

FRONT**EX**



EUROPEAN BORDER AND
COAST GUARD AGENCY

Modello comune di analisi integrata dei rischi

Opuscolo di sintesi

Ottimizzato per la visione su schermo

Versione **2.1**, settembre 2021

Modello comune di analisi integrata dei rischi

Il modello comune di analisi integrata dei rischi (CIRAM) è elaborato da Frontex in stretta collaborazione con gli Stati membri.

RINGRAZIAMENTI

Il modello comune di analisi integrata dei rischi 2.1 è stato aggiornato da Frontex in stretta collaborazione con analisti certificati CIRAM degli Stati membri. Desideriamo ringraziare per la loro assistenza le molte persone che hanno contribuito alla sua elaborazione.

Indice

Introduzione #3

Il modello di controllo dell'accesso a quattro livelli #4

Panoramica del rischio #5

Sostegno al processo decisionale #6

Minaccia #7

Vulnerabilità #8

Impatto #9

Il ciclo di intelligence #11

Raccomandazioni #12

Attuazione del CIRAM #13

Introduzione

Il CIRAM definisce un quadro chiaro e trasparente per l'analisi dei rischi inteso come base di riferimento per le attività di analisi. L'analisi basata sul CIRAM permetterà ai decisori di ridurre e mitigare i rischi in contesti di risorse e capacità limitate. Il CIRAM mira a promuovere una visione comune dell'analisi dei rischi e a rafforzare la coerenza nella gestione delle frontiere esterne dell'UE.

Lo sviluppo e l'attuazione del CIRAM si basano sull'**articolo 29 del regolamento (UE) 2019/1896 relativo alla guardia di frontiera e costiera europea**, che recita:

L'Agenzia monitora i flussi migratori verso e all'interno dell'Unione, in termini di tendenze, di volumi e rotte, così come altre tendenze o possibili sfide alle frontiere esterne e per quanto riguarda il rimpatrio. A tale scopo, l'Agenzia, con decisione del consiglio di amministrazione su proposta del direttore esecutivo, elabora un modello comune di analisi integrata dei rischi, che è applicato dall'Agenzia stessa e dagli Stati membri.

Che cosa significa CIRAM?

Sebbene il legislatore non abbia fornito una definizione dei termini, nell'ambito della comunità della guardia di frontiera e costiera europea (EBCG) ¹ sono state formulate le seguenti definizioni:

«**Comune**» si riferisce a un quadro, elaborato da Frontex in collaborazione con gli Stati membri, da applicarsi a livello sia nazionale sia dell'UE.

«**Integrata**» si riferisce all'obiettivo di Frontex di garantire un livello elevato e uniforme di controllo di tutte le frontiere esterne nel contesto della gestione europea integrata delle frontiere (EUIBM) ². Tale approccio promuove la collaborazione con altre autorità di contrasto / di frontiera e con altre autorità che si occupano di questioni concernenti la migrazione quali dogane, uffici immigrazione e forze di polizia nazionali.

«**Analisi dei rischi**» significa l'esame sistematico delle componenti dei rischi volto a sostenere l'attività decisionale.

«**Modello**» significa un quadro analitico che fornisce un vocabolario e una struttura comuni per l'analisi dei rischi nella comunità dell'EBCG. Non è un algoritmo in grado di fornire risultati assoluti.

¹ Come definita all'articolo 4 del regolamento (UE) 2019/1896.

² Articolo 3 del regolamento (UE) 2019/1896.

Il modello di controllo dell'accesso a quattro livelli

Il modello di controllo dell'accesso a quattro livelli ³ include:

