

Frontex: un ventaglio di competenze per la gestione dei confini UE

Ilkka Laitinen: la cooperazione internazionale è stata al centro dell'attenzione sin dal 2005, quando il Consiglio Europeo chiese a Frontex uno studio sul rafforzamento del monitoraggio e della sorveglianza del Mediterraneo

Intervista a cura di Claudia Svampa

Direttore Ilkka Laitinen, una delle priorità della strategia della sicurezza interna dell'Unione Europea riguarda la lotta contro l'immigrazione clandestina che, come non sempre amplificato dai media, è un'esigenza prioritaria per la lotta alle organizzazioni criminali che gestiscono tali traffici e sono dedite alla tratta e allo sfruttamento degli esseri umani. L'Italia, nel febbraio scorso, ha inaugurato il Centro nazionale di coordinamento operativo per l'immigrazione. Come si integra questa nuova struttura all'interno della cooperazione con Frontex?

Per prima cosa vorrei sottolineare che sono assai lieto per la creazione del Centro e, anzi, io stesso ho partecipato alla sua inaugurazione. Uno degli elementi chiave della gestione integrata delle frontiere è la cooperazione interforze e la creazione del Centro di coordinamento operativo nazionale (NCC) ne è un chiaro esempio.

La cooperazione internazionale è stata al centro dell'attenzione sin dal 2005, quando il Consiglio Europeo chiese a Frontex di predisporre uno studio sul rafforzamento del monitoraggio e della sorveglianza del Mediterraneo. Una delle conclusioni fu quella di mettere insieme le varie autorità nazionali di controllo in modo da condividere le informazioni di intelligence e programmare insieme la sorveglianza e il pattugliamento in mare. Questo studio è stato anch'esso un elemento chiave

L'obiettivo di mettere insieme le autorità nazionali di controllo, in modo da condividere le informazioni di intelligence e programmare insieme la sorveglianza e il pattugliamento in mare

Le attuali attività informative per le operazioni congiunte coordinate da Frontex e ospitate dall'Italia sono portate avanti dal Centro di coordinamento operativo nazionale (NCC)

nell'elaborazione della Strategia europea per la gestione dei confini del 2006.

Ed è lì che lavorano insieme funzionari della Polizia di Stato, Guardia di Finanza, Guardia costiera, Carabinieri e Marina militare, potendo così disporre di una panoramica integrale della situazione ai confini esterni. Ci vuole del tempo, ma si può fare così come dimostra l'esempio italiano. C'è persino un'unità che fa parte della rete Eurosur amministrata da Frontex, una piattaforma per lo scambio di informazioni alla quale contribuiscono tutte le autorità europee per il controllo dei confini, in questo caso quelle italiane.

Ciò risponde in parte alla sua domanda. Se vogliamo scendere nei dettagli, tutte le attuali attività informative per le operazioni congiunte coordinate da Frontex ospitate dall'Italia sono portate avanti dall'NCC solo per quanto concerne le operazioni congiunte, Hermes o Aeneas. Il centro per le operazioni congiunte si trova ancora a Pratica di Mare a Pomezia, ma mi par di capire che pure questo potrebbe cambiare e le competenze potrebbero essere affidate all'NCC.

Come può ben vedere, il processo d'integrazione è in atto e si trova a uno stadio piuttosto avanzato, avendo quale obiettivo quello della sicurezza dei confini più solida e meglio coordinata in Italia e in tutta la UE.

Nel 2011, a seguito dei flussi migratori successivi alla Primavera araba, il nostro Paese si è trovato ad affrontare una situazione senza precedenti, con sbarchi, operazioni di ricerca e salvataggio in mare, accertamenti e interventi che, se confrontati con quelli del precedente anno 2010, indicano una forbice di aumento del 2000%. A ciò si sono aggiunti i movimenti migratori via terra provenienti dal confine tra Turchia e Grecia, essendo l'Italia Paese di transito o destinazione dei movimenti secondari di questi attraversamenti di frontiera. Gli Stati membri dell'Unione, pur nella responsabilità del controllo delle frontiere, necessitano della collaborazione e cooperazione operativa di tutti gli attori – partner, enti, agenzie di controllo e polizia – competenti per la lotta contro l'immigrazione clandestina. Quali sono i compiti di Frontex in questo coordinamento?

