

OSSERVAZIONI E PROPOSTE DELLA 14^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Politiche dell'Unione europea)

Ai sensi dell'articolo 144, comma 1, del Regolamento

(Estensore: Sen. L. ROMANO)

Roma, 9 marzo 2016

Osservazioni sull'atto:

Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla guardia costiera e di frontiera europea e che abroga il regolamento (CE) n. 2007/2004, il regolamento (CE) n. 863/2007 e la decisione 2005/267/CE del Consiglio (COM(2015) 671)

La Commissione, esaminato l'atto in titolo,

considerato che la proposta rappresenta un punto di novità importante nella politica europea sulla gestione delle frontiere esterne dell'Unione, in quanto prevede la sostituzione dell'attuale Agenzia FRONTEX con una nuova agenzia, denominata "Agenzia europea della guardia costiera e di frontiera", con competenze accresciute e rafforzate, nonché in quanto istituisce una "guardia costiera e di frontiera europea", in cui la nuova Agenzia europea, congiuntamente con le autorità nazionali di frontiera, condividono la responsabilità di una gestione europea integrata delle frontiere esterne dell'Unione, al fine di gestire efficacemente la pressione migratoria, comprese le procedure di rimpatrio, e garantire un livello elevato di sicurezza interna nell'Unione, salvaguardando al contempo la libera circolazione delle persone al suo interno;

considerato che alla nuova Agenzia europea della guardia costiera e di frontiera sono attribuiti i seguenti compiti: - definire una strategia operativa e tecnica per l'attuazione di una gestione integrata delle frontiere a livello dell'Unione; - verificare l'efficace funzionamento del controllo di frontiera alle frontiere esterne degli Stati membri; - svolgere valutazioni delle vulnerabilità e provvedere affinché siano colmate le carenze nella gestione delle frontiere esterne da parte delle autorità nazionali; - fornire maggiore assistenza operativa e tecnica agli Stati membri tramite operazioni congiunte e interventi rapidi alle frontiere e garantire l'esecuzione pratica delle misure in situazioni che richiedono un'azione urgente alle frontiere esterne; - organizzare, coordinare ed effettuare operazioni e interventi di rimpatrio;

considerato in particolare che:

- in base all'articolo 12, l'Agenzia svolge una valutazione delle vulnerabilità, relativa ai singoli Stati membri, in cui considera l'attrezzatura tecnica, i sistemi, le capacità, le risorse e i piani di emergenza degli Stati membri, al fine di verificare la capacità degli Stati membri di affrontare prontamente problemi imminenti, comprese minacce e pressioni presenti e future alle frontiere esterne, e di identificare, specialmente per quanto riguarda gli Stati membri che fanno fronte a pressioni specifiche e sproporzionate, eventuali conseguenze immediate alle frontiere esterne e

Al Presidente
della 1^a Commissione permanente
S E D E

conseguenze successive sul funzionamento dello spazio Schengen. Su tale base, l'Agazia adotta una decisione che stabilisce le necessarie misure correttive che lo Stato membro interessato deve obbligatoriamente adottare entro un determinato termine. Qualora lo Stato membro non si conforma alla decisione, la questione viene rimessa alla Commissione europea, la quale può adottare una decisione mediante atto di esecuzione, in cui definisce le misure di intervento operativo diretto che devono essere prese dall'Agazia e impone allo Stato membro interessato di cooperare nella loro attuazione (articolo 18);

- in base all'articolo 14, su richiesta di uno Stato membro, l'Agazia può svolgere "operazioni congiunte" per far fronte a minacce presenti o future alle frontiere esterne, dovute all'immigrazione irregolare o alla criminalità transfrontaliera. Sempre su richiesta, può effettuare "interventi rapidi", per un periodo limitato, per far fronte a pressioni specifiche e sproporzionate, specie in caso di afflusso massiccio alle frontiere esterne di cittadini di Paesi terzi che tentano di entrare illegalmente nel territorio dello Stato membro. In caso di richiesta di "intervento rapido" l'Agazia decide entro 2 giorni, elabora insieme allo Stato membro, entro ulteriori 3 giorni, un piano operativo, ed entro altri 3 giorni invia la squadra di intervento rapido (articolo 16);

