



Servizio studi del Senato

Note su atti dell'Unione europea



NOTA N. 27

LA RIFORMA DELLA GUARDIA DI FRONTIERA E COSTIERA EUROPEA

In occasione del discorso sullo Stato dell'Unione tenuto dal Presidente Jean-Claude Juncker il 12 settembre 2018, la Commissione europea ha presentato nuove norme su migrazione e riforma delle frontiere, con l'intento in particolare di giungere a un compromesso globale sulla riforma del sistema di asilo dell'Unione europea tuttora in discussione.

Le proposte legislative sono volte a rafforzare il mandato della Guardia di frontiera e costiera europea e dell'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo, e a migliorare le norme e le procedure comuni applicabili al rimpatrio di cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare.

Secondo quanto affermato dal primo Vicepresidente Frans Timmermans, "con il nuovo braccio operativo della Guardia di frontiera e costiera europea, forte di un organico UE di 10 mila unità, e con un'Agenzia dell'UE per l'asilo rafforzata, la solidarietà dell'UE troverà immancabilmente espressione concreta sul terreno, dove e quando risulterà necessario. Mettiamo così a disposizione degli Stati membri lo strumentario che occorre per giungere ad un accordo sulla riforma complessiva del sistema di asilo dell'UE che rappresenti il giusto equilibrio tra solidarietà e responsabilità."

Delle proposte presentate, si sono conclusi i negoziati relativi alla riforma della Guardia di frontiera e costiera europea.

Parlamento europeo e Consiglio hanno infatti raggiunto un accordo politico su di un testo di compromesso che dovrebbe essere formalmente adottato dal Parlamento europeo riunito in seduta plenaria il 17 aprile 2019.

La proposta della Commissione europea

L'attuale [regolamento \(UE\) 2016/1624](#) relativo alla Guardia di frontiera e costiera europea è entrato in vigore il 6 ottobre 2016 ed è stato adottato, nell'ambito dell'Agenda europea sulla migrazione, al fine di rafforzare la gestione e la sicurezza delle frontiere esterne dell'Unione europea dopo la crisi migratoria del 2015.

La Guardia di frontiera e costiera europea comprende l'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera, creata sulla base dell'Agenzia europea di frontiera esistente (nota comunemente come Frontex)¹ e le autorità nazionali degli Stati membri dell'Unione preposte alla gestione delle frontiere, comprese le guardie costiere nella misura in cui svolgono compiti di controllo di frontiera.

¹ Frontex (Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea) è stata istituita dal regolamento (CE) n. 2007/2004 del Consiglio, in seguito modificato dal

Sua funzione principale è la **gestione europea integrata delle frontiere quale responsabilità condivisa dell'Agazia e delle autorità nazionali preposte alla gestione delle frontiere.**

Compiti dell'Agazia sono:

- contribuire all'efficace **funzionamento del controllo di frontiera** alle frontiere esterne, fornendo informazioni su tutti gli aspetti attinenti alla gestione europea integrata delle frontiere, comprese le azioni volte alla facilitazione dell'attraversamento non autorizzato delle frontiere, e all'individuazione della criminalità transfrontaliera, quali per esempio il traffico di migranti e la tratta di esseri umani;
- fornire assistenza tecnica e operativa ai Paesi partecipanti mediante **operazioni congiunte² e interventi rapidi alle frontiere;**
- fornire assistenza tecnica e operativa a **sostegno delle operazioni di ricerca e salvataggio in mare** di persone in pericolo, che possono verificarsi nel corso di operazioni di sorveglianza delle frontiere in mare;
- fornire un'analisi dei rischi per la **sicurezza interna** e un'analisi delle minacce che possono pregiudicare il funzionamento o la **sicurezza delle frontiere esterne** europee;
- **cooperare con Paesi extra UE e con Paesi associati a Schengen**, con particolare attenzione ai Paesi del vicinato e ai Paesi di origine e/o di transito dell'immigrazione illegale;
- effettuare una **valutazione della vulnerabilità**, comprendente la verifica della capacità e della preparazione dei Paesi partecipanti a fronteggiare minacce e sfide alle frontiere esterne;
- organizzare, coordinare e condurre interventi e operazioni di **rimpatrio**.