Il nome per esteso di Frontex è Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa ai confini esterni degli

Stati membri dell'Unione Europea. Cosa si cela dietro questa lunga denominazione? Noi utilizziamo il nostro singolare ventaglio di competenze per migliorare e rafforzare le capacità degli Stati membri riguardo all'intera gamma di questioni inerenti alla gestione dei confini. Oltre a sviluppare dei programmi di formazione, a fornire delle analisi complete dei rischi e delle minacce, e a dar seguito alle ricerche relative alla sicurezza dei confini, esiste questa parte operativa direttamente relazionata al coordinamento. Quando le nostre analisi dei rischi mostrano che una certa parte dei confini esterni è vulnerabile, che esiste un rischio sostanziale di immigrazione clandestina o criminalità transfrontaliera, si può organizzare un'operazione congiunta.

Il Paese che ospita un'operazione congiunta esamina assieme a Frontex le esigenze di possibile rafforzamento. In seguito Frontex analizza in che modo gli Stati membri e i Paesi associati a Schengen possono contribuire a una data operazione congiunta.

Un'operazione congiunta viene organizzata quando le analisi dei rischi di Frontex mostrano che su un confine esterno esiste un rischio di immigrazione clandestina o criminalità transfrontaliera

Ed è per questo che abbiamo squadre di funzionari specializzati oltre ai mezzi messi a disposizione dagli Stati membri. Una volta organizzate queste risorse, Frontex coordina lo spiegamento di esperti e mezzi nella zona delle operazioni. Le attività operative – vale a dire le attività di comando e controllo – sono di competenza del Paese ospitante con il supporto dell'analisi del rischio fornita da Frontex. C'è poi un altro aspetto importante, cioè Frontex copre i costi dei Paesi membri

partecipanti. È questo, in breve, il ruolo di coordinamento di Frontex.

Europol, l'Agenzia per la sicurezza dei confini marittimi e il Centro satellitare europeo che ruolo svolgono nella strategia della sicurezza UE e nella collaborazione con Frontex, e che ruolo hanno svolto nelle operazioni congiunte come Hermes?

Qui torniamo di nuovo al concetto di gestione integrata dei confini e un elemento importante è rappresentato dalla cooperazione interforze. Abbiamo dei buoni esempi di coinvolgimento di altre agenzie UE nelle operazioni congiunte coordinate da Frontex. Hermes è una di queste.

Viviamo in un'epoca di forte mobilità, in cui centinaia di milioni di persone ogni anno attraversano le frontiere esterne dell'UE. Questi flussi migratori sono misti: ci sono i veri viaggiatori, i turisti, gli uomini d'affari e gli studenti, ma anche coloro



che arrivano nel territorio dell'Unione Europea con un passato di delinquenza o con intenti criminali, per dedicarsi poi a traffici di ogni genere, tra cui la tratta di esseri umani e il traffico di droga. Ecco allora l'importanza della cooperazione con Europol, la nostra agenzia di predilezione, il cui ambito precipuo è quello della lotta contro la grande criminalità internazionale e il terrorismo.

Nelle operazioni in mare, come Hermes, la cooperazione con l'Agenzia europea di controllo della pesca (EFCA) è rilevante. Quando un aereo da ricognizione individua un natante dedito alla pesca illegale, tale informazione viene trasmessa immediatamente a loro, così da consentirgli di intraprendere azioni adeguate. Un altro esempio è la cooperazione che abbiamo avuto lo scorso anno con CeCLAD-M nell'ambito dell'operazione congiunta Indalo, a sud della costa spagnola, in cui il traffico di droga era davvero considerevole. La droga sequestrata nel corso di quella operazione aveva un valore di mercato al dettaglio di 18 milioni di euro. Fattore chiave, come in gran parte dei casi in cui si richiede il coordinamento delle forze dell'ordine, è stato lo scambio di informazioni e di intelligence. Tale scambio di informazioni tra agenzie, Stati membri e

Frontex sarà ulteriormente migliorato dallo sviluppo e avvio della piattaforma Eurosur.

