



Strasburgo, 15.12.2015
COM(2015) 673 final

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL
CONSIGLIO**

**Una guardia costiera e di frontiera europea e una gestione efficiente delle frontiere
esterne dell'Europa**

I. INTRODUZIONE

La creazione dello spazio Schengen di libera circolazione senza frontiere interne rappresenta una conquista storica che costituisce tuttora l'emblema di quei valori europei che hanno fatto cadere mura e unito un continente. La rapidità con cui le persone, i beni e i servizi possono attraversare le frontiere dei nostri Stati membri contribuisce anche ad aumentare la nostra competitività in quanto spazio economico più ampio al mondo, creando contemporaneamente posti di lavoro e crescita. Tuttavia, la decisione di condividere uno spazio comune interno di libera circolazione comporta anche la responsabilità condivisa di fornire standard elevati e coerenti per la gestione e la sicurezza delle frontiere esterne. In effetti, uno spazio Schengen senza frontiere interne può esistere solo se le sue frontiere esterne sono sicure protette efficacemente.

La fiducia dei cittadini nella nostra capacità collettiva di gestire le frontiere esterne comuni è stata messa a dura prova dagli eventi di quest'anno e in particolare dall'aumento senza precedenti dei flussi di migranti e rifugiati. La crisi ha messo in luce carenze e lacune nei meccanismi di gestione delle frontiere esistenti, che si sono dimostrati insufficienti a garantire una gestione efficace e integrata delle frontiere. Alcuni Stati membri non hanno potuto garantire un controllo efficace delle frontiere né l'identificazione e la registrazione dei migranti irregolari. E la crisi ha dimostrato che le limitazioni di Frontex – carenza di risorse in termini di personale e attrezzature, incapacità di avviare e svolgere operazioni di rimpatrio o di gestione delle frontiere e la mancanza di un ruolo esplicito per condurre operazioni di ricerca e soccorso – hanno ostacolato la sua capacità di affrontare la situazione in modo efficace ponendovi rimedio.

Tra gennaio e novembre 2015 sono stati rilevati più di 1,5 milioni di attraversamenti illegali delle frontiere¹, che rappresentano il picco massimo mai raggiunto² di arrivi di migranti nell'UE. Cittadini di paesi terzi sono stati in grado di attraversare illegalmente le frontiere esterne dell'UE per poi continuare il loro viaggio in tutta l'UE, senza essere stati prima identificati, registrati e soggetti a controlli di sicurezza adeguati. L'entità di questi enormi movimenti secondari di migranti all'interno dell'UE ha seriamente messo in discussione la coerenza dello spazio Schengen e, di conseguenza, alcuni Stati membri hanno scelto di reintrodurre controlli temporanei alle frontiere interne — una situazione che non può e non deve durare a lungo. Alle preoccupazioni dei cittadini si sono aggiunte quelle in materia di sicurezza in seguito agli attacchi terroristici di quest'anno e al fenomeno dei combattenti terroristi stranieri.

È sempre più evidente che le sfide rappresentate da questi movimenti non possono essere affrontate adeguatamente dai singoli Stati membri con azioni non coordinate. Abbiamo bisogno di norme a livello dell'Unione e di un sistema unitario di responsabilità condivisa per la gestione delle frontiere esterne.

L'Agenda europea sulla migrazione della Commissione europea del maggio 2015³ ha individuato la necessità di passare a una gestione condivisa delle frontiere esterne, in linea con l'obiettivo di “instaurare progressivamente un sistema integrato di gestione delle frontiere esterne” stabilito all'articolo 77 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Nel discorso sullo stato dell'Unione

¹ Nel periodo gennaio-ottobre ci sono stati precisamente 1 284 549 attraversamenti illegali delle frontiere. I dati sono resi disponibili dalla rete di analisi dei rischi di Frontex (FRAN, *Frontex Risk Analysis Network*) e riguardano lo spazio Schengen, compresi i paesi candidati a Schengen. Comprendono i cittadini di paesi terzi individuati alle frontiere esterne (ad eccezione delle frontiere esterne temporanee) mentre entravano o cercavano di entrare illegalmente attraversando i valichi di frontiera. Per il mese di novembre i dati sono stati compilati dall'applicazione JORA (*Joint Operations Reporting Application*) e dal ministero degli Interni croato (<http://www.mup.hr/219696.aspx>); per le rotte riguardo alle quali i dati non erano ancora disponibili, si tratta di stime.

² Per il periodo 2009-2014, sono stati individuati, in totale, 813 044 attraversamenti illegali di valichi di frontiera.

³ COM(2015) 240 final.

pronunciato a settembre, il presidente della Commissione europea Jean-Claude Juncker ha annunciato che la Commissione presenterà misure ambiziose al riguardo prima della fine dell'anno sotto forma di una guardia costiera e di frontiera europea pienamente operativa, come poi è stato confermato nel programma di lavoro della Commissione per il 2016⁴.