- in base all'articolo 17, relativo agli "hotspots" – punti di crisi di frontiera gestiti dalle "squadre di sostegno per la gestione della migrazione" composte congiuntamente da forze dello Stato membro, dell'Agazia, dell'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO) e di Europol – lo Stato membro può chiedere un ulteriore rinforzo operativo e tecnico all'Agazia, che potrà riguardare operazioni di *screening* dei migranti (identificazione, registrazione e raccolta di informazioni), di informazione sulla possibilità di chiedere asilo o ricollocazione in altro Stato membro, o di rimpatrio;

- in base all'articolo 19, ogni Stato membro deve contribuire alla formazione di una "riserva di intervento rapido" nella misura pari almeno al 3% del personale degli Stati membri privi di frontiere terrestri o marittime e al 2% del personale degli Stati membri con frontiere terrestri o marittime, per formare un corpo permanente di almeno 1.500 guardie di frontiera, posto a disposizione immediata dell'Agazia, che può essere dispiegato a partire da ciascuno Stato membro entro tre giorni dall'approvazione del piano operativo;

- oltre ad assicurare il personale per i predetti contingenti di intervento rapido, gli Stati membri contribuiscono anche per costituire le squadre europee di guardie costiere e di frontiera da impiegare nelle operazioni congiunte, e inviano esperti nazionali da distaccare per un periodo indicativo di 12 mesi presso l'Agazia. Tali contributi sono stabiliti sulla base di accordi bilaterali annuali tra l'Agazia e gli Stati membri, e il loro impiego effettivo può essere comunque bloccato nel caso in cui lo Stato membro si trovi a far fronte a una situazione eccezionale che incide in misura sostanziale sull'adempimento dei compiti nazionali (articolo 19);

- nell'ambito delle sue funzioni e in particolare degli interventi rapidi e delle operazioni congiunte, l'Agazia ha il compito di assistere gli Stati, "tenendo conto del fatto che alcune situazioni possono comportare emergenze umanitarie e il soccorso in mare" (articoli 7 e 14). A tal fine prevede anche attività di formazione sui diritti fondamentali, l'accesso alla protezione internazionale e la ricerca e soccorso (articolo 35);

- in riferimento agli aspetti gestionali e organizzativi, la proposta stabilisce che deve essere lo Stato membro ospitante ad impartire le istruzioni alle squadre, conformemente al piano operativo concordato con l'Agenzia (articolo 20). L'Agenzia copre pienamente i costi relativi alla partecipazione del personale degli Stati membri alle squadre europee di guardie costiere e di frontiera, relativamente a viaggi di trasferta, vaccinazioni, assicurazioni, diaria, spese di alloggio e attrezzature tecniche (articolo 23). Le entrate dell'Agenzia derivano dal bilancio dell'Unione europea, da compensi per i servizi forniti e da contributi volontari degli Stati membri (articolo 75). L'Agenzia ha sede a Varsavia, in Polonia (articolo 55);

- in materia di procedure per il rimpatrio, l'articolo 26 istituisce, in seno all'Agenzia, l'Ufficio rimpatri, che coordina o fornisce sostegno operativo alle attività di rimpatrio degli Stati membri, al fine di instaurare un sistema integrato di gestione dei rimpatri, con la partecipazione delle autorità competenti dei Paesi terzi, nel rispetto dei diritti fondamentali e dei principi generali del diritto dell'Unione e del diritto internazionale. Gli Stati membri informano mensilmente all'Agenzia delle loro operazioni di rimpatrio e delle loro necessità di assistenza o coordinamento. L'Agenzia può fornire, su richiesta, assistenza operativa, inviando "squadre europee di intervento per i rimpatri" o organizzando operazioni di rimpatri. A tal fine, in base all'articolo 37, l'Agenzia può noleggiare o acquistare, autonomamente o in comproprietà con uno Stato membro, attrezzature tecniche da utilizzare durante le operazioni, compresi veicoli, imbarcazioni o velivoli;

