loro attuazione.

51. Tra il 2016 e il 2018 l'impiego di risorse è stato gravemente compromesso da **lacune persistenti** che spesso hanno reso parzialmente inefficace il sostegno da parte dell'Agenzia. **Ad esempio l'esercizio di impegno annuale 2018** tra l'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera e gli Stati membri ha portato alla copertura del fabbisogno dell'Agenzia per le attività alle frontiere terrestri in misura pari solo al 49 % per quanto riguarda le guardie di frontiera e solo al 45 % per quanto riguarda le attrezzature. Tali carenze sono state spesso oggetto di discussione a livello politico in seno al Consiglio e hanno indotto la Commissione a proporre un nuovo meccanismo a settembre del 2018.

La concezione e la capacità complessiva del corpo permanente sono state proposte non soltanto per affrontare le carenze ricorrenti nell'impiego del sostegno di Frontex constatate nel periodo 2016-2018 ma anche per istituire un meccanismo permanente ma flessibile che consenta alla capacità collettiva dell'UE di affrontare tutti i tipi di sfide alle frontiere esterne, compreso il moltiplicarsi delle situazioni di crisi, e di sostenere i rimpatri dagli Stati membri.

64. Eurosur diventa il quadro integrato per lo scambio di informazioni e la cooperazione operativa all'interno della guardia di frontiera e costiera europea.

Questa evoluzione di Eurosur avverrà gradualmente. Le risorse finanziarie necessarie per sostenere tale evoluzione sono state individuate nel quadro finanziario pluriennale.

Le segnalazioni relative alla circolazione transfrontaliera di merci e al loro traffico illecito nell'ambito di Eurosur sono effettuate nel pieno rispetto degli obblighi, delle restrizioni e delle competenze già in vigore in materia di comunicazione riguardanti il settore doganale, così come della comunicazione sistematica dei controlli, in particolare nell'ambito del sistema di controllo delle importazioni 2 (ICS2) ai sensi dell'articolo 186 del regolamento di esecuzione (UE) 2015/2447 della Commissione, o della condivisione delle informazioni sui rischi nell'ambito del sistema doganale di gestione dei rischi (CRMS) di cui all'articolo 86 dello stesso regolamento e del sistema d'informazione doganale (SID) istituito dal regolamento (CE) n. 515/97. Le segnalazioni non costituiranno una duplicazione dei vigenti meccanismi di comunicazione attuati dagli Stati membri in relazione alle dogane e alle questioni di funzionamento delle dogane: le informazioni pertinenti potrebbero essere ottenute da fonti esistenti della Commissione.

65. L'analisi strategica dei rischi di criminalità transfrontaliera è pertinente soltanto laddove abbia un impatto sulla gestione delle frontiere esterne dell'UE. Gli episodi nel settore della pesca e i reati ambientali non sono classificabili come reati transfrontalieri. Le informazioni pertinenti sono ottenute attraverso la cooperazione inter-agenzia a livello dell'Unione tramite Frontex e, a livello nazionale, tramite i CNC.

69. Per garantire la coerenza e facilitare lo scambio di informazioni preservando nel contempo la sicurezza, l'Agenzia nel 2021 integrerà e svilupperà nel quadro di Eurosur le sue varie reti e i suoi vari strumenti di analisi dei rischi, come la rete di analisi dei rischi di Frontex (FRAN), la rete europea per

l'analisi dei rischi di frode documentale (EDF-RAN) o la rete di analisi dei rischi della comunità d'intelligence marittima (MIC-RAN).

71. Tanto il regolamento (UE) 2019/1896 quanto il nuovo atto di esecuzione relativo ai quadri situazionali di Eurosur offriranno la possibilità di monitorare la qualità dei dati e la qualità del servizio in Eurosur attraverso indicatori e di trasmettere le informazioni ai centri nazionali di coordinamento e alle pertinenti strutture di comando e controllo utilizzate per le operazioni dell'Agenzia nell'ambito dei servizi Eurosur per la fusione dei dati.

76. La Commissione desidera sottolineare che Frontex deve affrontare tali carenze nel contesto dell'attuazione del nuovo mandato.

78. Durante l'iter legislativo la Commissione ha fornito al Parlamento europeo e al Consiglio informazioni dettagliate a sostegno della necessità di dotare il corpo permanente di una capacità di 10 000 membri del personale, per consentire ai colegislatori di adottare una decisione informata a tale riguardo.

L'entità proposta è basata sul livello indicativo di impegno dell'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera negli anni passati. Nel 2018 erano 7 300 le guardie di frontiera effettivamente registrate nell'apposita riserva dell'Agenzia. Inoltre sono state designate 1 500 guardie di frontiera nell'ambito della riserva di reazione rapida, mentre 650 scorte per i rimpatri e specialisti in materia di rimpatrio sono stati registrati nelle riserve di rimpatrio. Inoltre su 10 000 effettivi 650 agenti non potranno essere impiegati nelle squadre.

Oltre al consolidamento dei meccanismi di messa in comune già esistenti, le dimensioni del corpo permanente della guardia di frontiera e costiera europea sono state definite in modo da riflettere le esigenze operative attuali e future al fine di sostenere efficacemente gli Stati membri nel settore della gestione delle frontiere e dei rimpatri e garantire che l'UE sia pronta a gestire adeguatamente le frontiere esterne, comprese eventuali crisi future.