Tale obiettivo è stato altresì evidenziato dal Parlamento europeo⁵ e sancito nei chiari orientamenti definiti dal Consiglio europeo il 23 settembre e il 15 ottobre⁶.

La presente comunicazione, e le misure che l'accompagnano, indicano una politica forte e unitaria in merito alla gestione delle frontiere esterne dell'UE, sulla base del principio della responsabilità condivisa. Un sistema integrato permanente per la gestione delle frontiere garantirà che l'Unione e i suoi Stati membri siano pronti a fronteggiare situazioni eccezionali alle frontiere esterne e in grado di reagire in modo efficace e in tempo utile qualora si verificassero. Esso si baserà su un meccanismo permanente di prevenzione delle crisi basato su un monitoraggio costante delle capacità degli Stati membri, ricorrendo anche a una periodica e stringente analisi dei rischi.

I benefici di uno spazio di libera circolazione privo di frontiere interne sono ormai condivisi da molti anni. È giunta l'ora di rendere la gestione efficace delle frontiere esterne una responsabilità veramente condivisa. È ora di fare un passo decisivo verso un sistema integrato di gestione delle frontiere esterne.

II. LA GUARDIA COSTIERA E DI FRONTIERA EUROPEA E IL PRINCIPIO DELLA RESPONSABILITÀ CONDIVISA

La Commissione europea propone di creare una guardia costiera e di frontiera europea per fare fronte alle nuove sfide e alle nuove realtà politiche che l'UE si trova a combattere, sia sul piano della migrazione che su quello della sicurezza interna.

Sarà istituita una **guardia costiera e di frontiera europea** al fine di assicurare l'effettiva applicazione di stringenti norme comuni di gestione delle frontiere nonché fornire, ove necessario, un sostegno operativo e capacità di intervento per rispondere rapidamente alle crisi emergenti alle frontiere esterne. La guardia costiera e di frontiera europea sarà composta dall'Agenzia europea della guardia costiera e di frontiera, costituita a partire da Frontex, nonché dalle autorità degli Stati membri responsabili della gestione delle frontiere, che continueranno a esercitare la gestione quotidiana delle frontiere esterne. Anche le autorità nazionali di guardia costiera faranno parte della guardia costiera e di frontiera europea, nella misura in cui effettuano la sorveglianza delle frontiere marittime. Notevolmente rafforzato risulterà il ruolo dell'Agenzia in merito al suo contributo a **operazioni di ricerca e soccorso**.

La nuova Agenzia europea della guardia costiera e di frontiera («l'Agenzia») sarà essenziale per il funzionamento di un sistema più integrato di gestione delle frontiere. Essa deve essere un centro di competenze e di capacità operative, un sostegno pratico alle autorità nazionali di controllo delle frontiere, nonché un garante dell'efficace funzionamento del sistema. La proposta della Commissione prevede una serie di misure per permettere all'Agenzia di rispondere efficacemente alle sfide attuali,

⁴ COM(2015) 610 final.

⁵ Nella risoluzione del 10 settembre, il Parlamento europeo ha sottolineato la necessità di garantire un'efficace gestione delle frontiere esterne.

⁶ In occasione della riunione informale dei capi di Stato o di governo del 23 settembre i leader hanno rimarcato la necessità di rafforzare i controlli alle frontiere esterne, e le conclusioni del Consiglio europeo del 15 ottobre hanno esplicitamente sollecitato l'istituzione di un sistema integrato di gestione delle frontiere esterne.

basandosi sulle raccomandazioni formulate dal Consiglio di amministrazione di Frontex nel novembre 2015⁷.

Per essere efficace, la guardia costiera e di frontiera europea deve essere presente in tutte le fasi di gestione delle frontiere. In primo luogo, è necessario fissare norme comuni che rispondano al bisogno di una solida gestione delle frontiere in grado di reagire in momenti di crisi. L'integrazione dei livelli nazionali e dell'Unione all'interno della guardia costiera e di frontiera europea dovrebbe consentire di porre il continuo miglioramento delle norme al centro del lavoro delle autorità nazionali di controllo delle frontiere, comprese le guardie costiere nella misura in cui esse svolgono compiti di controllo di frontiera, a tutti i livelli. Le autorità nazionali competenti svolgeranno i loro normali compiti in linea con le norme elaborate, e una pressante presenza dell'Unione contribuirà a garantirne un'applicazione uniforme in tutti gli Stati membri. In secondo luogo, è necessaria la presenza di un sistema in grado di individuare le carenze con congruo anticipo, al fine di prendere misure correttive. In terzo luogo, è essenziale disporre di un sistema solido e reattivo per garantire che le crisi siano affrontate adeguatamente ogniqualvolta sia necessario. In situazioni eccezionali, il sostegno fornito agli Stati membri in prima linea deve essere considerato una responsabilità che l'UE e gli Stati membri devono condividere e sostenere insieme. A tale riguardo, la guardia costiera e di frontiera europea deve essere in grado di intervenire quando le guardie di frontiera nazionali degli Stati membri in prima linea non possono gestire efficacemente, per qualsiasi motivo, le sfide che si trovano ad affrontare da soli.