Oltre a programmi di formazione, innovazione e sviluppo del controllo delle frontiere, Frontex è impegnata anche ad appoggiare gli Stati membri in operazioni comuni di rimpatrio dei clandestini, operazioni in collaborazione con i Paesi terzi con i quali a oggi si contano 16 accordi. Sono accordi sufficienti o necessitano di ulteriori rafforzamenti?

Il coordinamento delle operazioni congiunte di rimpatrio è uno dei compiti principali elencati nel regolamento Frontex, nonostante il ruolo di Frontex sia alquanto limitato in questo ambito. Il grosso dei rimpatri è volontario o assistito e la maggior parte dei rimpatri coatti sono eseguiti dai singoli Stati e Frontex viene chiamata in causa solo qualora siano parecchi gli Stati che desiderano rimpatriare dei soggetti nello stesso Paese.

A Frontex spetta un ruolo di coordinamento, anche se limitato, delle operazioni congiunte di rimpatrio, che comunque continuano ad essere eseguite dai singoli Stati

Anche allora abbiamo bisogno di appoggiarci ai singoli Stati membri e alle loro relazioni con i vari Paesi che sono la destinazione dei ritorni. Vorrei anche sottolineare che Frontex non è coinvolta nel processo decisionale che porta all'emissione delle notifiche di rimpatrio o agli accordi di riammissione con Paesi terzi. Gli accordi di lavoro che Frontex ha firmato con le autorità di confine di Paesi terzi sono documenti amministrativi, pertanto non di grande rilevanza nell'organizzazione dei voli

congiunti di rimpatrio.

Ciò che può fare l'Agenzia è anche in questo caso fungere da collegamento tra i vari Stati membri. Quando l'Italia, ad esempio, organizza un volo di rimpatrio in Nigeria per 16 persone, Frontex chiede agli altri Stati membri se debbono anch'essi rimpatriare dei nigeriani su un volo congiunto. Se la risposta è positiva, l'Italia organizza un volo charter con un aereo più grande in grado di trasportare più persone. Frontex finanzia i costi del charter e i voli di collegamento per tutte le persone da rimpatriare dagli altri Stati membri. Naturalmente un prerequisito di queste azioni è l'accordo con le autorità nigeriane che si impegnano ad accettare il volo di rimpatrio.

Abbiamo un gruppo di Paesi che sono maggiormente esperti nell'organizzazione dei rimpatri, e l'Italia è tra questi. Selezioniamo insieme le destinazioni più probabili dei voli congiunti, ma Frontex ricopre ancora un ruolo di supporto in questo campo. Nel 2011 ci sono stati circa duemila rimpatri a bordo

L'elaborazione di un manuale per le operazioni di ritorno da parte degli Stati membri con l'assistenza di Frontex, un insieme di casi pratici che aiutano i Paesi con meno esperienza

di aerei coordinati da Frontex, e ciò è la riprova che l'Agenzia non ha poi un grande ruolo in questo.

Una questione che vale la pena citare è l'elaborazione di un manuale per le operazioni di ritorno da parte degli Stati membri con l'assistenza di Frontex. Si tratta di diversi casi pratici che sono di aiuto soprattutto a quei Paesi che in questo campo hanno maturato minore esperienza. Questa raccolta di migliori prassi formerà la base per il codice di condotta relativo ai ritorni, per il quale Frontex fu incaricata dell'elaborazione con l'emendamento del 2011 al regolamento di Frontex.

Rimpatriare delle persone non è forse il più piacevole dei compiti delle autorità di polizia, ma non vi è alcuna politica migratoria che non includa la riammissione. Ci sono già diversi accordi di riammissione e più di uno a livello dell'UE, soprattutto con i Paesi confinanti, ma non v'è dubbio che vi sia bisogno di negoziarne altri.