79. L'istituzione del corpo permanente avrà un impatto limitato sulle risorse degli Stati membri, seppur variabile tra le varie categorie.

Il processo di assunzione avviato dall'Agenzia per la categoria 1 nel 2019 non è rivolto specificamente alle guardie di frontiera degli Stati membri ma è orientato a individuare un profilo molto più ampio legato alle attività di contrasto, dunque non vi è un impatto diretto sulle risorse degli Stati membri.

Per quanto riguarda la categoria 2 del corpo permanente (distacchi a lungo termine per un periodo di 24 mesi), l'impatto sulle risorse degli Stati membri sarà molto limitato. Ad esempio nel 2021 si prevede che tutti gli Stati membri distacchino un totale di 400 agenti, il che rappresenta una quota assai modesta degli effettivi complessivi delle autorità di controllo delle frontiere degli Stati membri dotate di un organico di almeno 120 000 membri.

Gli agenti della categoria 3 del corpo permanente costituiranno una riserva che potrà essere attivata in caso di esigenze operative supplementari. Ogni agente della categoria 3 potrà essere assegnato ad operazioni Frontex per un massimo di quattro mesi all'anno; tuttavia si prevede in genere che gli agenti di questa categoria rimangano nei servizi nazionali di appartenenza.

Inoltre l'articolo 61 del regolamento (UE) 2019/1896 prevede un notevole sostegno finanziario da erogare agli Stati membri per lo sviluppo a lungo termine delle risorse umane pertinenti ai fini del loro contributo al corpo permanente, in particolare per l'assunzione e la formazione di nuovi agenti necessari per sostituire gli agenti distaccati di categoria 2 e quelli impiegati nell'ambito della categoria

3 del corpo permanente. Il meccanismo di sostegno prevede persino una compensazione per gli Stati membri che effettuano investimenti necessari alla formazione del nuovo personale di categoria 1 dell'Agenzia nel caso in cui detto personale abbia svolto, subito prima dell'assunzione, servizio attivo presso le autorità di frontiera.

80. Effettivamente la Commissione eseguirà una valutazione esaustiva del regolamento GFCE attualmente in vigore entro il 5 dicembre 2023. Anche se tale valutazione non dovrà obbligatoriamente consistere in una valutazione esterna quale indicata nella relazione della Corte, verso la fine del 2021/l'inizio del 2022 la Commissione avvierà la procedura di selezione di un contraente esterno per sostenere tale attività. La tempistica di tale valutazione è stata oggetto di discussioni approfondite ed è stata concordata durante i negoziati sul regolamento GFCE del 2019. È necessario che la valutazione sia effettuata al più presto ma occorre prevedere un lasso di tempo sufficiente per l'attuazione efficace dei nuovi elementi introdotti dal regolamento. Ciò vale soprattutto per il corpo permanente, che è diventato operativo ed è dispiegato soltanto dal 1° gennaio 2021. Questa tempistica è indispensabile per garantire che la valutazione possa offrire preziosi insegnamenti per Frontex o indicazioni significative per eventuali modifiche future del regolamento.

81. Gli agenti degli Stati membri impiegati da Frontex avevano già esercitato i poteri esecutivi su istruzione e sotto la supervisione dello Stato membro ospitante a norma del regolamento GFCE del 2016 e dei precedenti regolamenti istitutivi di Frontex. L'unica novità del regolamento GFCE del 2019 è che i poteri esecutivi sono conferiti, alle stesse condizioni previste per gli agenti dello Stato membro, anche alla componente specifica del personale statutario dell'Agenzia (categoria 1 del corpo permanente).

82.-83. Il nuovo regolamento di esecuzione relativo ai quadri situazionali di Eurosur è volto a facilitare lo scambio automatico di informazioni, le interfacce tra macchine e l'impiego di tecnologie di trattamento all'avanguardia (ad esempio strumenti di intelligenza artificiale).

La Commissione incoraggia gli Stati membri e l'Agenzia a sviluppare interfacce tecniche per promuovere le interconnessioni tra macchine e ad usare strumenti di supporto alle decisioni per assistere gli operatori di Eurosur nelle loro mansioni.

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

85. L'atto istitutivo di Frontex (regolamento (UE) 2019/1896) rappresenta uno sviluppo dell'*acquis* di Schengen in materia di controllo delle frontiere, quale previsto all'articolo 77, paragrafo 2, lettera b), TFUE. Il regolamento non richiama nessuna delle disposizioni dei trattati in materia di cooperazione di polizia. Pertanto il ruolo di Frontex nella lotta contro i reati transfrontalieri è limitato dai trattati e dal proprio mandato.

87. Il nuovo regolamento GFCE e il regolamento di esecuzione relativo ai quadri situazionali di Eurosur affronteranno tale questione.

La rete FRAN e altre reti di analisi dei rischi di Frontex saranno ora integrate nel quadro di Eurosur e sarà istituito un quadro coerente di scambio di informazioni.

Le informazioni sui reati transfrontalieri sono pertinenti soltanto laddove abbiano un impatto sulla gestione delle frontiere esterne dell'UE. Gli episodi nel settore della pesca e i reati ambientali non sono classificabili come reati transfrontalieri. Le informazioni pertinenti sono ottenute attraverso la cooperazione inter-agenzia a livello dell'Unione tramite Frontex e, a livello nazionale, tramite i CNC.