III. UN SISTEMA UNICO DI GESTIONE INTEGRATA DELLE FRONTIERE ESTERNE

1. ATTUAZIONE EFFICACE DELLA GESTIONE INTEGRATA DELLE FRONTIERE

La gestione integrata delle frontiere non si limita ai controlli di frontiera effettuati esclusivamente alle frontiere esterne. Essa comprende misure attuate nei paesi terzi, misure svolte con paesi terzi limitrofi e misure all'interno dello spazio di libera circolazione, compreso il rimpatrio dei migranti irregolari dall'UE verso i loro paesi di origine. La gestione adeguata delle frontiere è sostenuta anche da un'ulteriore serie di elementi quali una solida e periodica analisi dei rischi, una migliore cooperazione interagenzie e l'uso di tecnologie avanzate.

Come primo passo, è necessario garantire che le vigenti norme comuni dell'UE siano pienamente e adeguatamente attuate. La loro attuazione è essenziale anche in circostanze normali, quando lo spazio di libera circolazione deve comunque essere garantito anche in assenza di ulteriore pressione.

Per garantire il monitoraggio costante della gestione delle frontiere esterne degli Stati membri, la Commissione propone di rafforzare gli obblighi di cooperazione e di condivisione delle informazioni tra la nuova Agenzia europea della guardia costiera e di frontiera e le autorità nazionali. In particolare, presso l'Agenzia verrà istituito un centro di monitoraggio e analisi dei rischi con il compito di seguire i flussi migratori verso e all'interno dell'Unione europea. Tale strumento andrà di pari passo con un'**analisi dei rischi** affidabile e aggiornata. Sarà reso obbligatorio l'uso del modello comune di analisi integrata dei rischi (CIRAM), elaborato dall'Agenzia in stretta cooperazione con gli Stati membri.

Per sostenere lo sviluppo di un approccio integrato e rafforzare ulteriormente il regolare controllo della gestione delle frontiere esterne da parte degli Stati membri, l'Agenzia distaccherà **funzionari di collegamento** presso specifici Stati membri determinati sulla base di un'analisi dei rischi e in consultazione con il consiglio di amministrazione. In quanto cooperanti con le autorità nazionali delle

⁷ Le raccomandazioni facevano seguito a una valutazione esterna di Frontex, svolta in linea con la sua base giuridica attuale e completata nel giugno 2015.

guardie di frontiera (nonché con la guardia costiera nella misura in cui essa svolge compiti di controllo di frontiera) e in quanto interfaccia tra queste ultime e l’Agenzia, i funzionari di collegamento saranno pienamente integrati nel lavoro delle autorità nazionali e dei sistemi di informazione e in grado di assicurare che l’Agenzia sia pienamente informata in tempo reale. Essi identificheranno possibili carenze nei sistemi nazionali di gestione delle frontiere ed elaboreranno raccomandazioni per porvi rimedio. Ciò aiuterà a individuare le misure preventive necessarie in modo proattivo e condiviso e contribuirà ad evitare che potenziali carenze possano diventare un problema.

Per garantire un’efficace attuazione della gestione europea integrata delle frontiere, l’Agenzia svilupperà un’ampia panoramica delle capacità degli Stati membri che includa anche l’assegnazione di personale e attrezzature alle frontiere esterne. Per meglio identificare i punti deboli e porvi rimedio, la Commissione propone di rafforzare in modo significativo (rispetto all’attuale situazione Frontex) il “test di vulnerabilità” dell’Agenzia, trasformandolo in un meccanismo obbligatorio di **valutazione delle vulnerabilità**. Sarà concepito in modo da integrare il meccanismo di valutazione Schengen⁸ e garantirà che le esigenze specifiche delle sezioni di frontiera esterna esposte a minacce, ad esempio pressioni migratorie sproporzionate, possano essere soddisfatte in modo adeguato. Le informazioni necessarie per effettuare questa valutazione di vulnerabilità saranno integrate dai funzionari di collegamento distaccati, che utilizzeranno i dati raccolti durante le loro attività sul campo.

Valutando le risorse e le attrezzature degli Stati membri nonché la loro pianificazione di contingenza, l’Agenzia dovrà stabilire se essi sono ben preparati per affrontare future sfide e individuare le carenze esistenti. In base all’esito della valutazione, se necessario, l’Agenzia dovrà stabilire le azioni correttive necessarie per porre rimedio a lacune esistenti o emergenti. Le decisioni dell’Agenzia saranno vincolanti per lo Stato membro interessato. Se la necessaria azione correttiva non viene intrapresa entro i termini stabiliti dall’Agenzia, la Commissione europea può autorizzare l’Agenzia ad adottare ulteriori misure, compreso l’invio di squadre della guardia costiera e di frontiera europea (cfr. in appresso).

