



PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI
DIPARTIMENTO POLITICHE EUROPEE
Servizio Informative parlamentari e Corte di Giustizia UE

Presidenza del Consiglio dei Ministri
DPE 0010290 P-4.22.25
del 31/10/2018



Camera dei Deputati
Ufficio Rapporti con l'Unione Europea

Senato della Repubblica
Ufficio dei rapporti con le istituzioni
dell'Unione Europea

e, p.c.

Ministero dell'Interno
Nucleo di valutazione degli atti UE

Ministero delle Infrastrutture e dei
Trasporti
Nucleo di valutazione degli atti UE

Ministero dell'Economia e delle Finanze
Nucleo di valutazione degli atti UE

Ministero della Difesa
Nucleo di valutazione degli atti UE

Ministero degli Affari esteri e della
Cooperazione internazionale
Nucleo di valutazione degli atti UE

OGGETTO: Trasmissione, ai sensi dell'art. 6, comma 4, della legge 24 dicembre 2012 n. 234, della relazione concernente la *Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla guardia di frontiera e costiera europea e che abroga l'azione comune n. 98/700/GAI del Consiglio, il regolamento (UE) n. 1052/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio e il regolamento (UE) 2016/1624 del Parlamento europeo e del Consiglio - Contributo della Commissione europea alla riunione dei leader di Salisburgo del 19-20 settembre 2018 - COM(2018) 631.*

Si trasmette, ai sensi dell'art. 6, comma 4, della legge 24 dicembre 2012 n. 234, la relazione elaborata dal Ministero dell'Interno, in merito al progetto di atto legislativo dell'Unione europea di cui all'oggetto.

p. Il Capo del Dipartimento
Cons. Diana Agosti



Ministero dell'Interno

UFFICIO AFFARI LEGISLATIVI E RELAZIONI PARLAMENTARI

5004/A2018-002159/Uff. IX
Ufficio Affari Europei e Internazionali
All. 1

Roma, data del protocollo

ALLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

- Dipartimento Politiche Europee
(rif. DPE 9158 P-4.22.1 del 2.10.18)

e, p.c.:

AL MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI
TRASPORTI

- Nucleo di valutazione degli atti UE

AL MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

- Nucleo di valutazione degli atti UE

AL MINISTERO DELLA DIFESA

- Nucleo di valutazione degli atti UE

AL MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI E DELLA
COOPERAZIONE INTERNAZIONALE

- Nucleo di valutazione degli atti UE

ROMA

OGGETTO: Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla guardia di frontiera e costiera europea e che abroga l'azione comune n.98/700/GAI del Consiglio, il regolamento (UE) n. 1052/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio e il regolamento (UE) 2016/1624 del Parlamento europeo e del Consiglio – Contributo della Commissione europea alla riunione dei leader di Salisburgo del 19-20 settembre 2018.

- Codice del Consiglio: 12143/2018
- Codice della proposta: COM (2018) 631
- Codice interistituzionale: 2018/0330 (COD)

Con riferimento alla nota sopra indicata, si trasmette la Relazione inerente all'oggetto, prevista dall'art. 6, comma 4 della legge 24 dicembre 2012, n. 234 recante "Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea".

IL DIRETTORE DELL'UFFICIO

Marco Valentini

Relazione

ai sensi dell'art. 6, comma 4, della legge 24 dicembre 2012, n. 234

Oggetto dell'atto:

Proposta di REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO relativo alla guardia di frontiera e costiera europea e che abroga l'azione comune n. 98/700/GAI del Consiglio, il regolamento (UE) n. 1052/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio e il regolamento (UE) 2016/1624 del Parlamento europeo e del Consiglio.

- **Codice della proposta:** COM(2018) 631
- **Codice interistituzionale:** 2018/0330(COD)
- **Amministrazione con competenza prevalente:** Ministero dell'Interno

Premessa: finalità e contesto

Con la proposta di modifica del Regolamento unionale vigente dall'ottobre 2016¹, la Commissione considera necessario creare le condizioni per garantire un più efficace controllo delle frontiere esterne, intensificando i rimpatri effettivi dei migranti irregolari.

Il mandato conferito all'Agenzia (EBCG-Frontex) sulla base delle previsioni del Regolamento (UE) 2016/1624 risulta, infatti, ulteriormente rafforzato anche grazie al netto aumento di risorse finanziarie e umane, stabilito con la proposta in esame che, in particolare, prevede la dotazione dell'Agenzia con un proprio braccio operativo: un corpo permanente della guardia di frontiera e costiera europea costituito da un personale operativo di 10 000 membri con poteri esecutivi per tutte le sue attività, per sostenere efficacemente gli Stati membri sul campo (articoli 55 e seguenti). Tale corpo permanente dispone anche delle capacità tecniche necessarie per proteggere le frontiere esterne dell'UE, prevenire i movimenti secondari e attuare efficacemente i rimpatri dei migranti irregolari (articoli 63 e 64).