Si veda la risposta della Commissione al paragrafo 65.

88. Queste debolezze sono ora affrontate dal regolamento (UE) 2019/1896. Ciò esulava dall'ambito dell'audit e sono in corso i lavori per l'adozione delle misure di attuazione corrispondenti, ad esempio lo sviluppo di norme tecniche per le attrezzature, l'aggiornamento del CIRAM e l'attuazione di Eurosur.

Inoltre, con l'entrata in vigore del regolamento (UE) 2019/1896, a decorrere dal 5 dicembre 2021 gli Stati membri/i paesi associati Schengen dovranno segnalare in Eurosur tutti gli eventi, compresi quelli rilevati ai valichi di frontiera o nel corso di operazioni di sorveglianza delle frontiere aeree.

Si veda la risposta della Commissione al paragrafo 29.

89. L'atto di esecuzione relativo ai quadri situazionali di Eurosur chiarirà gli obblighi di comunicazione relativi alla criminalità transfrontaliera, in particolare per quanto riguarda il traffico illecito di merci.

90. Conformemente al regolamento (UE) 2019/1896 Frontex gestisce il quadro situazionale europeo e la rete di comunicazione e stabilisce le norme tecniche per lo scambio di informazioni, garantendo anche l'automazione dello scambio di informazioni con gli Stati membri e altre fonti pertinenti.

Raccomandazione 1 – Migliorare il quadro per lo scambio di informazioni e il quadro situazionale europeo

c). La Commissione accetta la raccomandazione.

La cooperazione efficace tra Frontex e altri organismi pertinenti al fine di garantire un quadro situazionale europeo completo deve avvenire nell'ambito del meccanismo di comunicazione di cui nel regolamento di esecuzione relativo ai quadri situazionali Eurosur.

91. Sebbene vi siano ancora margini di miglioramento, Frontex utilizza quotidianamente i dati di Eurosur a fini di analisi statistica dei rischi ma ha anche elaborato altri strumenti che non sono ancora pienamente integrati in Eurosur.

Cfr. la risposta al paragrafo 30.

92. Per quanto riguarda la distribuzione dei prodotti di analisi dei rischi di Frontex, si veda la risposta della Commissione al paragrafo 39.

In relazione alle informazioni necessarie per effettuare un'analisi dei rischi in materia di criminalità transfrontaliera, si veda la risposta della Commissione al paragrafo 65.

Per quanto concerne l'integrazione delle varie reti e dei vari strumenti di analisi dei rischi, si veda la risposta della Commissione al paragrafo 69.

Raccomandazione 2 – Aggiornare e attuare il modello comune di analisi integrata dei rischi (CIRAM) e garantire l'accesso ad altre fonti di informazione

b). La Commissione accetta in parte la raccomandazione.

Nel contesto dell'attuazione dell'articolo 28, paragrafo 2, lettera i), del regolamento (UE) 2019/1896 la Commissione prevede di sondare la possibilità di sviluppare nuovi servizi Eurosur per la fusione dei dati basati sulla cooperazione con eu-LISA prevista all'articolo 68, paragrafo 1, lettera h), del regolamento. Tuttavia nel quadro di questi sforzi la Commissione dovrà verificare la compatibilità delle basi giuridiche dei sistemi d'informazione su larga scala pertinenti. Pertanto anche se la Commissione adotterà provvedimenti in tal senso non è possibile garantire l'elaborazione di relazioni statistiche su misura ricavate da tutti i sistemi ospitati da eu-LISA.

93. L'obiettivo di un processo è produrre una valutazione mirata riguardante la situazione di uno Stato membro o persino delle specifiche sezioni di frontiera. Tale ambito mirato consente all'Agenzia di individuare raccomandazioni molto concrete, compreso il tipo di misure correttive necessarie e il termine per la loro attuazione.

94. La Commissione rileva che nell'ambito del regolamento GFCE del 2016 esistevano interpretazioni discordanti per quanto riguarda la valutazione delle capacità degli Stati membri di affrontare la criminalità transfrontaliera. Con il regolamento del 2019 è stato chiarito l'ambito della valutazione delle vulnerabilità in tale contesto. L'articolo 32, paragrafo 2, del regolamento del 2019 specifica che l'Agenzia monitora le capacità degli Stati membri necessarie ai fini del controllo di frontiera *ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, lettera a)*, che definisce il controllo di frontiera, comprese misure (...), *se del caso: misure connesse alla prevenzione e all'individuazione della criminalità transfrontaliera alle frontiere esterne, in particolare il traffico di migranti, la tratta di esseri umani e il terrorismo;* (...)

Raccomandazione 3 – Sviluppare il potenziale della valutazione delle vulnerabilità

c). La Commissione accetta la raccomandazione.

97. La Commissione ha spesso chiesto, in occasione delle riunioni del consiglio di amministrazione di Frontex, di valutare e discutere con frequenza periodica le relazioni di valutazione delle attività operative, al fine di affrontare le debolezze e migliorare l'efficienza e l'impatto di tali attività.