2. PREVENZIONE DELLE CRISI E INTERVENTI ALLE FRONTIERE ESTERNE

Non bisogna consentire che la situazione alle frontiere esterne si deteriori al punto di compromettere il funzionamento dello spazio Schengen.

In caso di pressioni migratorie urgenti o eccezionali, già oggi gli Stati membri possono avvalersi della possibilità di richiedere il dispiegamento di risorse fornite dall’Agenzia⁹. **Gli Stati membri possono richiedere operazioni congiunte e interventi rapidi alle frontiere** e l’invio, a loro sostegno, di squadre della guardia costiera e di frontiera europea.

Tuttavia, la crisi dei rifugiati ha messo in luce due problemi fondamentali che riguardano le strutture esistenti, dovuti al fatto che l’impiego delle risorse dell’Agenzia si basa, in primo luogo, sulla volontà degli Stati membri a inviare risorse destinate alla frontiera esterna in un momento specifico e, in secondo luogo, su una richiesta formale proveniente da uno Stato membro in prima linea. La struttura e il mandato della nuova guardia costiera e di frontiera europea intendono attenuare entrambi i problemi. Da un lato, tali carenze sono emerse chiaramente in particolare nel caso della Grecia, quando Frontex ha chiesto agli Stati membri di fornire 743 agenti da distaccare presso la frontiera esterna greca: a tutt’oggi ne sono stati forniti solo 447. Dall’altro, e nonostante i numerosi appelli

⁸ Regolamento (UE) n. 1053/2013 del Consiglio, del 7 ottobre 2013, che istituisce un meccanismo di valutazione e di controllo per verificare l’applicazione dell’acquis di Schengen e che abroga la decisione del comitato esecutivo del 16 settembre 1998 che istituisce una Commissione permanente di valutazione e di applicazione di Schengen (GU L 295 del 6.11.2013, pag. 27).

⁹ 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 e modifica il regolamento (CE) n. 2007/2004 del Consiglio limitatamente a tale meccanismo e disciplina i compiti e le competenze degli agenti distaccati.

politici a tal fine, alcuni Stati membri non hanno attivato i meccanismi disponibili per interventi alle frontiere: di conseguenza, Frontex non è stato in grado di intervenire.

Una riserva di guardie di frontiera europee

L’Agenzia deve pertanto avere a disposizione immediata e diretta un numero sufficiente di esperti altamente qualificati, con un profilo adeguato, nonché le rilevanti attrezzature tecniche. Attualmente i conferimenti di risorse operative e di esperti a Frontex avvengono, in linea di principio, su base volontaria. Questo metodo di lavoro, al quale si aggiunge l’attuale crisi migratoria, ha recentemente portato a carenze che hanno impedito a Frontex di svolgere i suoi compiti operativi al massimo della sue capacità. Tali carenze devono essere corrette.

Per garantire la capacità dell’Agenzia di svolgere i propri compiti in risposta a situazioni di emergenza, sarà creata una **riserva di rapido intervento** composta da esperti che costituiranno un corpo permanente a disposizione dell’Agenzia. L’Agenzia, in quanto organismo incaricato di attuare la gestione integrata delle frontiere europee, sarà in grado di attingere a questa riserva con **estrema rapidità** quando le circostanze richiedono una **risposta immediata**. Gli Stati membri dovranno mettere a disposizione almeno 1 500 guardie di frontiera che l’Agenzia potrà inviare nel giro di pochi giorni per interventi rapidi alle frontiere. Analogamente, l’Agenzia avrà a sua disposizione un **parco di attrezzature tecniche** all’interno del quale gli Stati membri, non appena ricevano richiesta, dovranno mettere a disposizione attrezzature operative acquistate a un tasso di cofinanziamento del 90% nell’ambito degli importi aggiuntivi per **azioni specifiche**¹⁰ del Fondo Sicurezza interna. Ciò garantirà che si ponga fine alla situazione attuale in cui, se gli Stati membri in prima linea non hanno a disposizione sufficienti apparecchiature essenziali per il rilevamento delle impronte, Frontex non è in grado di fornirle poiché si aspetta che siano gli Stati membri a rendere disponibili queste risorse.

Diritto di intervenire

L’Agenzia deve essere in grado di intervenire in situazioni urgenti, assicurando che vengano avviate azioni sul terreno anche in mancanza di una richiesta di assistenza da parte dello Stato membro interessato o se esso ritiene che non siano necessari interventi supplementari.