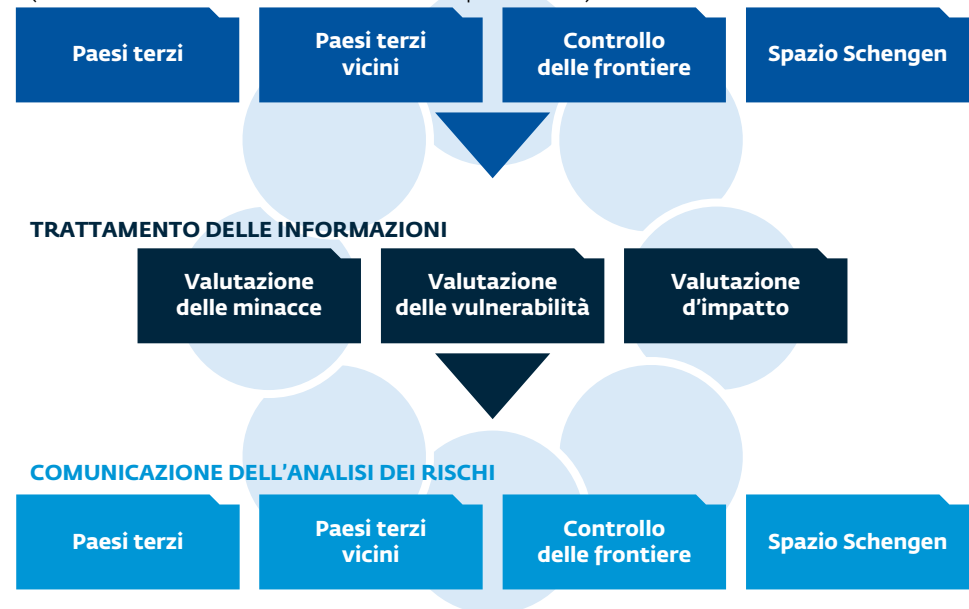
- (i) misure nei paesi terzi;
- (ii) cooperazione con i paesi terzi vicini;
- (iii) controllo delle frontiere e
- (iv) misure di controllo all'interno dello spazio Schengen, compreso il rimpatrio.

Questo modello costituisce il nucleo della gestione europea integrata delle frontiere. In termini semplici, il modello prevede l'attuazione, a tutti i livelli, di una serie di misure complementari. Ai fini dell'analisi dei rischi, il modello di controllo dell'accesso a quattro livelli indica i diversi domini nei quali gli analisti cercano informazioni. Il modello indica che i prodotti dell'analisi saranno utili per tutte le autorità che operano su uno o più livelli. In questo senso, il modello di controllo dell'accesso a quattro livelli rappresenta un efficace riferimento alla dimensione integrata dell'analisi dei rischi.

Grafico 1: Diagramma CIRAM

AMBITI INFORMATIVI

(basati sul modello di controllo dell'accesso a quattro livelli)



³ Undicesimo considerando del regolamento (UE) 2019/1896.

Panoramica del rischio

Nell'ambito della gestione delle frontiere esterne, il rischio è definito nel CIRAM come la rilevanza e la probabilità che si verifichi una minaccia che può incidere sulla gestione delle frontiere esterne, tenuto conto delle misure in atto sia alle frontiere sia nell'UE, e che è tale da produrre ripercussioni sulla sicurezza interna dell'UE o sul funzionamento o sulla sicurezza delle frontiere esterne, o da causare conseguenze umanitarie.

Sulla base di questa definizione del rischio, l'analisi dei rischi è definita come l'esame delle seguenti tre componenti, i cui risultati sono registrati sotto forma di una valutazione dei rischi ⁴:

- (1) la minaccia;
- (2) la vulnerabilità alla minaccia;
- (3) l'impatto nel caso in cui la minaccia si materializzi.

Queste tre componenti non sono reciprocamente isolate né necessariamente da valutare in sequenza. Piuttosto, ciascuna componente offre una diversa angolazione da cui studiare il rischio, dal momento che la valutazione di una componente fornisce materiale e idee per la valutazione delle altre due.

La valutazione dovrebbe avere una portata e uno scopo definiti in modo preciso. Essa dovrebbe coprire un periodo di tempo specifico e valutare la minaccia nell'arco di un periodo futuro determinato, coerente con il livello di attività decisionale a cui è destinata.

⁴ Questa definizione di rischio non si applica a tutti i processi della gestione integrata delle frontiere. Per altre definizioni di rischio si veda, ad esempio, l'articolo 3 del regolamento (UE) 2018/1240 (regolamento ETIAS).

Sostegno al processo decisionale

Anche se non sarà mai possibile eliminare completamente i rischi, l'analisi degli stessi, consentendo ai decisori di prendere decisioni informate, contribuisce a colmare il divario tra un dato rischio e la capacità del sistema di gestione europea integrata delle frontiere (EUIBM) di ridurlo e mitigarlo.