98. Le carenze nella pianificazione delle risorse umane nell'ambito delle unità di analisi dei rischi e di valutazione delle vulnerabilità dovrebbero essere affrontate nel contesto dell'attuazione del nuovo mandato e della nuova struttura organizzativa.

99. Il ruolo principale di Frontex è sempre stato quello di fornire sostegno operativo e garantire il coordinamento della cooperazione operativa tra le autorità di controllo delle frontiere degli Stati membri mentre, in conformità dei trattati, gli Stati membri mantengono la responsabilità primaria del controllo delle rispettive sezioni di frontiera esterna.

Il regolamento (UE) 2019/1896 non ha esteso in misura significativa l'ambito del mandato operativo dell'Agenzia, ad eccezione dei rimpatri e della cooperazione con paesi terzi, ma ha attuato una revisione delle capacità dell'Agenzia (corpo permanente, attrezzature) per l'attuazione di tale mandato.

100. La scheda finanziaria legislativa che accompagna la proposta di regolamento GFCE del settembre 2018 ha fornito un quadro dettagliato delle modalità con cui sono state individuate le risorse/la dotazione di bilancio proposte, anche per quanto riguarda i costi stimati delle operazioni. Inoltre durante l'iter legislativo la Commissione ha fornito al Parlamento europeo e al Consiglio ulteriori informazioni dettagliate a sostegno della necessità di dotare il corpo permanente di una capacità di 10 000 membri del personale, compreso il raffronto indicativo delle esigenze operative per le quali è richiesto il sostegno dell'Agenzia, per consentire ai colegislatori di adottare una decisione informata a tale riguardo.

Frontex ha ricevuto risorse supplementari in risposta a una crisi migratoria senza precedenti al fine di sostenere ulteriormente gli sforzi operativi attuali e futuri previsti. L'accordo politico tra il Parlamento europeo e il Consiglio sul regolamento 2019/1896 prevedeva un consistente aumento delle risorse umane e finanziarie dell'Agenzia (ad esempio costituzione di un corpo permanente di 10 000 membri).

101. Il nuovo regolamento è stato adottato dal Parlamento europeo e dal Consiglio per affrontare la necessità imperativa di sviluppare ulteriormente la guardia di frontiera e costiera europea, compresa Frontex.

La Commissione richiama inoltre l'attenzione sulle sei relazioni esaustive sull'attuazione del regolamento GFCE del 2016, adottate tra il 2017 e il 2018 allo scopo di monitorare i progressi compiuti e individuare le carenze.

Per quanto riguarda il corpo permanente gli agenti degli Stati membri impiegati da Frontex avevano già esercitato i poteri esecutivi su istruzione e sotto la supervisione dello Stato membro ospitante a norma del regolamento GFCE del 2016 e dei precedenti regolamenti istitutivi di Frontex. L'unica novità del regolamento GFCE del 2019 è che i poteri esecutivi sono conferiti, alle stesse condizioni previste per gli agenti degli Stati membri, anche alla componente specifica del personale statutario dell'Agenzia (categoria 1 del corpo permanente).

Risposta dell’Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera

25. L’Agenzia è consapevole di queste carenze che sono state individuate nella «RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO sulla valutazione del sistema europeo di sorveglianza delle frontiere (EUROSUR)», elaborata nel 2018 dalla Commissione in cooperazione con Frontex e gli Stati membri/i paesi associati Schengen. Nel regolamento (UE) 2019/1896 si è successivamente tenuto conto di queste conclusioni con la disposizione di cui all’articolo 24, paragrafo 3, ai sensi della quale la «Commissione adotta un atto di esecuzione che fissa i dettagli dei livelli di informazione dei quadri situazionali e le norme per l’istituzione di quadri situazionali specifici. L’atto di esecuzione indica il tipo di informazioni da fornire, i soggetti responsabili della raccolta, del trattamento, dell’archiviazione e della trasmissione di informazioni specifiche, i termini massimi per presentare relazioni, le norme per la sicurezza e la protezione dei dati e i relativi meccanismi di controllo della qualità». L’atto di esecuzione non è stato ancora pubblicato e, pertanto, i relativi lavori non sono iniziati.

27. In linea con il regolamento Frontex (UE) 2019/1896, lo sviluppo di norme tecniche per l’attrezzatura è finalizzato ad assicurare l’interoperabilità e la compatibilità dei mezzi tecnici impiegati durante le attività operative dell’UE.

Sulla base di una metodologia definita da Frontex in cooperazione con gli Stati membri e la Commissione, l’Agenzia elaborerà un processo di standardizzazione generale che includerà, tra l’altro, lo sviluppo di norme tecniche per l’attrezzatura utilizzata nelle operazioni di Frontex e lo sviluppo di norme tecniche per lo scambio di informazioni.

30. La carenza è stata già individuata durante una valutazione effettuata dalla Commissione europea nel 2018 ed è trattata nell’atto di esecuzione relativo ai quadri situazionali di EUROSUR. Le informazioni riferite dalla rete di analisi dei rischi di Frontex (FRAN) saranno incluse nel quadro integrato di EUROSUR per lo scambio di informazioni e la cooperazione operativa.