Sulle rotte, marittime e terrestri percorse dai migranti clandestini in molti casi viaggiano anche esseri umani aventi diritto allo status di rifugiato o all'asilo. I respingimenti non sempre riescono a filtrare, per evidenti motivi pratici e legati all'emergenza, i richiedenti asilo dai migranti economici irregolari e per questo anche Frontex, nel suo operato, ha ricevuto critiche tanto da Amnesty International che dallo European Council for Refugees and Exiled. Cosa si potrebbe fare di più per garantire maggiori misure di protezione e accoglienza agli aventi diritto, come peraltro previsto dall'integrazione al Codice Schengen (decisione del Consiglio 2010/252/UE) che introduce il divieto di respingere chiunque rischi la persecuzione o altre forme di trattamenti inumani o degradanti, divieto che si applica a prescindere dallo status delle acque in cui si trovano gli interessati?

Questa è una questione davvero importante, cruciale direi. Il controllo delle frontiere e la tutela dei diritti umani non sono in contrapposizione: le guardie di confine sono spesso le prime ad assistere le persone che necessitano di protezione internazionale. Le leggi non sempre forniscono una risposta agli addetti ai lavori. Solo per fare un esempio che traggio dalle varie discussioni alle quali ho partecipato: un'operazione di Ricerca e Salvataggio con venti forti, mare grosso, condizioni climatiche avverse e molte persone in difficoltà su un'imbar-

cazione inadatta alla navigazione... Si debbono allora salvare prima le persone e portarle in un porto sicuro, oppure chiedere loro per prima cosa se sono richiedenti asilo ovvero se desiderano esercitare la libertà di navigazione e continuare il loro viaggio?

Non esistono risposte facili, non vi è una sola risposta. Gli addetti ai lavori – marittimi, piloti e altri preposti al salvataggio – possono solo appellarsi ai legislatori affinché non siano ambigui, ma chiari perché in mare aperto, in una situazione difficile, non vi è tempo per discutere.

Si tratta di temi davvero difficili. Ultimamente abbiamo tenuto la prima riunione del Foro consultivo di recente creazione che assisterà Frontex in questioni relative ai diritti fondamentali: un gruppo di esperti delle agenzie UE, organizzazioni internazionali e Ong che insieme formano una struttura con il più alto livello di competenza in materia di diritti umani.

Per me personalmente gli elementi più importanti quando si tratta di diritti fondamentali sono la formazione di tutto il personale che ha contatti con i migranti e il rispetto di codici e procedure stabilite. Nessuna autorità dovrebbe temere di lavorare a stretto contatto con esperti esterni. Se vi è la necessità di conoscenze specifiche, dobbiamo lavorare insieme. Il centro di accoglienza di Lampedusa è stato esemplare in questo senso: Polizia di Stato in stretta collaborazione con Unhcr (l'Alto commissariato dell'Onu per i rifugiati), Oim (Organizzazione internazionale per le migrazioni), Save the Children e Ong locali.

Molto resta da fare in quest'ambito, ma possiamo imparare gli uni dagli altri e aiutarci a vicenda. Frontex continuerà a lavorare sodo per portare assistenza alle forze dell'ordine e condividere l'esperienza del Forum consultivo nonché le migliori pratiche che raccogliamo dagli Stati membri.

Il Commissario europeo per gli affari interni Cecilia Malmström, in relazione all'emergenza migranti del 2011 aveva affermato che “a seconda delle circostanze particolari che gli Stati UE potrebbero trovarsi ad affrontare, delle richieste degli Stati membri che necessitano di aiuto e della prontezza degli altri Stati membri a fornire il necessario supporto operativo, le risorse umane e tecniche di Frontex potrebbero essere aumentate in futuro”. Qual è stata la crescita, in termini di risorse UE, di strutture, di competenze

La questione del rispetto dei diritti fondamentali: gli elementi più importanti sono la formazione del personale che ha contatto con i migranti e il rispetto di codici e procedure stabilite

A sette anni dalla nascita Frontex si sta consolidando: ha un budget di 90 milioni di euro l'anno e vi lavorano 300 dipendenti, con esperienza nell'analisi dei rischi e nelle operazioni congiunte

e di interventi dell'agenzia Frontex in questi anni e quali sono le prospettive future?