La gamma dei destinatari e dei livelli decisionali che possono beneficiare di questo approccio all'analisi dei rischi basato sulle informazioni è molto ampia. Dai responsabili politici alle guardie di frontiera di prima linea, tutti gli attori che operano nelle strutture EUIBM non solo si avvantaggiano del sostegno offerto da prodotti pertinenti dell'analisi, ma svolgono anche un ruolo decisivo nella qualità delle informazioni, in quanto sono soggetti chiave della raccolta di informazioni all'interno delle rispettive organizzazioni.

Di norma, i livelli strategico, operativo e tattico avranno esigenze informative diverse. Tali esigenze variano in termini di elementi richiesti per il processo decisionale, tipologie di indagini da effettuare e di dati da utilizzare, approccio analitico da seguire e gamma di strumenti e tecniche da impiegare.

Non vi sono regole specifiche per differenziare gli approcci alle valutazioni di livello strategico, operativo e tattico. Tale suddivisione dei livelli dovrebbe essere adattata alle specificità e alle strutture dei diversi contesti EUIBM nazionali. Tuttavia si possono identificare alcune specificità:

Le valutazioni a **livello strategico** dovrebbero concentrarsi su:

- comprendere lo sviluppo dei fenomeni,
- definire un quadro generale e globale,
- fornire una prospettiva,
- fornire raccomandazioni per lo sviluppo delle capacità e delle competenze,
- definire i requisiti delle risorse,
- sostenere le decisioni sul bilancio.

Le valutazioni a **livello operativo** dovrebbero includere aspetti/prodotti riguardanti:

- la dinamica di una minaccia,
- i fattori interni e i risultati della valutazione delle vulnerabilità pertinenti per la valutazione delle risorse e la loro riassegnazione,
- l'attenzione a una sezione di frontiera.

Le valutazioni a **livello tattico** devono trattare aspetti/prodotti relativi a:

- indicatori di rischio,
- profili di rischio (relativi ad autori, vittime e modus operandi),
- un'area geografica e un periodo di tempo specifici,
- aspetti esterni (alla frontiera).

Minaccia

La minaccia è definita nel CIRAM come una forza o una pressione che può influire sulla gestione delle frontiere esterne. Si caratterizza per la sua rilevanza e probabilità.

Al centro dell'analisi dei rischi vi è l'identificazione delle minacce attuali e future che influenzano la gestione delle frontiere esterne.

La descrizione di una minaccia include solitamente la descrizione del modus operandi, gli obiettivi dell'autore, i motivi e le capacità (chi, dove, quando, quanti/e), le tendenze e le previsioni, nonché tutti i fattori che influenzano la rilevanza e la probabilità della minaccia. I componenti precisi si basano sull'esame della minaccia per identificare le variabili che la influenzano nonché le possibili correlazioni tra le stesse.

Le minacce devono essere misurate in modo da poterle confrontare e classificare in ordine di priorità. Poiché il fine dell'analisi è fornire input al processo decisionale, che determinerà le azioni future, l'analisi di una minaccia è per sua natura di tipo previsionale e dovrebbe fare riferimento alla probabilità e alla rilevanza della minaccia su un determinato orizzonte temporale.

Vulnerabilità

Nel CIRAM la vulnerabilità è determinata dalla capacità di un sistema di mitigare una minaccia. Per vulnerabilità si intendono i fattori alle frontiere o all'interno dell'UE in grado di diminuire o aumentare la rilevanza o la probabilità della minaccia.

Tra i fattori principali utilizzati per identificare la vulnerabilità vi sono le caratteristiche geografiche delle aree di confine, l'analisi delle attività operative, comprese le capacità di mitigare la minaccia, come il numero e la preparazione del personale, la disponibilità di dotazioni tecniche e la gestione delle priorità e delle politiche. La valutazione di questi fattori dovrebbe indicare ai decisori le vulnerabilità relative a minacce specifiche, consentendo loro di fornire una reazione rapida agli eventi.

La vulnerabilità riguarda questioni che, per propria natura, permettono misurazioni e stime più accurate rispetto alla valutazione della minaccia e dell'impatto.

Vulnerabilità nel CIRAM in relazione alla valutazione delle vulnerabilità di cui all'articolo 32 del regolamento (UE) 2019/1896.

Il regolamento (UE) 2019/1896 definisce la valutazione delle vulnerabilità (VA)⁵ come uno dei meccanismi di controllo della qualità che monitorano e valutano le capacità degli Stati membri. La VA è dotata di una propria metodologia comune per la valutazione delle vulnerabilità (CVAM). Il regolamento (UE) 2019/1869 definisce varie interfacce tra l'analisi dei rischi e la VA.