L'Agazia impiega guardie di frontiera e altro personale competente in qualità di membri delle squadre della guardia di frontiera e costiera europea nelle operazioni congiunte, negli interventi rapidi alle frontiere e nell'ambito delle squadre di sostegno per la gestione della migrazione.

Nell'avviare interventi rapidi alle frontiere, su richiesta di uno Stato membro o in una situazione che richieda un'azione urgente, l'Agazia può disporre di un parco attrezzature tecniche e dispiegare, negli Stati membri, squadre della Guardia di frontiera e costiera europea attinte da una **riserva di reazione rapida**, che consiste in un corpo permanente di almeno **1.500 membri** (funzionari che gli Stati membri e i Paesi associati Schengen si sono impegnati a inviare) e che può essere attivata in cinque giorni lavorativi in caso di crisi.

Il 12 settembre 2018 la Commissione europea ha proposto di ampliare il mandato della Guardia di frontiera e costiera europea, e di aumentarne il personale a 10.000 agenti entro il 2020, facendo seguito a quanto convenuto dai capi di stato e di governo dell'Unione europea nella riunione del Consiglio europeo del giugno 2018³. Nella proposta la Commissione osserva come, nel quadro di un approccio globale in materia di migrazione, la Guardia di frontiera e costiera europea così come attualmente organizzata abbia apportato miglioramenti, ma che occorre tuttavia intervenire per garantire il controllo efficace delle frontiere esterne dell'Unione e per intensificare considerevolmente il rimpatrio effettivo dei migranti irregolari.

regolamento (CE) n. 863/2007, che ha introdotto gli interventi rapidi alle frontiere, e dal regolamento (UE) n. 1168/2011, che ha chiarito le responsabilità dell'Agazia per quanto riguarda la protezione dei diritti fondamentali. L'Agazia ha iniziato a operare il 2 ottobre 2005, con sede a Varsavia.

² Operazioni coordinate dall'Agazia e che coinvolgono risorse umane e attrezzature tecniche fornite da uno o più Paesi dell'UE.

³ Il Consiglio europeo aveva ricordato la necessità di assicurare il controllo efficace delle frontiere esterne dell'Unione europea con il sostegno finanziario e materiale dell'Unione. Aveva inoltre sottolineato l'esigenza di intensificare notevolmente l'effettivo rimpatrio dei migranti irregolari. Riguardo a entrambi gli aspetti, osservava quindi che il ruolo di sostegno svolto da Frontex, anche nella cooperazione con i Paesi terzi, dovrebbe essere ulteriormente intensificato attraverso maggiori risorse e un mandato rafforzato.

Principali elementi della **proposta presentata dalla Commissione** ([COM\(2018\)631](#)) sono:

- l'istituzione **entro il 2020 (termine che il Consiglio dell'UE e il Parlamento europeo hanno poi convenuto di prorogare al 2027) di un corpo permanente della Guardia di frontiera e costiera europea costituito da un personale operativo di 10.000 membri**. Il corpo permanente dovrebbe essere composto da tre categorie di personale operativo: personale dell'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera (categoria 1); personale distaccato obbligatoriamente dagli Stati membri a lungo termine presso l'Agenzia (categoria 2); personale messo a disposizione obbligatoriamente dagli Stati membri per impieghi di breve durata (categoria 3). L'Agenzia dovrebbe inoltre disporre di attrezzature proprie e, a tal fine, la Commissione ha proposto di stanziare una dotazione finanziaria nell'ambito del quadro finanziario pluriennale 2021-2027 per poter acquisire, mantenere e gestire mezzi aerei, navali e terrestri corrispondenti alle esigenze operative⁴;
- l'acquisizione di **poteri esecutivi**, compreso l'uso della forza, da parte del personale statutario del corpo permanente della Guardia di frontiera e costiera europea. Tale personale potrà essere impiegato nell'ambito di squadre per la gestione delle frontiere, per il rimpatrio e per il sostegno alla gestione della migrazione;
- ricomprendere il **sistema europeo di sorveglianza delle frontiere (EUROSUR)**, istituito dal regolamento (UE) n. 1052/2013, nel quadro della Guardia di frontiera e costiera europea, per migliorare il funzionamento di EUROSUR ed estendere il suo campo di applicazione alla maggior parte degli aspetti della gestione integrata delle frontiere⁵;
- **l'ulteriore ampliamento del mandato dell'Agenzia relativamente alla fornitura di assistenza tecnica e operativa agli Stati membri nelle procedure di rimpatrio** che comprenderà, fatta salva la responsabilità di questi ultimi per l'emissione delle decisioni di rimpatrio, la preparazione delle decisioni di rimpatrio e altre attività precedenti al rimpatrio, quali l'identificazione dei cittadini di Paesi terzi e l'acquisizione dei documenti di viaggio, nonché l'assistenza nello sviluppo e nella gestione di sistemi di gestione dei rimpatri e di sistemi di scambio di informazioni⁶;
- una **maggiore cooperazione con i Paesi terzi**, concedendo all'Agenzia un ambito di azione più ampio e non limitando le sue possibilità di cooperazione ai Paesi confinanti, al fine di promuovere le norme europee in materia di gestione delle frontiere e di rimpatrio, scambiare informazioni e analisi dei rischi, facilitare l'attuazione dei rimpatri e sostenere i Paesi terzi nel settore della gestione delle frontiere e della migrazione;
- **risorse finanziarie più consistenti**. Complessivamente, i costi totali del mandato attuale e futuro ammonterebbero a **1,22 miliardi di euro per il periodo 2019-2020** e a **11,27 miliardi di euro per il periodo 2021-2027**, per coprire il potenziamento dei compiti e delle funzioni dell'Agenzia, concernenti in gran parte la messa in atto del corpo permanente della Guardia di frontiera e costiera europea e l'acquisto dell'attrezzatura propria dell'Agenzia.

⁴ L'Agenzia è giuridicamente abilitata ad acquistare o noleggiare le proprie attrezzature tecniche dal 2011, ma secondo la Commissione tale possibilità è stata considerevolmente ostacolata dalla mancanza delle necessarie risorse di bilancio. Con l'adozione del regolamento del 2016, l'Agenzia è stata dotata di un bilancio specifico di 40 milioni di euro per acquistare attrezzature medio-piccole. Come conseguenza naturale di tali sviluppi e "per stare al passo col livello di ambizione alla base dell'istituzione del corpo permanente della Guardia di frontiera e costiera europea", nell'ambito del quadro finanziario pluriennale 2021-2027 la Commissione ha proposto di mettere a disposizione dell'Agenzia una dotazione di 2,2 miliardi di euro per consentirle di acquisire, mantenere e gestire i necessari mezzi aerei, navali e terrestri.

⁵ Vd. anche la Relazione della Commissione sulla valutazione del sistema europeo di sorveglianza delle frontiere ([COM\(2018\)632](#)).

⁶ La Commissione ritiene che il rafforzamento del ruolo dell'Unione nel sostegno agli Stati membri nel settore dei rimpatri sia un elemento fondamentale che potrà contribuire alla soluzione della situazione migratoria (vd. anche la proposta di rifusione della direttiva rimpatri, tuttora in corso di esame presso le Istituzioni dell'Unione europea - [COM\(2018\)634](#)).

La Commissione propone inoltre di inquadrare il sistema relativo ai documenti falsi e autentici *online* (FADO) nella Guardia di frontiera e costiera europea. FADO è un sistema europeo per immagini messo a punto per lo scambio di informazioni tra Stati membri sui documenti autentici e falsi attualmente gestito dal Segretariato generale del Consiglio ([98/700/GAI](#) Azione comune del 3 dicembre 1998 adottata dal Consiglio in base all'articolo K.3 del Trattato sull'Unione europea, relativa alla creazione di un sistema europeo di archiviazione delle immagini).