Da un lato, tali misure potrebbero rendersi necessarie in conseguenza di un aumento sproporzionato della pressione in una particolare sezione della frontiera esterna, se le autorità nazionali delle guardie di frontiera (e delle guardie costiere, nella misura in cui svolgono compiti di controllo di frontiera) non sono in grado di far fronte alla crisi in atto. Dall’altro, l’esigenza di un’azione urgente su una determinata sezione delle frontiere esterne potrebbe essere dovuta a una carenza nel sistema di gestione delle frontiere di uno Stato membro che l’Agenzia aveva individuato a seguito di una valutazione delle vulnerabilità e in merito alla quale aveva raccomandato misure correttive che lo Stato membro interessato non ha provveduto ad attuare entro i termini previsti.

Quando vengono individuate delle carenze e al fine di **adottare tempestivamente misure correttive**, evitando di raggiungere una situazione di crisi, l’Agenzia avrà il potere di **raccomandare** che gli Stati membri avviino operazioni congiunte o interventi rapidi alle frontiere.

Qualora le carenze persistano e gli interventi a livello nazionale difettino, la Commissione potrà adottare una decisione di esecuzione che stabilisce che la situazione in una determinata sezione delle

¹⁰ A norma del regolamento (UE) n. 515/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, che istituisce una parte del Fondo sicurezza interna (GU L 150 del 20.5.2014, pag. 143), alle azioni specifiche è destinato un “importo aggiuntivo”: si tratta cioè di uno stanziamento supplementare che si aggiunge alle dotazioni settennali nazionali di base degli Stati membri ed è assegnato con criteri competitivi, tenendo conto della volontà degli Stati membri di attuare azioni che rispondono a priorità specifiche dell’Unione nell’ambito dei loro programmi nazionali.

frontiere esterne richiede un'azione urgente, affidando all'Agenzia il compito di intraprendere adeguate misure operative. Questo permetterà all'Agenzia di **intervenire immediatamente in situazioni di crisi** inviando alle frontiere esterne delle squadre europee di guardie costiere e di frontiera.

Attuazione dell'approccio basato sui punti di crisi (hotspot) e collaborazione con i paesi terzi

Un compito fondamentale dell'Agenzia sarà lo sviluppo dell'approccio basato sui punti di crisi, inizialmente introdotto dall'agenda europea sulla migrazione, che le consentirà di inviare squadre europee di guardie costiere e di frontiera nell'ambito delle squadre per la gestione della migrazione nei punti di crisi.

Inoltre, la proposta della Commissione prevede un rafforzamento del ruolo dell'Agenzia per quanto riguarda la **cooperazione con i paesi terzi**, che le consentirà di coordinare la cooperazione operativa tra gli Stati membri e i paesi terzi vicini in materia di gestione delle frontiere anche tramite l'invio di funzionari di collegamento nei paesi terzi o l'avvio di operazioni congiunte sul territorio dell'Unione o nel territorio di paesi terzi. Ciò permetterà in particolare di porre rimedio alla situazione che attualmente concerne la cooperazione con i paesi dei Balcani occidentali dove, nonostante l'accordo dei paesi terzi in questione, Frontex non è in grado di fornire assistenza operativa in quanto non ha mandato di inviare squadre di guardie di frontiera in paesi come la Serbia o la ex Repubblica iugoslava di Macedonia.

3. FUNZIONI DELLE GUARDIA COSTIERA

Il ruolo delle guardie costiere è fondamentale: proteggono le frontiere marittime e svolgono operazioni di soccorso in mare. L'attuale crisi ha dimostrato la necessità di una risposta più coordinata da parte delle competenti agenzie dell'Unione e dell'ampio spettro di autorità nazionali che svolgono mansioni di guardia costiera. Un miglior coordinamento può produrre risultati sia in termini di capacità per affrontare crisi in mare sia aiutando le autorità a lavorare in modo efficiente, attraverso, ad esempio, un miglior coordinamento e la messa in comune a livello dell'UE delle funzioni di guardia costiera pertinenti.

Esistono attualmente oltre 300 autorità civili e militari degli Stati membri incaricate di svolgere le diverse funzioni di guardia costiera in un'ampia gamma di settori quali protezione e sicurezza marittima, ricerca e soccorso, controllo di frontiera, controllo della pesca, controllo doganale, applicazione della legge in generale e protezione dell'ambiente. Le agenzie competenti dell'UE sostengono le autorità nazionali nell'esercizio della maggior parte di queste funzioni. Occorre stabilire un **approccio funzionale** secondo il quale le guardie costiere nazionali faranno parte della guardia costiera e di frontiera europea nella misura in cui svolgeranno compiti di controllo di frontiera. La Commissione propone pertanto di riunire più coesamente gli organismi e le agenzie esistenti che svolgono i compiti di guardia costiera. A livello dell'UE, questo obiettivo sarà conseguito allineando il mandato dell'Agenzia europea per la sicurezza marittima e dell'Agenzia europea di controllo della pesca con le disposizioni della nuova Agenzia e rafforzando le loro capacità, in particolare attraverso operazioni di sorveglianza programmate congiuntamente, razionalizzando la condivisione di informazioni e lo sviluppo di capacità, nonché fornendo servizi di vigilanza e di comunicazione basati su tecnologie di punta quali i sistemi aerei a pilotaggio remoto (droni).