- la proposta prevede anche una cooperazione accresciuta con i Paesi terzi, tra cui la possibilità di effettuare operazioni congiunte alle frontiere esterne che coinvolgono uno o più Stati membri e Paesi terzi confinanti, la possibilità di collaborare direttamente con le autorità competenti dei Paesi terzi nei casi di rimpatrio e di acquisizione dei documenti di viaggio, nonché la possibilità di inviare funzionari di collegamento nei Paesi terzi per contribuire a prevenire e combattere l'immigrazione irregolare e agevolare il rimpatrio di cittadini di Paesi terzi in posizione irregolare (articoli 53 e 54);

valutata la relazione del Governo, elaborata ai sensi dell'articolo 6, commi 4 e 5, della legge n. 234 del 2012,

formula, per quanto di competenza, osservazioni favorevoli, con i seguenti rilievi:

- la base giuridica è correttamente individuata nell'articolo 77, paragrafo 2, lettere b) e d), del TFUE, che prevede la procedura legislativa ordinaria per adottare le misure riguardanti i controlli alle frontiere esterne e l'istituzione progressiva di un sistema integrato di gestione delle frontiere esterne, e nell'articolo 79, paragrafo 2, lettera c), del TFUE, che prevede la procedura legislativa ordinaria per adottare le misure relative all'immigrazione clandestina e al soggiorno irregolare, compresi l'allontanamento e il rimpatrio delle persone in soggiorno irregolare;

- per quanto riguarda il principio di sussidiarietà, non vi è dubbio che per fronteggiare la crisi migratoria, a cui si aggiungono esigenze di sicurezza interna, occorre mettere in atto con urgenza un intervento forte a livello dell'Unione in grado di assicurare il contributo di tutti gli Stati membri, in base al principio di solidarietà e di condivisione degli oneri, alla gestione delle frontiere esterne dell'Unione.

La proposta risponde, quindi, ai due parametri del principio di sussidiarietà, relativi alla necessità dell'azione europea e al suo valore aggiunto.

In tale prospettiva, peraltro, la sua rapida approvazione si rende improcrastinabile per gli effetti che potrà avere anche sul più celere ripristino del corretto funzionamento dell'Area Schengen, i cui principi, imperniati sulla libera circolazione delle persone, esigono che i controlli alle frontiere esterne dell'Unione siano effettivi ed efficaci;

- per quanto riguarda il principio di proporzionalità, proprio perché la logica solidaristica è quella di assicurare il necessario sostegno agli Stati membri in cui la pressione migratoria è maggiore, desta perplessità il meccanismo di imposizione o di forzata sostituzione, previsto dall'articolo 18, nella gestione delle frontiere dello Stato membro in questione. Tale previsione, infatti, sembra rispondere all'eventualità che lo Stato membro non voglia collaborare a una corretta gestione delle frontiere, cosa che non risponde all'obiettivo della proposta stessa che è quello di istituire un sistema di condivisione dell'onere di gestione delle frontiere esterne dell'Unione, nelle zone di maggiore pressione migratoria, come richiesto da lungo tempo dall'Italia.

Pertanto, si valutino con attenzione le implicazioni di tale disposizione in relazione al rispetto del principio di proporzionalità, dovendo ricercarsi, ove possibile, il consenso dello Stato membro interessato, nonché in relazione all'articolo 72 del TFUE, secondo cui il mantenimento dell'ordine pubblico e la salvaguardia della sicurezza interna sono compiti di esclusiva responsabilità e competenza degli Stati membri;

- proprio in ragione di tali perplessità si ritiene necessario che nella valutazione di vulnerabilità, di cui all'articolo 12 della proposta, che può successivamente dare luogo ad un atto esecutivo obbligatorio della Commissione europea ai sensi dell'articolo 18, sia previsto un più ampio coinvolgimento dello Stato membro interessato;

- si ritiene, invece, auspicabile rafforzare la partecipazione degli Stati membri al meccanismo di condivisione nella gestione delle frontiere e soprattutto di quegli Stati non sottoposti ad una significativa pressione alle frontiere. Al riguardo si ricorda che, in base agli ultimi dati pubblicati nella comunicazione della Commissione europea, del 10 febbraio 2016, sullo stato di attuazione delle azioni prioritarie intraprese nel quadro dell'agenda europea sulla migrazione (COM(2016) 85), le richieste di personale, rivolte agli Stati membri da Frontex e dall'Ufficio per l'asilo EASO, non hanno ricevuto una risposta pienamente soddisfacente.