L'andamento dei negoziati

Il 4 maggio e il 13 luglio 2016 la Commissione europea aveva presentato sette proposte legislative per la **riforma del sistema europeo comune di asilo**, fra cui particolare rilievo assume la proposta di rifusione del cd. regolamento Dublino III che, entrato in vigore il 1° gennaio 2014, stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un Paese terzo o da un apolide.

Le proposte sono tuttora al vaglio del Parlamento europeo e del Consiglio (l'aspetto più controverso della riforma è la revisione del regolamento Dublino, e la ricerca di un consenso su un testo che coniughi i principi di solidarietà e di responsabilità fra gli Stati membri).

Le tre ulteriori proposte legislative del **12 settembre 2018** sono state presentate dalla Commissione europea con l'intento di giungere a un **compromesso sulla questione migratoria** e garantire una **migliore protezione delle frontiere esterne dell'Unione europea**.

Nelle sue conclusioni, il **Consiglio europeo del 18 ottobre 2018** ha ribadito l'invito al Consiglio e al Parlamento europeo a esaminare la proposta relativa alla Guardia di frontiera e costiera europea in via prioritaria.

Il **Consiglio europeo di dicembre 2018** ha da ultimo preso in esame l'attuazione del cd. approccio globale alla migrazione, che comprende un controllo più efficace delle frontiere esterne dell'Unione europea e il rafforzamento dell'azione esterna e della dimensione interna delle politiche migratorie, secondo quanto già affermato nelle conclusioni di giugno e ottobre 2018. Il Consiglio europeo ha quindi invitato i colegislatori a portare rapidamente a termine i negoziati sulla Guardia di frontiera e costiera europea, nonché a compiere ulteriori sforzi per concludere i negoziati sulla direttiva rimpatri, sull'Agenzia dell'UE per l'asilo e su tutte le parti del sistema europeo comune di asilo, nel rispetto delle precedenti conclusioni del Consiglio europeo e in considerazione dei diversi gradi di progresso raggiunti per ciascuno dei fascicoli.

Come tuttavia sottolineato dalla stessa Presidenza rumena, non sussistono prospettive realistiche di compiere grandi progressi sulla riforma di Dublino a breve termine e, di conseguenza, gli sforzi si sono concentrati principalmente sugli altri fascicoli relativi alla riforma dell'asilo affinché possano progredire il più possibile nel tempo a disposizione prima delle imminenti elezioni del Parlamento europeo. L'orientamento della Presidenza teso a far avanzare i negoziati a livello tecnico ha incontrato ostacoli sia per motivi di merito che per motivi legati all'approccio "a pacchetto" di alcuni Stati membri, fra cui l'Italia, che ritengono opportuna un'adozione complessiva di tutte le proposte in esame.

I negoziati si sono finora conclusi solo per quanto concerne la proposta di riforma dell'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera.

Nel corso del vertice informale di Salisburgo i capi di Stato o di governo hanno espresso la determinazione comune a far progredire la proposta della Commissione e, fin dalle prime reazioni delle delegazioni, la Presidenza di turno del Consiglio ha reso noto come sia emerso un ampio sostegno per alcuni elementi della proposta, in particolare per quanto concerne il rafforzamento della cooperazione con i Paesi terzi, il mandato dell'Agenzia in relazione alle attività di rimpatrio, le maggiori possibilità per l'Agenzia di disporre di una propria attrezzatura tecnica, il migliore funzionamento delle squadre di sostegno per la gestione della migrazione. Preoccupazioni sono tuttavia state sollevate nel corso delle discussioni in merito ai seguenti elementi della proposta: il mandato del corpo permanente rafforzato e l'attuazione dei contingenti previsti; il ruolo e i poteri di ciascuna categoria del corpo permanente, le procedure di assunzione e formazione nonché il

possibile impatto sulle risorse naturali; il ruolo di sostegno svolto dalla Guardia di frontiera e costiera europea, che dovrebbe comunque conservare "intatti" il rispetto della sovranità nazionale e il ruolo di guida dello Stato membro ospitante nelle operazioni di controllo delle frontiere esterne eseguite sul proprio territorio; le tempistiche per l'attuazione, da parte degli Stati membri, del futuro regolamento in relazione al corpo permanente.