Nel testo elaborato dalla Commissione viene accentuata la "condivisione" della responsabilità (Stato membro-Agenzia), nelle attività di controllo delle frontiere esterne (articolo 7).

Con la proposta è, inoltre, emendato il Regolamento EUROSUR² che, ampliato nei contenuti e inglobato nella bozza del nuovo regolamento, vede rafforzare significativamente il ruolo del sistema europeo di sorveglianza delle frontiere, in esso disciplinato. Laddove, difatti, si definisca favorevolmente la proposta in esame, la piattaforma EUROSUR (che attualmente rappresenta un sistema finalizzato allo scambio celere e sicuro delle informazioni in materia di sorveglianza delle frontiere marittime e terrestri tra Stati membri e tra questi e l'Agenzia) verrà costantemente monitorata dall'Agenzia che, quindi, espanderà la sua supervisione anche al controllo sulla qualità dei dati inseriti nelle rete (articolo 24).

Secondo questa nuova visione, il Sistema EUROSUR, oltre ad applicarsi ai controlli presso tutti i valichi di frontiera autorizzati (articolo 19), amplierà notevolmente il ruolo di impulso e coordinamento dei Centri di Coordinamento Nazionali (NCC) nei confronti delle Autorità nazionali a vario titolo interessate nella gestione del fenomeno migratorio (articolo 21, lettera b). Va,

¹ Cfr. con il Regolamento (UE) 2016/1624 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 settembre 2016.

² Cfr. con il Regolamento (UE) n. 1052/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 ottobre 2013 che istituisce il sistema europeo di sorveglianza delle frontiere (Eurosir).

inoltre, sottolineato come EUROSUR dovrà rappresentare una piattaforma di scambio informativo anche nelle attività di conclusione di intese bilaterali e multilaterali con i Paesi terzi (costituendo, di contro, una significativa criticità in ordine alla possibilità di autonoma conduzione di negoziati, da parte degli Stati membri con i Paesi terzi).

Talune modifiche sono state introdotte anche in tema di "valutazione di vulnerabilità".

I contenuti della valutazione rimangono sostanzialmente invariati, pur essendo stata inserita la previsione che il Direttore Esecutivo, anche nel solo caso di rischio di ritardo nell'implementazione di una raccomandazione da parte di uno Stato membro, debba immediatamente darne comunicazione al relativo rappresentante in seno al Consiglio di Amministrazione, nonché alla Commissione, informando sui motivi del ritardo e "offrendo" il supporto dell'Agenzia per facilitare l'implementazione della misura richiesta (articolo 33, paragrafo 9).

Come noto, inoltre, alla luce degli esiti della valutazione di vulnerabilità, a ciascun segmento di frontiera appartenente a un particolare SM è attribuito, in ragione del grado di esposizione al rischio migratorio, un preciso livello di impatto.

Nella proposta in parola, oltre ai tre livelli vigenti³, viene aggiunto un quarto livello di impatto "critico" (articolo 35, paragrafo 1, lett. d). Tale ultima novità comporta un'attenta riflessione, tenuto conto che l'intrinseca vulnerabilità delle nostre frontiere marittime meridionali potrebbe indurre una sorta di automatismo nell'attribuzione del livello "critico", cui dovrebbe corrispondere la "raccomandazione" del Direttore Esecutivo per l'avvio di operazioni congiunte o interventi rapidi (RABIT) ovvero impiego del corpo permanente della Guardia di frontiera e costiera europea, che costituisce l'elemento di novità, introdotto dalla proposta in analisi, da cui scaturiscono le maggiori criticità in termini d'impatto sugli ordinamenti degli S.M.

Per ciò che attiene al rimpatrio, invece, tale tematica è considerata, a differenza del vigente Regolamento 1624, come primaria e, come tale, non esaurisce la sua trattazione all'interno della "Sezione 8" della bozza che è ad essa dedicata, ma permea l'intero regolamento; infatti, l'efficacia della politica comune di rimpatrio è considerata elemento fondamentale per una gestione sostenibile della migrazione e della gestione integrata delle frontiere (articoli 1 e 5).