⁵ Articolo 3, paragrafo 1, lettera k), e articolo 32 del regolamento (UE) 2019/1896.

Impatto

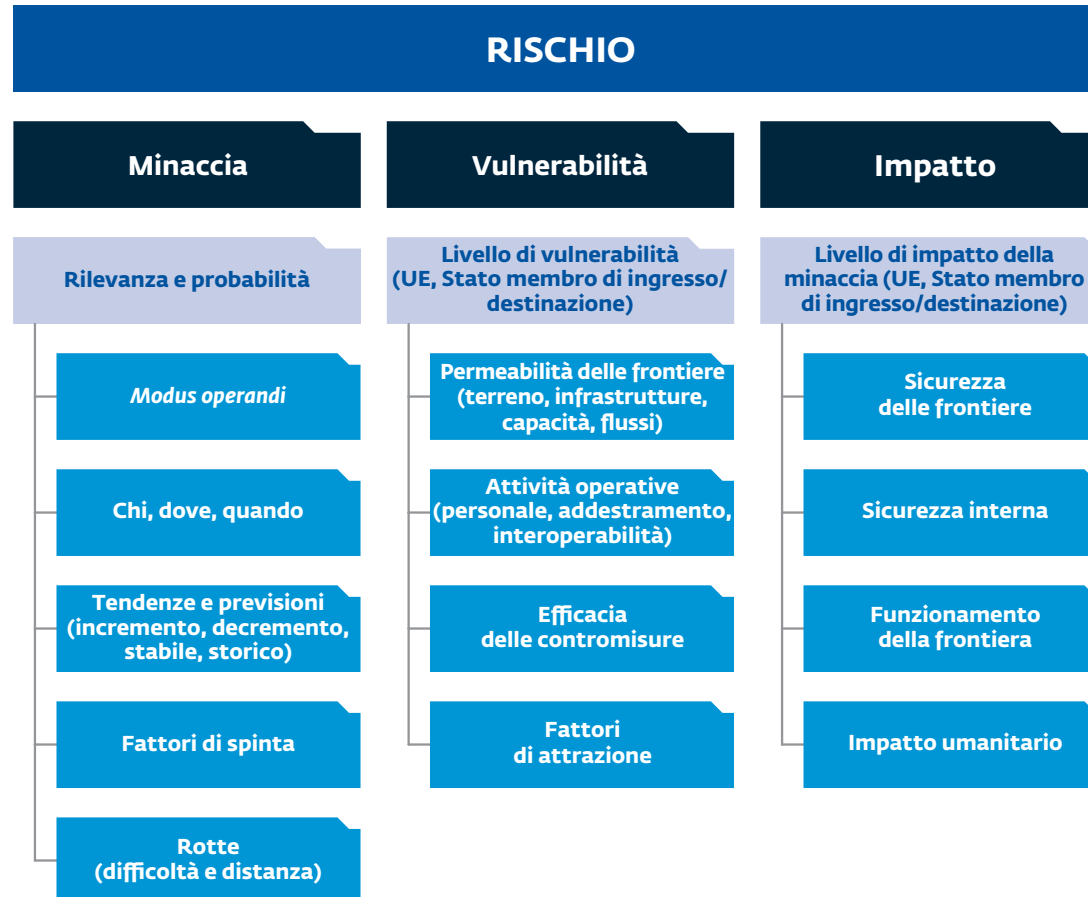
Nel CIRAM l'impatto è definito come gli effetti di una minaccia sulla sicurezza interna dell'UE o sul funzionamento o sulla sicurezza delle frontiere esterne. Gli impatti possono essere analizzati anche in termini di conseguenze umanitarie.

La valutazione dell'impatto include l'esame sia degli impatti immediati sia di quelli che potrebbero manifestarsi successivamente. Si dovrebbero prendere in considerazione anche gli episodi di piccole dimensioni che, presi singolarmente, non hanno un impatto significativo, ma che nel complesso potrebbero incidere sulla sicurezza interna dell'UE o sul funzionamento o sulla sicurezza delle frontiere esterne.

La misurazione degli impatti dipende dalla minaccia identificata. Qualora non siano disponibili valutazioni quantitative o qualitative, l'impatto può essere misurato attraverso una descrizione degli esiti dell'analisi induttiva o dell'analisi di scenario.