Il 20 febbraio 2019 il Consiglio ha concordato la sua posizione negoziale sulla proposta della Commissione e, sulla base di tale mandato, il **28 marzo 2019** è stato raggiunto un **accordo politico** con il Parlamento europeo.

Il 1° aprile 2019, l'accordo è stato confermato in sede di Consiglio.

Nella stessa data la Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni (LIBE) del Parlamento europeo ha approvato il testo concordato nei negoziati interistituzionali in prima lettura.

Le nuove norme dovranno ora essere formalmente adottate dal Parlamento europeo (il testo è all'ordine del giorno del Parlamento europeo nella **seduta plenaria che si terrà a Strasburgo il 17 aprile 2019**) e dal Consiglio.

Il **Governo italiano**, il quale aveva già sottolineato criticità rispetto alla proposta originaria della Commissione europea⁷, non ha ritenuto di poter sostenere il mandato.

Il Rappresentante permanente d'Italia presso l'Unione europea, Ambasciatore Maurizio Massari (in sede di audizione del 2 aprile 2019 presso le Commissioni Politiche dell'Unione europea del Senato e della Camera dei deputati) ha precisato che l'Italia, insieme alla Spagna e alla Slovenia, ha **espresso voto contrario** alla proposta, in quanto la misura dell'istituzione del corpo permanente risulterebbe troppo onerosa (quantificata in circa 11 miliardi di euro, che secondo la Commissione potrebbero essere ridotti a 9 miliardi), sottraendo risorse nazionali necessarie agli Stati membri per la gestione delle rispettive frontiere. Ha inoltre evidenziato che la proposta non sembra essere efficace per quanto riguarda la politica di rimpatrio.

Principali elementi del **testo di compromesso** sono i seguenti:

Corpo permanente. La Commissione proponeva di garantire che il corpo permanente raggiungesse rapidamente entro il 2020 la piena capacità di 10.000 agenti operativi. L'accordo politico sulla proposta ha invece stabilito un **approccio graduale ponendo come termine il 2027**.

La mobilitazione del corpo permanente avrà inizio **a partire dal 1° gennaio 2021**. Per potersi adattare meglio a situazioni e capacità future, entro il 31 dicembre 2023 la Commissione europea effettuerà un riesame del numero totale dei membri e della composizione del corpo permanente. Entro il marzo 2024, e a seguito della discussione del riesame da parte del Consiglio e del Parlamento europeo, la Commissione presenterà proposte al fine di confermare o modificare il numero dei membri e la composizione del corpo permanente, come anche i contributi degli Stati membri.

L'Agenzia e il suo personale forniranno assistenza tecnica e operativa agli Stati membri, previo accordo degli Stati membri interessati. Le nuove norme prevedono che il personale del corpo permanente inviato in uno Stato membro possa esercitare, sempre **previa autorizzazione dello Stato**

⁷ Nella relazione inviata alle Camere ai sensi dell'articolo 6, comma 4, della legge n. 234 del 2012, il Governo italiano, pur condividendo le finalità perseguite dall'iniziativa, sia per quanto riguarda un più efficace controllo delle frontiere esterne che il potenziamento della capacità di effettuare rimpatri dei migranti irregolari, osservava tuttavia come la proposta normativa tenda a conferire un maggior peso e autorità decisionale alla Commissione europea e all'Agenzia stessa, rilevando in particolare che le disposizioni che prefigurano il dispiegamento delle guardie europee sul territorio di uno Stato interessato in assenza del consenso di quest'ultimo (di cui agli artt. 10 e 43 della proposta) potrebbero considerarsi come violazione della sovranità nazionale. Tale orientamento è stato riaffermato nella Relazione programmatica sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea, in cui il Governo ha manifestato l'intenzione di opporsi, nell'ambito del negoziato, a tentativi di strutturare meccanismi di controllo sui sistemi nazionali di gestione delle frontiere invasive della propria sfera di sovranità.