31. Frontex ha inoltre cominciato a fornire informazioni in tempo reale sugli eventi che si verificano nelle zone pre-frontaliere delle frontiere esterne dell’UE, oltre le zone operative delle operazioni congiunte e coordinate di Frontex. Occorre altresì notare che, grazie alle informazioni fornite dai suoi aerei di sorveglianza alle autorità preposte alla ricerca e al soccorso (anche di paesi terzi), nel corso del 2020 Frontex ha contribuito a salvare la vita di quasi 10 000 migranti solo nel Mediterraneo centrale.

38. I motivi per la mancata applicazione del CIRAM da parte dell’Agenzia vanno oltre l’assenza di condivisione di informazioni sulla valutazione della vulnerabilità (VA - Vulnerability Assessment) di sezioni di frontiera specifiche all’interno di Frontex. Inoltre, la portata dell’analisi dei rischi è molto più vasta (riguardando tutti gli elementi della gestione europea integrata delle frontiere) rispetto a quella della VA, che è limitata alle attività di controllo delle frontiere e a pochi altri aspetti. Oggi la VA è considerata un meccanismo di controllo della qualità e non copre l’intero ambito della vulnerabilità descritto nel modello CIRAM 2.0.

Riquadro 3. Queste informazioni sono disponibili solo parzialmente per Frontex a causa delle restrizioni imposte dalla decisione dello Stato membro. L’Agenzia può avvalersi soltanto di opzioni limitate per applicare interamente la metodologia CIRAM ai suoi prodotti di analisi dei rischi.

43. Benché le attività di valutazione della vulnerabilità (VA) si stiano di fatto concentrando sulla valutazione delle risorse nazionali e della preparazione complessiva degli Stati membri/dei paesi associati Schengen, sono state messe in atto fin dall’inizio varie iniziative per non limitarsi a una mera valutazione delle capacità nazionali.

Tali iniziative includono:

- valutazioni rapide e congiunte delle vulnerabilità, nel caso in cui emerga un problema alle frontiere esterne dell’UE che riguardi più Stati membri/paesi associati Schengen;
- esercizi regionali di simulazione per valutare la preparazione degli Stati membri/paesi associati Schengen limitrofi nei confronti di un potenziale scenario futuro di crisi alle loro frontiere esterne;
- una relazione biennale sulle attività di VA trasmessa al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Commissione (conformemente ai requisiti di cui all’articolo 32, paragrafo 11, del regolamento GFCE 2.0), con un’analisi delle sfide e delle carenze comuni affrontate dalle autorità di controllo delle frontiere in tutta l’UE, oltre alla valutazione delle capacità nazionali;
- prodotti di conoscenza a supporto delle attività di pianificazione delle parti interessate della GFCE. Grazie a tali prodotti, i risultati delle VA possono contribuire a vari processi di pianificazione dell’Agenzia (in linea con i requisiti stabiliti dal regolamento GFCE 2.0, per esempio agli articoli 9, 54 e 64).

46. Oltre alle attività operative svolte ai valichi di frontiera e indicate nelle osservazioni, Frontex coordina alla frontiera terrestre l’esecuzione delle attività operative presso le sezioni di frontiera tra i valichi, le cosiddette «frontiere verdi». Queste attività operative consistono principalmente nella prestazione di assistenza alle capacità di sorveglianza delle frontiere degli Stati membri ospitanti. Tali attività sono significative in termini di dimensioni e risultati.

Inoltre, Frontex svolge attività operative con poteri esecutivi nei paesi terzi che hanno concluso accordi sullo status con l'UE, come si è già verificato con Albania e Montenegro.

Riquadro 4. L'Agenzia riconosce il valore dell'esperienza acquisita con le attività operative lungo le frontiere esterne, compresa quella maturata con gli interventi rapidi effettivi alle frontiere e con le esercitazioni periodiche.

Nel 2019 non si è svolto alcun esercizio di intervento rapido perché il nuovo mandato è stato negoziato dal legislatore in vista della sua adozione.

Il regolamento del 2019 ha introdotto modifiche significative e ha evoluto sensibilmente le possibilità e la capacità di reazione della GFCE, segnatamente attraverso l'istituzione del corpo permanente. Tali modifiche definiscono un'esigenza totalmente rinnovata di esercizi di intervento rapido.

Due di essi, avviati nel 2020 durante lo scoppio della pandemia di COVID-19, hanno avuto esito positivo.

Il regolamento del 2019 prevede che ciascuno degli Stati membri adotti un piano di emergenza per la gestione delle rispettive frontiere e dei rimpatri. Conformemente alle strategie nazionali di gestione integrata delle frontiere, i piani di emergenza descrivono tutte le misure e le risorse necessarie per il possibile rafforzamento delle capacità, tra cui la logistica e il sostegno sia a livello nazionale che da parte dell'Agenzia.

La parte del piano di emergenza che richiede ulteriore assistenza alla Guardia di frontiera e costiera europea è preparata congiuntamente dallo Stato membro interessato e dall'Agenzia, in stretto coordinamento con gli Stati membri limitrofi.

Dovrebbe rispondere all'osservazione sull'assenza di procedure per richiedere un intervento rapido.

49. L'attività pilota nel 2018 e nel 2019 è stata preparata al fine di verificare come il concetto di membri del team distaccati possa essere ulteriormente sviluppato in termini di interventi di durata superiore a tre mesi. Ciò è diventato più evidente quando i negoziati relativi al regolamento del 2019 stavano giungendo alla conclusione e si stava portando a compimento il concetto di corpo permanente, soprattutto per quanto concerne la sua categoria 2 (distacchi a lungo termine).