Minaccia, vulnerabilità e impatto sono gli elementi costitutivi del rischio. L'analisi dei rischi è rappresentata nel diagramma che segue. Gli elementi indicati nel diagramma rappresentano un elenco non esaustivo di esempi di variabili da considerare.

Grafico 3: Diagramma dell'analisi dei rischi



Il ciclo di intelligence

In ogni contesto organizzativo, le attività di intelligence che portano allo sviluppo di prodotti analitici seguono un ciclo o una catena di processi «standard». Le unità di analisi dei rischi di Frontex e degli Stati membri utilizzano processi, competenze e tecniche di intelligence per produrre **informazioni utilizzabili** ai fini del processo decisionale.

Ciò viene fatto adottando un processo di intelligence strutturato comune che comprende la raccolta, l'analisi e la distribuzione di informazioni utilizzabili. Questo processo è al cuore dell'applicazione del CIRAM in seno all'EUIBM e contribuisce alla gestione efficiente delle frontiere grazie alla fornitura tempestiva di prodotti appropriati.

Il processo strutturato di intelligence è indicato anche come «ciclo di intelligence», un ciclo ben definito che assicura l'efficienza delle attività di analisi dei rischi attraverso un sistema di controlli e bilanciamenti.

La premessa di base del ciclo di intelligence è che l'utilizzo sistematico delle informazioni consente di realizzare prodotti efficaci che permettono ai decisori di affrontare i rischi.

Grafico 4: Il ciclo di intelligence



Raccomandazioni

Ogniqualvolta richiesta, l'analisi dei rischi dovrebbe produrre raccomandazioni per i decisori ai fini dello sviluppo e dell'attuazione di misure di risposta ai rischi. Tali misure devono essere mirate a prevenire i rischi o a mitigarne l'impatto. Gli analisti possono anche formulare piani d'azione. In ogni caso, è opportuno che il prodotto dell'analisi contenga sempre informazioni utilizzabili ai fini decisionali ⁶.

Lo scopo delle raccomandazioni è aiutare i decisori che applicano l'acquis di Schengen e l'EUIBM nell'ambito della gestione delle frontiere e dei rimpatri a livello sia europeo che nazionale a selezionare e attuare misure adeguate.

⁶ Queste raccomandazioni fanno parte delle conclusioni dell'analisi e devono essere distinte dalle raccomandazioni del direttore esecutivo di Frontex di cui agli articoli 32 e 41 del regolamento (UE) 2019/1896.

Attuazione del CIRAM

Ciascuno Stato membro è incoraggiato ad attivare e mantenere una capacità di analisi dei rischi sotto forma di unità, rete e/o sistema. La funzione della capacità di analisi dei rischi è quella di implementare il CIRAM e il ciclo di intelligence garantendo l'acquisizione di dati, l'applicazione dei metodi di valutazione, la fornitura di strumenti adeguati e il coinvolgimento degli analisti dei rischi, nel rispetto della piena protezione dei dati e dei diritti fondamentali. L'attuazione del CIRAM e del ciclo di intelligence è assicurata da una formazione specializzata. Le strutture di analisi dei rischi sono inoltre responsabili della creazione delle rispettive reti di cooperazione.

A livello dell'UE, la situazione alle frontiere esterne è monitorata dal quadro operativo EUROSUR. Esso prevede anche lo scambio di informazioni e la cooperazione operativa nell'ambito della guardia di frontiera e costiera europea al fine di migliorare la conoscenza situazionale e potenziare la capacità di reazione.

La rete di analisi dei rischi di Frontex (FRAN) è composta da rappresentanti degli Stati membri, delle agenzie GAI e della Commissione europea che sono impegnati nell'analisi dei rischi, nella gestione delle frontiere e nel rimpatrio.

A livello dell'UE si sta operando per integrare il FRAN attraverso l'istituzione di reti regionali nelle zone pre-frontaliere e la cooperazione con i paesi terzi.

FRONT



Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera
Plac Europejski 6
00-844 Varsavia, Polonia

Tel.: +48 22 205 95 00
Fax: +48 22 205 95 01

[**frontex@frontex.europa.eu**](mailto:frontex@frontex.europa.eu)
www.frontex.europa.eu



Unità Analisi dei rischi
Varsavia, dicembre 2021