L'Agenzia sarà dunque in grado, ad esempio, di accedere a nuove informazioni relative alle imbarcazioni utilizzate per l'immigrazione clandestina e la criminalità transfrontaliera che sono state individuate nel corso di operazioni di sorveglianza marittima la cui missione primaria non è il controllo di frontiera, ma il controllo della pesca o il rilevamento di fuoriuscite di idrocarburi. Questa

cooperazione intersettoriale pragmatica - che mette in comune le risorse e le informazioni - consentirà a chi gestisce le frontiere di attingere a capacità non strettamente connesse al controllo di frontiera.

4. IL RUOLO RAFFORZATO DELL'AGENZIA IN MATERIA DI RIMPATRIO

Il miglioramento dell'efficacia delle procedure di rimpatrio è stato riconosciuto come un obiettivo chiave per la gestione delle migrazioni. Rafforzare il ruolo dell'Agenzia europea della guardia costiera e di frontiera in materia di rimpatrio migliorerà la capacità dell'UE di procedere in modo soddisfacente al rimpatrio dei cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare. Come stabilito nel piano d'azione dell'UE sul rimpatrio¹¹, è auspicabile che l'Agenzia sia in grado di avviare le operazioni di rimpatrio e assistere gli Stati membri nell'acquisizione di documenti di viaggio.

L'Agenzia avrà il compito di coordinare tutte le attività legate al rimpatrio e fornirà agli Stati membri tutto il rinforzo tecnico e operativo necessario per un rimpatrio efficace dei cittadini di paesi terzi in situazione di soggiorno irregolare. A tal fine verrà creato un apposito **ufficio rimpatri** nell'ambito della struttura dell'Agenzia, che collaborerà con gli Stati membri espletando le procedure di identificazione e di rimpatrio, anche attraverso il finanziamento e il cofinanziamento, coordinando e organizzando operazioni di rimpatrio, nonché cooperando con le rilevanti autorità dei paesi terzi operanti nel settore del rimpatrio.

L'Agenzia svolgerà inoltre un ruolo importante e diretto negli interventi di rimpatrio. Sarà possibile inviare negli Stati membri i cui sistemi di rimpatrio sono sottoposti a una significativa pressione **squadre europee di intervento per il rimpatrio** composte da scorte, osservatori e specialisti in materia di rimpatrio. In situazioni urgenti, su richiesta di uno Stato membro o su iniziativa dell'Agenzia, sarà possibile inviare squadre europee di intervento rapido per il rimpatrio.

5. DIRITTI FONDAMENTALI E MECCANISMO DELL'AGENZIA DESTINATO ALLE DENUNCE

Dato il ruolo più incisivo e i compiti operativi rafforzati dell'Agenzia, è importante disporre di un adeguato meccanismo di denuncia destinato a chiunque ritenga di essere stato oggetto di una violazione dei diritti fondamentali nel corso di interventi operativi dell'Agenzia. L'importanza di tale meccanismo è stata sottolineata sia dal Parlamento europeo sia dal Mediatore europeo.

Il meccanismo prevede che all'interno dell'Agenzia operi un apposito responsabile dei diritti fondamentali che, secondo una procedura strutturata, riceverà le denunce e le sottoporrà al direttore esecutivo e agli Stati membri interessati. Gli Stati membri saranno tenuti a fornire informazioni sull'esito e sul seguito dato alla denuncia. Questa procedura amministrativa non pregiudicherà eventuali mezzi di ricorso. Inoltre, nei casi gravi o persistenti di violazioni dei diritti fondamentali o degli obblighi in materia di protezione internazionale, il direttore esecutivo dell'Agenzia potrebbe decidere non soltanto la sospensione o la cessazione delle attività operative svolte dall'Agenzia, ma anche la revoca del sostegno finanziario per l'operazione in questione.

IV. APPLICAZIONE UNIFORME DELLE NORME SCHENGEN

L'applicazione uniforme dell'insieme delle norme in materia di gestione delle frontiere deve essere monitorata con regolarità. L'istituzione della guardia costiera e di frontiera europea rende ancora più importante l'applicazione coerente in tutti gli Stati membri delle norme Schengen e l'esecuzione armonizzata dei compiti di gestione delle frontiere.

¹¹ COM(2015) 453 final.