In questo contesto, il sistema obbligatorio per la formazione della "riserva di intervento rapido", di cui all'articolo 19, paragrafo 5, si ritiene debba prevedere un coinvolgimento molto maggiore degli Stati membri in cui non è in atto una pressione migratoria significativa alle proprie frontiere. A tal fine, il criterio del 2/3 per cento del personale degli Stati membri a seconda che abbiano o no frontiere esterne, potrebbe essere integrato con una quantificazione basata sull'effettivo impegno dello Stato membro nel far fronte a pressioni migratorie in atto.

Inoltre, per quanto riguarda il contributo alle "operazioni congiunte", di cui al paragrafo 3 dell'articolo 19, e al distacco di esperti nazionali presso l'Agenzia, di cui al paragrafo 8 dell'articolo 19, si ritiene opportuno stabilire procedure più stringenti, con scadenze temporali, per la conclusione e l'attuazione dei previsti accordi bilaterali con l'Agenzia, nonché quote minime di partecipazione sempre in base al grado di pressione migratoria in atto sulle proprie frontiere;

- si ritiene, inoltre, necessario che, accanto al sostegno nella gestione delle frontiere, siano sviluppati sostegni europei specifici per la gestione interna dei migranti, ai fini della loro accoglienza e integrazione nel tessuto sociale degli Stati membri in cui sono insediati o ricollocati;

- analogamente, si ritiene necessario rafforzare le politiche dell'Unione di diretta collaborazione con i Paesi terzi. Al riguardo si apprezzano le specifiche norme di cui agli articoli 53 e 54 della proposta, relative alle operazioni congiunte alle frontiere e all'invio di funzionari di collegamento per agevolare i rimpatri. Si auspica, tuttavia, che l'Unione dia corso effettivo agli impegni programmatici espressi in relazione alla prospettiva di integrare in modo organico e coordinato, nella politica europea comune in materia di migrazione, tutte le politiche e gli strumenti che l'Unione ha a disposizione: dagli aiuti allo sviluppo nei Paesi terzi, alle politiche di coesione economica e sociale interne all'UE, alla politica europea di vicinato (PEV), alla politica estera e di sicurezza comune (PESC) e alla politica di sicurezza e difesa comune (PSDC), oltre al pieno coinvolgimento del Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE);

- si invita inoltre a valutare l'opportunità di un maggior coordinamento con la politica di sicurezza e difesa comune (PSDC), considerati i significativi aspetti di vicinanza o comunanza con il settore della difesa, come il contingente obbligatorio di intervento rapido, la proprietà comune di attrezzature e mezzi tra cui veicoli, imbarcazioni, elicotteri e velivoli, e la stessa finalità di sicurezza e protezione delle frontiere, nonché a valutare l'opportunità di escludere esplicitamente le funzioni di difesa nazionale proprie delle Forze armate;

- si ritiene, infine, opportuno valutare anche gli aspetti connessi con la determinazione dell'indirizzo politico dell'operato dell'Agenzia, considerate le posizioni molto diversificate che sussistono tra gli Stati membri in materia di gestione dei flussi migratori nell'Unione europea, anche in relazione agli aspetti di cessione di sovranità previsti dalla proposta, e considerata la dualità tra la dimensione orientale e la dimensione mediterranea presente nelle politiche europee di vicinato, in relazione alla quale si auspica un pieno impegno europeo anche verso le frontiere meridionali, sebbene la sede dell'Agenzia sia confermata Varsavia.

Sen. Lucio Romano