52. Frontex riconosce la distinzione tra le funzioni associate all'interpretazione e quelle associate alla mediazione culturale.

La mediazione culturale è percepita come una funzione fondamentale, che rientra nelle responsabilità di tutti i profili del corpo permanente. I funzionari apprendono come rapportarsi ai cittadini di paesi terzi rispettando la loro dignità e il loro contesto culturale nei corsi di formazione e nelle istruzioni operative che spesso includono il contributo delle organizzazioni umanitarie, come l'OIM. In particolare, i funzionari impegnati nell'assistenza alla gestione della migrazione, come gli esperti di debriefing, partecipano

ai tutorial organizzati da consulenti in materia che riguardano anche il settore della mediazione culturale.

Il profilo del mediatore culturale non è stato definito separatamente perché l'approccio di Frontex consiste nel combinare e creare profili multifunzionali anziché nell'affidare un solo ruolo a ogni persona; inoltre, le risorse umane che dispongono unicamente di competenze in materia di mediazione culturale non sono necessariamente accessibili presso i servizi preposti all'applicazione della legge che, fino al 2020, erano i principali fornitori per le attività operative.

La mediazione culturale è inoltre importantissima nel settore dei rimpatri, in particolare nell'eventualità della cooperazione con i paesi terzi e della consulenza, che comprende il colloquio con il (potenziale) rimpatriato sulle possibilità di tornare volontariamente nel suo paese di origine, sulle procedure di rimpatrio nonché sugli obblighi e sulle possibilità per il sostegno alla reintegrazione. Nella formazione relativa all'attività degli esperti in materia di rimpatrio, si presta molta attenzione a queste competenze e agli atteggiamenti assunti nei confronti delle differenze culturali.

56. Nel 2021 la divisione addetta alla consapevolezza situazionale e al monitoraggio sta conducendo un riesame del portafoglio e sperimentando i parametri per quantificare l'impatto e la soddisfazione per i prodotti realizzati.

58. Le relazioni di valutazione giudicano l'impatto dell'attività, consistente nelle risorse supplementari messe a disposizione non solo in seguito all'operazione congiunta, ma anche in seguito ai maggiori sforzi profusi a livello nazionale, anche per via dell'operazione congiunta stessa; tali sforzi non si limitano alla disponibilità delle risorse aggiuntive, ma rappresentano altresì il frutto del ruolo di coordinamento che l'Agenzia, con la sua esperienza e le sue competenze, svolge a vantaggio degli Stati membri. Questi elementi sono difficili da quantificare.

60. Frontex deve elaborare relazioni di valutazione entro 60 giorni dalla conclusione di operazioni congiunte. Gli Stati membri sono tenuti a loro volta a presentare le rispettive domande di rimborso entro 75 giorni. Pertanto, Frontex potrebbe non essere in possesso delle informazioni disponibili durante la stesura della relazione per fornire i dati effettivi sui rimborsi richiesti.

Le spese sostenute nell'ambito di ogni operazione congiunta, suddivise per categorie di costi, sono indicate nelle rispettive relazioni di valutazione finale con distribuzione limitata. I dati si basano sul monitoraggio aggiornato degli interventi e dei pagamenti effettuati ed elaborati fino al momento in cui vengono elaborate le relazioni. Tuttavia, il costo finale effettivo delle operazioni congiunte è disponibile solo nell'esercizio N+2, una volta che siano stati effettuati tutti i pagamenti previsti dalle convenzioni di sovvenzione. Sono inoltre disponibili per i dirigenti dati finanziari aggiornati

quotidianamente per mezzo di un sistema informatico, al fine di sostenere il processo decisionale.

62. Oltre a quelle descritte della Corte, un'ulteriore carenza è causata dalla fornitura limitata di informazioni sulla criminalità transfrontaliera provenienti da tutti i servizi a livello nazionale che sono impegnati a prevenirla, individuarla e combatterla. Questo problema riguarda anche le autorità doganali.

Tutte le autorità nazionali responsabili della gestione integrata delle frontiere devono fornire informazioni ai fini dell'analisi dei rischi e della valutazione delle vulnerabilità, permettendo così di preparare e attuare la risposta operativa generale per prevenire, individuare e combattere la criminalità transfrontaliera.

Frontex sta anche cooperando con altre agenzie dell'UE e organizzazioni internazionali nel campo della lotta alla criminalità transfrontaliera, nell'intento di ridurre i divari di conoscenza e garantire la sinergia con altre entità incaricate, in particolare Europol e Interpol. Il vasto impegno profuso nel ciclo programmatico dell'UE/nell'EMPACT contribuisce a questo processo.

69. Per sostenere ulteriormente lo scambio di informazioni sulla criminalità transfrontaliera nel settore marittimo, nel 2020 Frontex ha inoltre avviato i dialoghi marittimi bisettimanali con tutte le entità di Frontex e gli Stati membri impegnati nella sorveglianza di tale settore per scambiare informazioni su potenziali imbarcazioni di interesse monitorate in tempo reale alle frontiere dell'UE. Al fine di integrare il ricorso a vari servizi e dopo una valutazione congiunta, il monitoraggio satellitare o a cura degli aerei di sorveglianza di Frontex viene attivato direttamente e le informazioni vengono comunicate agli Stati membri competenti attraverso la rete dei centri nazionali di coordinamento.