Importante, in tale contesto, anche la previsione circa l'assistenza tecnica che l'agenzia fornisce agli Stati nell'esecuzione delle decisioni di rimpatrio, pur mantenendo in capo a quest'ultimi la responsabilità dell'adozione dei provvedimenti (articolo 7). Tuttavia, in tale parte, è espresso un principio che potrebbe confliggere con l'autonomia degli Stati nella possibilità di reciproca cooperazione o di cooperazione con Paesi terzi, imponendo l'obbligo di comunicazione all'Agenzia, anche in materia di rimpatrio, su cui il direttore esecutivo informa il consiglio di amministrazione periodicamente (articolo 7, paragrafo 5).

A. Rispetto dei principi dell'ordinamento europeo

1. Rispetto del principio di attribuzione, con particolare riguardo alla correttezza della base giuridica

La proposta risulta correttamente fondata sull'articolo 77, paragrafo 1, lettere b) e d), ove si stabilisce che l'Unione sviluppa una politica volta a garantire il controllo delle persone e la sorveglianza efficace dell'attraversamento delle frontiere esterne, nonché ad instaurare progressivamente un sistema integrato di gestione delle frontiere esterne, e sull'articolo 79, paragrafo 2, lettera c), in base al quale il Parlamento europeo e il Consiglio sono competenti ad adottare misure nel settore dell'immigrazione e del soggiorno irregolare, compresi l'allontanamento e il rimpatrio delle persone in soggiorno irregolare.

³ Nel Regolamento istitutivo di EUROSUR erano stabiliti in "basso", "medio", "alto".

2. Rispetto del principio di sussidiarietà

Il principio di sussidiarietà sancito dall'articolo 5 del Trattato sull'Unione europea appare rispettato in considerazione del fatto che il controllo delle frontiere esterne dell'Unione, come più volte ribadito dal Governo italiano, deve essere un compito di interesse comune e condiviso, da svolgere secondo norme dell'Unione puntuali e uniformi in tutti gli Stati membri. Pertanto, gli obiettivi della presente proposta non possono prescindere, nella loro realizzazione, da un Unione europea che sia in grado di fornire risposte omogenee e condivise, non dettate dal solo interesse del singolo Paese.

3. Rispetto del principio di proporzionalità

Il principio di proporzionalità risulta rispettato in quanto le misure proposte sembrano limitarsi a quanto necessario per ottenere un più efficace controllo delle frontiere esterne, anche in casi di crisi, e ad intensificare i rimpatri effettivi dei migranti irregolari, nel rispetto dei diritti fondamentali.

B. Valutazione complessiva del progetto e delle sue prospettive negoziali

1 Valutazione del progetto e urgenza

Pur condividendo le finalità perseguite con la proposta in esame (sia per quel che riguarda un più efficace controllo delle frontiere esterne che per il potenziamento della capacità di effettuare rimpatri dei migranti irregolari) la valutazione complessiva del progetto, ancorchè positiva, risente delle perplessità afferenti, soprattutto, la creazione e la gestione del corpo permanente di 10.000 uomini che tende a conferire sempre maggior peso e autorità decisionale alla Commissione e all'Agenzia, a detrimento della sovranità nazionale (articoli 55 e seguenti).

Tale considerazione si trova più dettagliatamente argomentata nel quadro 5 (*Prospettive negoziali ed eventuali modifiche ritenute necessarie o opportune*).

4. Conformità del progetto all'interesse nazionale

La conformità della proposta all'interesse nazionale si ritiene non completamente soddisfatta a causa delle perplessità rappresentate nei quadri 1 (*Premessa: finalità e contesto*) e 5 (*Prospettive negoziali ed eventuali modifiche ritenute necessarie o opportune*).

5. Prospettive negoziali ed eventuali modifiche ritenute necessarie od opportune

La proposta è tuttora oggetto di negoziazione. La Delegazione italiana ha avanzato commenti e proposte di emendamento specie con riguardo:

- a) alle modalità di impiego della forza operativa ed ai poteri esercitabili. Nello specifico, potrebbe considerarsi come violazione della sovranità, il dispiegamento delle guardie europee sul proprio territorio in assenza del consenso del Paese interessato (articoli 10 e 43)⁴ e quale misura di *extrema ratio*, laddove invece la procedura ordinaria⁵ prevede che sia lo Stato membro a chiedere l'intervento di aliquote del corpo; si rileva l'esigenza, quindi, che nella proposta sia affermato, e non soltanto ai fini del rimpatrio,

⁴ Il dispiegamento deciso dalla Commissione, previa consultazione di Frontex, è previsto nei seguenti casi:

- a) quando lo Stato membro non adotta le misure necessarie susseguenti una decisione del Management Board ai sensi dell'art. 33, ossia il mancato adempimento di una raccomandazione della Valutazione di Vulnerabilità;
- b) quando lo Stato membro sta affrontando una specifica e sproporzionata sfida alle frontiere esterne e non ha richiesto sufficiente supporto all'Agenzia secondo la procedura ordinaria di dispiegamento ordinario di aliquote del corpo.