membro ospitante, alcuni poteri esecutivi relativamente all'esecuzione di compiti di controllo di frontiera o di rimpatrio, compreso l'uso della forza o di armi.

E' stata aggiunta una **quarta categoria di personale operativo** degli Stati membri, destinato esclusivamente agli interventi rapidi alle frontiere, che sarà messo immediatamente a disposizione dell'Agenzia e che potrà essere impiegato da ciascuno Stato membro entro cinque giorni lavorativi. La "riserva di reazione rapida" sarà utilizzata esclusivamente come ultima risorsa e solo quando il personale delle categorie da 1 a 3, necessario per il tipo di operazione richiesta e che farà parte del corpo permanente, sia già pienamente impiegato. Il numero totale del personale messo a disposizione dagli Stati membri per la categoria quattro ammonta a 1.500 unità.

Rimpatri. Su richiesta dello Stato membro interessato o di propria iniziativa e di concerto con quest'ultimo, l'Agenzia fornirà sostegno tecnico e operativo agli Stati membri nelle operazioni di rimpatrio. Il sostegno riguarderà sia le attività precedenti le procedure di rimpatrio che quelle successive all'arrivo e al rimpatrio stesso. Supporto verrà inoltre fornito, in cooperazione con gli Stati membri, per i rimpatri volontari. L'Agenzia potrà inoltre assistere gli Stati membri nell'identificazione dei cittadini di Paesi terzi e nell'acquisizione dei documenti di viaggio. Rimarrà agli Stati membri la responsabilità delle decisioni di merito sul rimpatrio.

Cooperazione con i Paesi terzi. Gli Stati membri e l'Agenzia coopereranno con i Paesi terzi ai fini della gestione integrata delle frontiere e della politica in materia di migrazione⁸. La cooperazione con i Paesi terzi verrà rafforzata consentendo all'Agenzia un ambito di azione più ampio e non limitando le sue possibilità di cooperazione ai Paesi confinanti.

In circostanze che richiedono l'invio di squadre per la gestione delle frontiere attinte dal corpo permanente della Guardia di frontiera e costiera europea in un Paese terzo in cui i membri delle squadre eserciteranno poteri esecutivi, l'Unione potrà concludere con il Paese terzo interessato un **accordo sullo status**, sulla base dell'articolo 218 del Trattato sul funzionamento dell'UE. Tale accordo sullo *status* riguarderà tutti gli aspetti necessari all'esecuzione delle attività; stabilirà in particolare l'ambito dell'operazione, la responsabilità civile e penale e i compiti e le competenze dei membri delle squadre. L'accordo sullo *status* dovrà inoltre garantire il pieno rispetto dei diritti fondamentali nel corso di tali operazioni.

L'Agenzia potrà inoltre inviare **funzionari di collegamento** appartenenti alle reti di cooperazione locale o regionale dei funzionari di collegamento incaricati dell'immigrazione e degli esperti della sicurezza dell'UE e degli Stati membri. Sarà data priorità all'invio di funzionari di collegamento nei Paesi terzi che sono, in base a un'analisi dei rischi, Paesi di origine o di transito per la migrazione irregolare.

Diritti fondamentali. L'Agenzia elaborerà e attuerà una strategia e un piano d'azione in materia di diritti fondamentali, sotto la supervisione del **responsabile dei diritti fondamentali**, e un meccanismo efficace per il suo monitoraggio.

15 aprile 2019

A cura di Viviana Di Felice

⁸ La proposta della Commissione conteneva la dicitura "compresi i rimpatri".