Le leggi che disciplinano lo spazio Schengen costituiscono un insieme di norme dinamiche sviluppate nel tempo e incorporate non solo in atti giuridici ma anche in una serie di documenti contenenti disposizioni non vincolanti (*soft law*): manuali, orientamenti, cataloghi, migliori pratiche. La loro piena e corretta applicazione da parte degli Stati membri viene verificata periodicamente mediante il meccanismo di valutazione Schengen, che funge da strumento di controllo della qualità. Le valutazioni Schengen sono effettuate sulla base di programmi pluriennali e annuali adottati dalla Commissione. A seguito di missioni di valutazione, le squadre responsabili delle valutazioni¹² (“*équipes* responsabili delle valutazioni Schengen”) hanno formulato raccomandazioni destinate agli Stati membri per risolvere eventuali carenze nei loro sistemi nazionali di gestione delle frontiere.

In questo contesto, le relazioni di valutazione Schengen hanno spesso segnalato quale debolezza del processo di attuazione il fatto che una parte significativa delle norme Schengen siano incluse in documenti non vincolanti. La combinazione di misure non vincolanti e di norme giuridicamente vincolanti non si è sempre rivelata efficace, in particolare in quanto gli strumenti normativi non vincolanti potrebbero spesso essere interpretati e applicati in modi diversi.

Per evitare eventuali discrepanze e garantire che la guardia costiera e di frontiera europea svolga i propri compiti in modo coerente, è importante assicurare che le norme Schengen siano applicate nello stesso modo in tutta l’UE. Per conseguire un’applicazione uniforme e più armonizzata delle regole esistenti e consolidare maggiormente l’acquis di Schengen come «codice unico» di misure per la gestione delle frontiere, la Commissione si adopererà per sostituire le disposizioni non vincolanti con misure giuridicamente vincolanti.

V. MODIFICA MIRATA DEL CODICE FRONTIERE SCHENGEN

Il controllo alle frontiere esterne resta una delle principali misure di salvaguardia dello spazio senza controlli alle frontiere interne. Uno degli scopi dei controlli è quello di prevenire le minacce alla sicurezza interna e all’ordine pubblico degli Stati membri. Come hanno dimostrato i recenti attacchi terroristici, la minaccia può provenire anche da persone che beneficiano del diritto alla libera circolazione ai sensi della normativa unionale. I controlli alle frontiere esterne devono essere rafforzati al fine di consentire di identificare tali persone e ridurre al minimo i rischi per la sicurezza interna dello spazio Schengen. Ciò è confermato anche dalle conclusioni dell’ottava relazione semestrale sul funzionamento dello spazio Schengen.

Per soddisfare questa esigenza, la Commissione propone una modifica mirata del codice frontiere Schengen¹³ per quanto riguarda i **controlli dei cittadini dell’UE** basati sul raffronto con banche dati quali il sistema d’informazione Schengen, la banca dati sui documenti di viaggio rubati e smarriti, senza dimenticare i sistemi nazionali pertinenti. Come richiesto dal Consiglio Giustizia e affari interni del 9 e 20 novembre 2015, questa iniziativa prevede “controlli sistematici dei cittadini dell’UE, compresa la verifica delle informazioni biometriche, nelle pertinenti banche dati presso le frontiere esterne dello spazio Schengen sfruttando appieno le soluzioni tecniche al fine di non ostacolare la fluidità degli spostamenti”¹⁴.

Le modifiche proposte renderanno obbligatori i controlli sistematici basati sul raffronto con banche dati dei cittadini dell’UE a tutte le frontiere esterne (terrestri, marittime ed aeree) — oggi possibili sulla base di una valutazione del rischio. I controlli sistematici verificheranno l’identità e la

¹² Tali *équipes* sono state create con regolamento (UE) n. 1053/2013 del Consiglio, del 7 ottobre 2013, che istituisce un meccanismo di valutazione e di controllo per verificare l’applicazione dell’acquis di Schengen e che abroga la decisione del comitato esecutivo del 16 settembre 1998 che istituisce una Commissione permanente di valutazione e di applicazione di Schengen (articolo 10).

¹³ Articolo 7, paragrafo 2, del codice frontiere Schengen.

¹⁴ Conclusioni del Consiglio dell’UE e degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio sulla lotta al terrorismo, 20 novembre 2015.

cittadinanza della persona e la validità e l'autenticità del documento di viaggio. Inoltre, essi dovranno verificare che le persone che entrano nello spazio Schengen non rappresentano una minaccia per l'ordine pubblico e la sicurezza interna. Le nuove norme contengono anche un elemento di flessibilità — se i controlli sistematici dei cittadini dell'UE alle frontiere terrestri e marittime avessero un effetto sproporzionato sul flusso del traffico, gli Stati membri potrebbero procedere in modo mirato sulla base di una valutazione del rischio.

VI. UN DOCUMENTO DI VIAGGIO EUROPEO PER IL RIMPATRIO

Garantire l'efficace rimpatrio dei cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare in Europa è una componente essenziale di un'ampia, credibile e sostenibile politica unionale in materia d'immigrazione.