⁵ Cfr. l'articolo 15 del Regolamento vigente con l'articolo 38, della proposta di nuovo Regolamento

come l'invio del corpo permanente e, più in generale, dell'assistenza tecnico-operativa, sia sempre a richiesta dello Stato membro (articolo 10).

In relazione agli aspetti più tecnici della prospettata istituzione di un corpo europeo delle guardie di frontiera, giova evidenziare i seguenti punti di criticità:

- 1) La situazione della migrazione irregolare in Italia, caratterizzata da flussi costituiti da gruppi numerosi che giungono sul territorio nazionale via mare, rende poco utile l'impiego di aliquote di guardie di frontiera europee laddove le difficoltà gestionali sono riconducibili piuttosto alla fase di identificazione dei migranti e, a seconda del percorso intrapreso, dell'attivazione delle procedure di accoglienza per i richiedenti asilo ovvero di espulsione. Tenuto conto che secondo le previsioni della proposta il corpo europeo è impiegabile esclusivamente alle frontiere esterne, e pertanto non distaccabile a quelle interne (con riguardo ai movimenti secondari), l'iniziativa appare di maggiore efficacia per i Paesi membri cui fanno capo frontiere esterne terrestri.
- 2) La bozza di Regolamento prevede che già nel 2020 l'Italia debba fornire 125 unità di Categoria 2 e 583 di Categoria 3 in relazione ai quali, secondo le proporzioni attuali del *Rapid Reaction Pool*, la Polizia di Frontiera dovrebbe garantire circa il 70% degli effettivi. Si sottolinea all'uopo come un distacco di tali dimensioni, da assicurare tra poco più di un anno, cagionerebbe profonde lacune negli organici dei dipendenti Uffici non colmabili né con il piano di rinforzo programmato⁶, né con eventuali concorsi straordinari.

A differenza di altri Paesi membri che dispongono di un corpo autonomo di guardie di frontiera, come noto l'assetto organizzativo nazionale assegna le funzioni di "guardia di frontiera" e "guardia costiera" a reparti specialistici di corpi incaricati di mansioni più ampie, vale a dire la Specialità della Polizia di Frontiera, nell'ambito del Dipartimento di pubblica sicurezza, del Ministero dell'Interno, da un lato, e la Guardia di Finanza e le Capitanerie di Porto dall'altro.

Ne consegue che allo stato le procedure concorsuali per l'accesso iniziale, le assegnazioni di fine corso e la movimentazione del personale *non* prevedono canali dedicati per la Polizia di Frontiera, bensì si svolgono secondo criteri comuni per tutti gli Uffici e Reparti.

La proposta di Regolamento in argomento prevede, al contrario, un obbligo di reclutamento riservato alle guardie di frontiera, al fine di garantire le prescritte aliquote di personale da distaccare.

Il vincolo del finanziamento annuale per le assunzioni e l'incremento dell'organico ipotizzato renderebbe necessaria una procedura *ad hoc* di reclutamento e di osservanza delle aliquote prestabilite, ovvero specifiche quote aggiuntive nell'ambito di concorso, sotto il monitoraggio della Corte dei Conti UE, pena l'attivazione nei confronti dell'Italia di una procedura di infrazione.

- 3) In relazione agli elementi di cui al punto precedente, dovrebbe quindi essere emendato l'intero impianto nazionale delle assegnazioni e movimentazioni del personale, alla luce della circostanza che il personale destinato alla Guardia europea beneficerebbe di canali privilegiati, in deroga alla normativa vigente.
- 4) I costi per la messa in opera di tali riforme sono particolarmente ingenti tanto che potrebbero essere sostenuti per il maggiore sostegno degli Stati membri.

⁶ Si evidenzia, infatti, che secondo gli esiti della Valutazione di Vulnerabilità 2018, la Polizia di Frontiera presenta già carenze nell'esecuzione dei controlli di frontiera correlate all'inadeguatezza degli organici attuali.

MODELLO

(da compilare a cura dell'Amministrazione con competenza prevalente)

C. Valutazione d'impatto

1. Impatto finanziario

2. Effetti sull'ordinamento nazionale
Sono quelli tipici derivanti dall'entrata in vigore dell'atto unionale.
3. Effetti sulle competenze regionali e delle autonomie locali

4. Effetti sull'organizzazione della pubblica amministrazione

5. Effetti sulle attività dei cittadini e delle imprese

Altro