Sette anni dopo la sua istituzione, ritengo che Frontex sia entrata in una fase di consolidamento. Il nostro budget è di circa 90 milioni di euro l'anno, con 300 dipendenti e l'esperienza acquisita nel settore di analisi dei rischi, di formazione o di operazioni congiunte. A partire dalla modifica al nostro regolamento, che è entrato in vigore nel dicembre dello scorso anno, abbiamo una migliore base giuridica per le nostre attività quotidiane e alcuni nuovi strumenti di cui disporre.

Anche gli Stati membri hanno imparato a usare Frontex per migliorare la sicurezza delle frontiere esterne. Così la solidarietà, che assai spesso viene citata dai politici, si traduce in azione con l'aiuto di Frontex.

Forniamo agli Stati membri un'analisi dei rischi di alta qualità; il Common Integrated Risk Analysis Model viene aggiornato e trasmesso agli Stati membri per il loro uso. Il Centro situazionale Frontex è stato istituito, è perfettamente funzionante e fornisce un quadro della situazione delle frontiere esterne dell'UE nel tempo più breve possibile, quasi in tempo reale.

Sempre riguardo alla sorveglianza e al quadro della situazione, Frontex è coinvolta nello sviluppo di Eurosur, il sistema europeo di sorveglianza delle frontiere. Abbiamo creato la rete Eurosur e si sta lavorando alle fasi successive di attuazione, insieme con la Commissione europea.

Che altro? Le squadre europee di guardie di frontiera sono una realtà e pronte per essere dispiegate in caso di necessità e il contributo al pool di tecnici è anch'esso a un livello molto buono. Il meccanismo di intervento rapido alle frontiere è stato testato in un dispiegamento vero e proprio, in Grecia, e si è dimostrato utile.

Nel lungo periodo, in termini di istruzione e formazione la cosa più importante è che la formazione di una base comune, sviluppata da Frontex, sia attivata nei programmi di formazione nazionali di tutti i Paesi dell'UE. Questo darà i suoi frutti negli anni a venire.

Ci sono alcune nuove possibilità incluse nel nuovo regolamento quando si tratta di cooperazione con i Paesi terzi, tra cui l'invio di ufficiali di collegamento o il finanziamento dell'Unione attraverso i fondi delle relazioni esterne.

Detto tutto questo, posso aggiungere che siamo a buon punto, anche se oggi abbiamo ancora molto da fare. La buona notizia è che ci sono state concesse alcune nuove opportunità da parte del legislatore. La mia speranza è che queste saranno supportate dalle necessarie dotazioni finanziarie, cosa naturalmente mai facile in tempi di austerità. Le misure di austerità che si trovano ad affrontare gli Stati membri incidono sul controllo delle frontiere riducendo il budget e le risorse umane. E Frontex non è immune dalla situazione economica. In comune con altre agenzie e istituzioni dell'UE, Frontex ha l'obbligo di ridurre il personale del cinque per cento entro il 2017. Questo ci costringe ad assegnare priorità ai nostri compiti e alle risorse e di cercare l'efficienza dei costi ovunque possibile.

Che cos'è Frontex

Frontex è l'Agenzia dell'Unione Europea per la gestione della cooperazione operativa ai confini esterni degli Stati membri dell'UE. Il suo scopo è quello di promuovere, coordinare e sviluppare la gestione integrata delle frontiere dell'Unione (aeree, marittime, terrestri), in collaborazione con le autorità di frontiera degli Stati membri. Istituita nel 2004 (e operativa dal 2005), attualmente ha sede a Varsavia (Polonia) ed è diretta da Ilkka Laitinen.

Le origini di Frontex

L'origine di Frontex è da rintracciare nella strategia di rafforzamento della cooperazione fra Stati nell'area delle migrazioni, dell'asilo e della sicurezza, promossa fin dal 1999 dal Consiglio europeo Giustizia e Affari interni. In materia di gestione delle frontiere questo ha portato inizialmente alla creazione di un'unità comune che comprendeva membri dello Scifa (Strategic Committee on Immigration, Frontiers and Asylum) e capi delle autorità nazionali di controllo delle frontiere. L'unità comune ha coordinato progetti nazionali di creazione di centri "ad hoc" incaricati di portare avanti progetti pilota in materia di operazioni comuni relative alla gestione delle frontiere. Il passo successivo è stato compiuto con il Regolamento del Consiglio (EC) 2007/2004 che ha sostituito i centri ad hoc con una struttura comune, Frontex, in grado di migliorare le procedure e i metodi di lavoro.