L'attuale sistema dell'UE per il rimpatrio dei migranti irregolari non è sufficientemente efficace e la mancanza di documenti di viaggio validi emessi dai paesi di destinazione dei rimpatriandi è uno dei principali ostacoli che impediscono il buon esito di rimpatri e riammissioni. Attualmente, gli Stati membri possono rilasciare un documento europeo sostitutivo¹⁵ per i cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare che non possiedono un documento di viaggio valido. Tuttavia a causa, tra l'altro, delle caratteristiche di sicurezza e delle norme inadeguate che lo caratterizzano, il suo riconoscimento da parte dei paesi terzi non è soddisfacente. Sussiste l'evidente necessità di migliorare il riconoscimento del documento di viaggio dell'UE da parte dei paesi terzi al fine di assicurare il buon esito dei rimpatri, riducendo al contempo gli oneri amministrativi che gravano sulle autorità consolari competenti dei paesi terzi.

Facendo seguito a quanto annunciato nel piano d'azione dell'UE sul rimpatrio, la Commissione propone di creare un nuovo documento europeo di viaggio per il rimpatrio dei cittadini di paesi terzi, basato su un modello uniforme e dotato di caratteristiche tecniche e di sicurezza avanzate in grado di assicurare una più ampia accettazione da parte dei paesi terzi. Il riconoscimento di questo documento di viaggio dovrebbe essere promosso nel contesto degli accordi di riammissione o di altre intese con paesi terzi, nonché nel contesto della cooperazione in materia di rimpatrio con i paesi terzi non coperti da accordi formali.

La proposta di regolamento relativa a un documento europeo di viaggio per il rimpatrio ne definisce il formato e le caratteristiche di sicurezza, mentre le norme e le procedure comuni applicabili per effettuare il rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare sono disciplinate dalla direttiva sul rimpatrio¹⁶ e devono essere eseguite nel pieno rispetto dei diritti fondamentali, in particolare del principio di non respingimento.

VII. EUROSUR

Eurosur rappresenta il quadro comune per lo scambio di informazioni e la cooperazione tra tutte le autorità nazionali responsabili della sorveglianza alle frontiere esterne terrestri e marittime. Da quando è diventato operativo, alla fine del 2013, ha notevolmente migliorato la conoscenza situazionale alle frontiere esterne e nella zona prefrontaliera e ha contribuito in numerose occasioni a salvare la vita di migranti. Ciò è dovuto in gran parte agli sforzi di Frontex, come sottolineato anche nella relazione presentata questo mese da Frontex al Parlamento europeo e al Consiglio riguardo l'attuazione delle componenti di EUROSUR che rientrano nelle sue competenze.

¹⁵ GU C 274 del 19.9.1996, pag. 18.

¹⁶ Direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare (GU L 348 del 24.12.2008, pag. 98).

La Commissione ha adottato oggi un **manuale EUROSUR** che fornisce orientamenti alle autorità degli Stati membri riguardo all'attuazione e alla gestione di EUROSUR¹⁷.

Con migliaia di persone che arrivano ogni giorno in determinate sezioni della frontiera esterna, è chiaro che gli Stati membri devono anche essere in grado di reagire rapidamente e in modo coerente. Se è vero che la proposta legislativa inerente alla guardia costiera e di frontiera europea crea un'Agenzia più solida, è altrettanto vero che i centri nazionali di coordinamento per la sorveglianza di frontiera, stabiliti in base al regolamento Eurosur, svolgono un ruolo cruciale e gli Stati membri dovrebbero sfruttarli meglio per rafforzare le proprie capacità di reazione.

Il manuale EUROSUR descrive in dettaglio i compiti dei centri nazionali di coordinamento, indicando anche come possono collaborare con le altre autorità nazionali e gestire le risorse, il personale e i sistemi nazionali di sorveglianza delle frontiere. Il manuale stabilisce in che modo i centri nazionali di coordinamento e Frontex possono scambiarsi informazioni su incidenti, pattugliamenti e intelligence, e coordinare la loro reazione nelle varie sezioni di frontiera. Infine, il manuale fornisce orientamenti tecnici per la gestione della rete di comunicazione di Eurosur e delle informazioni classificate.

VIII. CONCLUSIONE

Le misure adottate oggi costituiscono un passo necessario verso un'efficace **gestione integrata delle frontiere europee**.

La Commissione invita il Parlamento europeo e il Consiglio a dare la massima priorità a queste proposte, e in particolare alla proposta di regolamento sulla **guardia costiera e di frontiera europea**, in modo da poter ripristinare rapidamente la fiducia dei cittadini nelle frontiere esterne dell'Europa e da garantire l'integrità dello spazio Schengen di libera circolazione senza frontiere interne.

¹⁷ Regolamento (UE) n. 1052/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2013, che istituisce il sistema europeo di sorveglianza delle frontiere (Eurosur) (GU L 295 del 6.11.2013, pag. 11).