72. Le operazioni congiunte hanno carattere multifunzionale e contribuiscono a prevenire, individuare e combattere la criminalità transfrontaliera. Le giornate di azione congiunta, allestite nell'ambito del ciclo programmatico dell'UE/dell'EMPACT, rispondono alle aspettative degli Stati membri dell'UE e sono fortemente interconnesse con le operazioni congiunte; alcuni progetti pilota specifici sviluppati da Frontex rafforzano inoltre la capacità di contrastare la criminalità transfrontaliera. In aggiunta, l'Agenzia prende parte non solo alle attività operative coordinate da altre entità, in particolare da Interpol ed Europol, ma anche ad azioni predisposte da autorità doganali nell'ambito del gruppo «Cooperazione doganale» (operazioni doganali congiunte).

Il quadro dell'EMPACT permette di razionalizzare gli sforzi e il contributo collettivo di Frontex e altre entità nel quadro di una piattaforma a livello di UE e degli obiettivi fissati dall'Unione per contrastare gravi forme di crimine internazionale.

Nel corso del 2020, nonostante la pandemia, Frontex ha coordinato tre giornate di azione congiunta nell'ambito del ciclo programmatico dell'UE/dell'EMPACT, tutte svolte

avvalendosi della piattaforma delle operazioni congiunte di Frontex in corso, con l'apporto di elementi supplementari che potenziano l'impatto delle attività di contrasto. È infatti necessario sviluppare ulteriormente la risposta operativa contro la criminalità transfrontaliera impegnando varie autorità degli Stati membri dell'UE, agenzie dell'UE e organizzazioni internazionali, nonché i paesi terzi. L'esperienza maturata nel corso delle giornate di azione congiunta e le esigenze degli Stati membri dell'UE dovrebbero contribuire a predisporre attività operative maggiormente adeguate e mirate.

76. Nel 2020 è stato avviato un programma di trasformazione con la finalità di migliorare le procedure divisionali e l'efficacia dei risultati, utilizzando le risorse in modo più efficiente.

77. Nel novembre 2019 è stata istituita una politica formale di condivisione in base al principio della necessità di sapere e nel febbraio 2020 è stata adottata una politica di condivisione dei dati.

82. Richiamandosi al regolamento (UE) n. 1052/2013, Frontex mette a disposizione e promuove dal 2013 un'interfaccia di programmazione automatica (API) chiamata Node Integration Interface (NII) di EUROSUR, che consente agli Stati membri/ai paesi associati Schengen di prendere parte a EUROSUR per collegare i rispettivi sistemi nazionali e agevolare uno scambio automatizzato di informazioni.

83. Il regolamento (UE) 2019/1896 impone un cambiamento di paradigma per EUROSUR, che è attualmente diventato un quadro integrato (non un sistema) per lo scambio di informazioni e la cooperazione operativa, incentrato sui dati e indipendente dai sistemi. Questo, unitamente alle norme tecniche e operative che saranno elaborate da Frontex, promuoverà ulteriormente uno scambio automatizzato delle informazioni tra Stati membri/paesi associati Schengen e Frontex e tra ciascuno di essi.

84. Frontex non prende ufficialmente parte al processo di adattamento per l'atto di esecuzione relativo ai quadri situazionali di EUROSUR. I lavori relativi a queste norme potranno iniziare solo quando tale atto sarà entrato in vigore.

90. Il regolamento (UE) 2019/1896 impone un cambiamento di paradigma per EUROSUR, che è attualmente diventato un quadro integrato (non un sistema) per lo scambio di informazioni e la cooperazione operativa, incentrato sui dati e indipendente dai sistemi. Questo, unitamente alle norme tecniche e operative che saranno elaborate da Frontex, promuoverà ulteriormente uno scambio automatizzato delle informazioni tra Stati membri/paesi associati Schengen e Frontex e tra ciascuno di essi. I lavori relativi a queste norme potranno iniziare solo quando tale atto sarà entrato in vigore.

Raccomandazione 1, lettera a). Frontex accetta la raccomandazione.

Le disposizioni di legge sono definite nell'atto di esecuzione relativo ai quadri situazionali di EUROSUR. Una volta che tale atto sarà entrato in vigore, Frontex avvierà l'esecuzione.

Raccomandazione 1, lettera b). Frontex accetta la raccomandazione.

92. Il CIRAM è in fase di aggiornamento e, di conseguenza, Frontex può fornire analisi su molti aspetti pertinenti della criminalità transfrontaliera che permettano agli Stati membri/paesi associati Schengen di adottare provvedimenti adeguati per contrastare o attenuare i rischi individuati.

Raccomandazione 2, lettera a). Frontex accetta la raccomandazione.

Raccomandazione 2, lettera b). Frontex accetta la raccomandazione.

Frontex è già in contatto con eu-LISA e la DG HOME per garantire la fornitura di questi dati.

Raccomandazione 3, lettera a). Frontex accetta la raccomandazione.

Raccomandazione 3, lettera b). Frontex accetta la raccomandazione.

Raccomandazione 4. Frontex accetta la raccomandazione.