I compiti

Il principale compito di Frontex è quello di rafforzare le

attività di controllo alla frontiera degli Stati membri e di assistere i Paesi dell'UE nell'accrescere e armonizzare gli standard di gestione delle frontiere, con lo scopo di combattere il crimine transfrontaliero e, al tempo stesso, di rendere più rapida e snella la procedura di attraversamento delle frontiere esterne dell'UE. Mentre la normale attività di frontiera resta responsabilità esclusiva degli Stati membri, il ruolo di Frontex si focalizza sul dispiegamento di team aggiuntivi di esperti in varie materie e di mezzi tecnici – gli European Border Guard Teams (EBGT) – su quelle aree di frontiera sottoposte a pressioni esterne significative. Frontex, inoltre, mira a costruire e rafforzare la capacità degli Stati membri in vari aspetti relativi all'attività di controllo delle frontiere, inclusa la formazione e la condivisione di best practice.

Nel dettaglio, Frontex ha diverse aree operative:

■ **Operazioni congiunte.** L'agenzia pianifica, coordina e realizza operazioni congiunte presso le frontiere esterne utilizzando personale e mezzi degli Stati membri. Nel 2010, ultimo anno di cui sono disponibili i dati, Frontex ha coordinato sei operazioni congiunte sui confini di terra, 10 sui confini aerei, cinque sui confini marittimi.

■ **Formazione.** Frontex si occupa di sviluppare uno standard comune e strumenti specifici per la formazione del personale che opera alle frontiere, a tutti i livelli professionali, in modo tale da garantire quell'“alto e uniforme livello di controllo” che rappresenta uno degli obblighi nell'adesione all'area Schengen.

■ **Analisi del rischio.** L'agenzia raccoglie e analizza informazioni sulla situazione alle frontiere, sia direttamente ai valichi di frontiera, sia nei singoli Stati, sia attraverso fonti quali mass media e ricerche universitarie.

■ **Ricerca.** Frontex funziona anche come piattaforma comune che facilita il dialogo fra il personale impegnato alle frontiere e il mondo della ricerca e dell'industria, per favorire l'incrocio di informazioni sulle innovazioni tecnologiche con le necessità espresse dalle autorità di controllo delle frontiere.

■ **Assistenza agli Stati membri nelle operazioni congiunte di rimpatrio.** Quando uno Stato membro decide di rimpatriare stranieri illegalmente presenti sul proprio territorio che si sono rifiutati di lasciarlo volontariamente, Frontex assiste lo Stato affinché la procedura si svolga nel modo più efficace ed economico possibile, assicurando al contempo il rispetto

dei diritti fondamentali e della dignità umana.

■ **Aiuto agli Stati membri in caso di crisi.** Frontex supporta gli Stati che si trovano in situazioni di crisi che necessitano un'assistenza, operativa o tecnica, di rinforzo nel controllo delle frontiere esterne, mettendo a disposizione degli Stati strutture e personale specializzato per interventi di risposta rapida alle emergenze. Tale compito, da attuarsi su precisa richiesta di uno o più Stati membri, può essere messo in atto per un periodo limitato e in situazioni eccezionali e urgenti, ad esempio in caso di afflusso in misura massiccia di migranti da Stati extracomunitari.

■ **Sistemi informativi e condivisione delle informazioni.** Frontex sviluppa e gestisce anche sistemi informativi che permettono lo scambio di informazioni fra Stati su rischi presenti e futuri e sulla situazione alle frontiere esterne dell'UE. Tra questi, in particolare, va segnalato lo *European border surveillance system*.

Frontex opera anche in stretto contatto con gli altri soggetti europei impegnati nello sviluppo dell'area di libertà, sicurezza e giustizia, come Europol, Easo, Eurojust, Cepol e con le autorità di frontiera, sia quelle degli Stati dell'UE, sia quelle dei Paesi non appartenenti all'area Schengen, in particolare quelli di origine o di transito dei migranti irregolari.