Raccomandazione 5. Frontex accetta la raccomandazione.

Équipe di audit

Le relazioni speciali della Corte dei conti europea illustrano le risultanze degli audit espletati su politiche e programmi dell'UE o su temi relativi alla gestione concernenti specifici settori di bilancio. La Corte seleziona e pianifica detti incarichi di audit in modo da massimizzarne l'impatto, tenendo conto dei rischi per la performance o la conformità, del livello delle entrate o delle spese, dei futuri sviluppi e dell'interesse pubblico e politico.

Il presente controllo di gestione è stato espletato dalla Sezione di audit III della Corte, competente per l'audit della spesa per azioni esterne, sicurezza e giustizia, presieduta da Bettina Jakobsen, Membro della Corte. L'audit è stato diretto da Leo Brincat, Membro della Corte, coadiuvato da: Romuald Kayibanda, capo di Gabinetto, e Annette Farrugia, attaché di Gabinetto; Sabine Hiernaux-Fritsch, prima manager; Maria Luisa Gomez-Valcarcel, capoincarico; Marc Mc Guinness e Renata Radvanska auditor.

Cronologia

Evento	Data
Adozione del piano di indagine (APM)/Inizio dell'audit	22.10.2019
Trasmissione ufficiale del progetto di relazione alla Commissione (o ad altra entità sottoposta ad audit)	17.1.2021
Adozione della relazione finale dopo la procedura in contraddittorio	20.4.2021
Ricezione, in tutte le lingue, delle risposte ufficiali della Commissione	7.5.2021
Risposte ufficiali dell'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera [Frontex] pervenute in tutte le lingue	14.4.2021

DIRITTI D'AUTORE

© Unione europea, 2021.

La politica di riutilizzo della Corte dei conti europea è stabilita dalla [decisione della Corte n. 6-2019](#) sulla politica di apertura dei dati e sul riutilizzo dei documenti.

Salvo indicazione contraria (ad esempio, in singoli avvisi sui diritti d'autore), il contenuto dei documenti della Corte di proprietà dell'UE è soggetto a licenza [Creative Commons Attribuzione 4.0 Internazionale \(CC BY 4.0\)](#). Ciò significa che ne è consentito il riutilizzo, a condizione che la fonte sia citata in maniera appropriata e che le modifiche siano indicate. Qualora il contenuto suddetto venga riutilizzato, il significato o il messaggio originari non devono essere distorti. La Corte dei conti europea non è responsabile delle eventuali conseguenze derivanti dal riutilizzo del proprio materiale.

È necessario chiedere un'ulteriore autorizzazione se un contenuto specifico permette di identificare privati cittadini, ad esempio nelle foto che ritraggono personale della Corte, o include lavori di terzi. Qualora venga concessa, questa autorizzazione annulla e sostituisce quella generale sopra menzionata e indica chiaramente ogni eventuale restrizione dell'uso.

Per utilizzare o riprodurre contenuti non di proprietà dell'UE, può essere necessario richiedere un'autorizzazione direttamente ai titolari dei diritti:

Figure 5, 6 e 8: pittogrammi realizzati da [Pixel perfect](#) e disponibili su <https://flaticon.com>.

Il software o i documenti coperti da diritti di proprietà industriale, come brevetti, marchi, disegni e modelli, loghi e nomi registrati, sono esclusi dalla politica di riutilizzo della Corte e non possono essere concessi in licenza.

I siti Internet istituzionali dell'Unione europea, nell'ambito del dominio europa.eu, contengono link verso siti di terzi. Poiché esulano dal controllo della Corte, si consiglia di prender atto delle relative informative sulla privacy e sui diritti d'autore.

Uso del logo della Corte dei conti europea

Il logo della Corte dei conti europea non deve essere usato senza previo consenso della stessa.

PDF	ISBN 978-92-847-6093-0	ISSN 1977-5709	doi:10.2865/911	QJ-AB-21-010-IT-N
HTML	ISBN 978-92-847-6117-3	ISSN 1977-5709	doi:10.2865/03	QJ-AB-21-010-IT-Q

Nell'audit su cui verte la presente relazione, la Corte ha verificato se Frontex abbia svolto quattro delle sue sei attività primarie in maniera efficace per contribuire all'attuazione della gestione europea integrata delle frontiere, sostenendo in tal modo gli Stati membri nel prevenire, individuare e rispondere all'immigrazione illegale e ai reati di criminalità transfrontaliera. Ha inoltre esaminato la preparazione di Frontex ad adempiere al suo nuovo mandato ampliato nel 2019.

La Corte ha concluso che il sostegno di Frontex agli Stati membri/ai paesi associati Schengen nella lotta contro l'immigrazione illegale e i reati transfrontalieri non è abbastanza efficace. Essa ha rilevato che Frontex non ha pienamente attuato il proprio mandato del 2016 e ha evidenziato diversi rischi connessi al mandato del 2019.

Relazione speciale della Corte dei conti europea presentata in virtù dell'articolo 287, paragrafo 4, secondo comma, del TFUE.



CORTE
DEI CONTI
EUROPEA



Ufficio delle pubblicazioni
dell'Unione europea

CORTE DEI CONTI EUROPEA
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Modulo di contatto: eca.europa.eu/it/Pages/ContactForm.aspx
Sito Internet: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors