



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

Presidenza del Consiglio dei Ministri

DPE 0002022 P-4.22.25
del 23/02/2016



13411109

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 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 una 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.

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

N.5004/A2015-003871/Uff. IX

Roma, 23. febbraio 2016

ALLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

- Dipartimento Politiche Europee- Servizio informative parlamentari e Corte di Giustizia UE
(Rif. nota n. DPE- 536 P.4-22.25 del 19 gennaio 2016)

e, p.c.:

AL MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI

- Nucleo di valutazione degli atti UE

AL MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI E DELLA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE

- Nucleo di valutazione degli atti UE

R O M A

OGGETTO: Richiesta di Relazione

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

Con riferimento alla nota sopra richiamata, si trasmette la Relazione, ai sensi dell'art. 6, commi 4 e 5, della legge n. 234/2012 recante "Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea" relativa alla proposta di Regolamento indicata in oggetto.

Considerato che l'atto comunitario sarà esaminato oggi dalla I Commissione del Senato della Repubblica, si sarà grati a codesto Dipartimento per un tempestivo invio della Relazione agli Organi parlamentari.

IL PREFETTO
VICE DIRETTORE DELL'UFFICIO
Sergio Ferraiolo

A

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

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

- **Codice della proposta:** COM(2015) 671 del 15/12/2015
- **Codice interistituzionale:** 2015/310 (COD)
- **Amministrazione con competenza prevalente:** Ministero dell'Interno

Premessa: finalità e contesto

L'istituzione della guardia costiera e di frontiera europea, che la Commissione ha proposto per garantire la sicurezza e la protezione efficace delle frontiere esterne dell'UE nell'ambito dell'Agenda europea sulla migrazione, è direttamente correlata alla sostenibilità di uno spazio Schengen senza frontiere interne, divenuto teatro di nuove sfide per l'Unione, sia sul piano della migrazione che su quello della sicurezza interna, a motivo della crisi dei rifugiati e degli attentati terroristici del 2015.

In tale contesto, una gestione più efficace delle frontiere esterne è stata auspicata, nel 2015, dal Parlamento europeo e dal Consiglio europeo che, nelle Conclusioni del 15 ottobre 2015, ha fornito chiari orientamenti sulla gestione integrata delle frontiere esterne e sull'ampliamento del mandato di Frontex in materia di rimpatri. Tali indicazioni trovano riscontro nella proposta di Regolamento in esame, presentata dalla Commissione insieme a un progetto di regolamento che prevede l'introduzione di un documento di viaggio europeo uniforme per il rimpatrio.

Sotto il profilo legislativo, la proposta normativa completa il quadro giuridico costituito dal Regolamento (UE) 1052/2013, che istituisce il sistema europeo di sorveglianza delle frontiere (EUROSUR) per il potenziamento della cooperazione e del coordinamento delle attività di tutte le autorità nazionali responsabili della sorveglianza delle frontiere, dal Regolamento (UE) 656/2014, che disciplina la sorveglianza delle frontiere marittime esterne nel contesto della cooperazione operativa coordinata da Frontex e dal Regolamento (UE) 1053/2013, che istituisce un meccanismo di valutazione e di controllo per verificare l'applicazione dell'acquis di Schengen, intervenendo su detto meccanismo per potenziare la fase di prevenzione delle vulnerabilità.

Nel merito, la presente proposta di Regolamento prende spunto dalle limitazioni gravanti su Frontex, che hanno impedito all'attuale Agenzia europea per le frontiere di affrontare efficacemente i problemi creati dalla crisi dei rifugiati. Frontex, infatti, mancando di personale operativo e di risorse propri, nonché di un mandato esplicito per condurre operazioni di ricerca e salvataggio in mare, non può svolgere autonomamente le operazioni di rimpatrio o di gestione delle frontiere. La nuova *Agenzia per la guardia costiera e di frontiera europea* assicurerà, per contro, che le norme dell'Unione in materia di gestione delle frontiere siano applicate a tutte le frontiere esterne. Trattandosi, tuttavia, di una responsabilità condivisa, la gestione integrata delle frontiere farà capo non solo alla nuova Agenzia, ma anche alle autorità nazionali preposte a tale compito, che costituiranno, nel loro insieme, la guardia costiera e di frontiera europea.

In base alle nuove regole, le frontiere esterne saranno monitorate stabilmente dall'Agenzia attraverso un centro di monitoraggio e analisi dei rischi, che consentirà di supervisionare le frontiere esterne stabilmente, attraverso analisi periodiche dei rischi relative a tutti gli aspetti della gestione integrata delle frontiere (controllo di frontiera, rimpatrio, movimenti secondari irregolari, prevenzione della criminalità transfrontaliera), nonché la situazione nei Paesi terzi vicini. Il monitoraggio della gestione delle frontiere negli Stati membri sarà condotto anche attraverso funzionari di collegamento distaccati dall'Agenzia, che avranno un accesso illimitato al centro

nazionale di coordinamento e al quadro situazionale di cui al Regolamento (UE) 1052/2013 e saranno incaricati di favorire la cooperazione con lo Stato membro interessato, raccogliere le informazioni necessarie per la valutazione delle vulnerabilità e controllare le misure prese alle frontiere esterne. Sulla base delle informazioni fornite dagli Stati membri e dai funzionari di collegamento su attrezzatura tecnica, sistemi, capacità, risorse e piani di emergenza per il controllo delle frontiere, l'Agencia redige una valutazione delle vulnerabilità, che è trasmessa al Consiglio di vigilanza. Qualora nella valutazione siano individuate carenze con possibili ricadute sul funzionamento dello spazio Schengen, il direttore esecutivo, con decisione vincolante per lo Stato membro interessato, ordina la tempestiva adozione di un'azione correttiva. In caso di mancato adempimento, intervengono, in successione, il Consiglio di Amministrazione, con un ulteriore avvertimento, e la Commissione, che può adottare un atto di esecuzione, in cui definisce le misure che devono essere prese dall'Agencia stessa e impone allo Stato membro di cooperare nella loro attuazione.

Gli interventi dell'Agencia alle frontiere esterne sono condotti principalmente, ma non esclusivamente, su richiesta degli Stati membri e si concretizzano nel coordinamento di operazioni congiunte e nell'invio delle risorse di seguito indicate:

- squadre europee di guardie costiere e di frontiera, anche attinte dalla riserva di rapido intervento
- squadre di sostegno per la gestione della migrazione,
- attrezzature tecniche .

Le operazioni congiunte possono essere richieste in caso di minacce presenti o future alle frontiere esterne dovute a migrazione irregolare o criminalità transfrontaliera, e sono deliberate dal direttore esecutivo previa un'analisi aggiornata dei rischi e sulla base di un piano operativo, concordato con lo Stato membro e vincolante per tutti gli attori coinvolti. L'intervento rapido, per un periodo limitato, presso le frontiere di uno Stato membro può essere richiesto dallo Stato membro interessato in caso di un afflusso massiccio di cittadini di paesi terzi che tentano di entrare irregolarmente . La decisione di inviare guardie costiere e di frontiera, attinte dalla riserva di rapido intervento, è assunta entro due giorni dal direttore esecutivo, tenuto conto di tutte le informazioni disponibili, ed è seguita dalla redazione di un piano operativo. Squadre di sostegno per la gestione della migrazione possono essere inviate, su richiesta degli Stati membri, presso gli *hotspot* sottoposti a pressioni migratorie sproporzionate, per fornire, insieme a Europol e all'Ufficio europeo per il sostegno dell'asilo, un rinforzo tecnico e operativo nella fase di *screening* e *debriefing* dei cittadini di paesi terzi, nonché nella preparazione del rimpatrio. Gli interventi dell'Agencia presso le frontiere esterne indipendenti dalla richiesta degli Stati membri sono fondati su atti di esecuzione immediatamente applicabili della Commissione, adottati se il funzionamento dello spazio Schengen rischia di essere compromesso da un afflusso sproporzionato di migranti alle frontiere esterne di uno Stato membro o se uno Stato membro non ha adottato le misure correttive prescritte dall'Agencia.

Quanto alle dotazioni di risorse di uomini e mezzi, la proposta di regolamento prevede una condivisione obbligatoria delle risorse umane, mediante la costituzione di una riserva di rapido intervento, cioè un corpo permanente composto da una piccola percentuale del numero totale delle guardie di frontiera degli Stati membri, messe a disposizione su base annuale. Innovativa è la facoltà conferita all'Agencia di acquistare autonomamente o in comproprietà con uno Stato membro le attrezzature tecniche necessarie per le finalità di controllo delle frontiere o di rimpatrio.

Una importante innovazione introdotta dalla proposta di Regolamento è l'istituzione, nell'ambito dell'Agencia, di un Ufficio europeo dei rimpatri che permetterà di dispiegare squadre europee di intervento per il rimpatrio, composte da personale di scorta e di sorveglianza, nonché da specialisti in materia di rimpatrio, che lavoreranno per attuare efficacemente il rimpatrio di cittadini di paesi terzi in posizione di soggiorno irregolare. E' previsto, in particolare, che l'Agencia, costituisca riserve nelle tre categorie di seguito indicate:

- osservatori del rimpatrio forzato, con compiti di monitoraggio,
- scorte per i rimpatri forzati , a disposizione degli Stati membri per scortare i rimpatriandi,
- esperti in materia di rimpatrio, deputati ad acquisire i documenti di viaggio dai paesi terzi e a facilitare la cooperazione consolare.

Attingendo a tali riserve, l'Agencia costituirà le squadre di intervento per i rimpatri, da inviare presso gli Stati membri, previa richiesta di assistenza, anche, se del caso, per operazioni di

intervento rapido.

Ulteriori disposizioni riguardano la partecipazione dell'Agenzia alla gestione di attività di ricerca e innovazione utili per il controllo delle frontiere esterne, tra cui l'uso di tecnologie avanzate di sorveglianza quali sistemi aerei a pilotaggio remoto e la cooperazione europea relativa alle funzioni di guardia costiera, con lo sviluppo di una cooperazione intersettoriale tra l'Agenzia europea della guardia costiera e di frontiera, l'Agenzia europea di controllo della pesca e l'Agenzia europea per la sicurezza marittima, per migliorare le sinergie tra tali agenzie e fornire in tal modo servizi multifunzionali più efficienti ed efficaci sotto il profilo dei costi alle autorità nazionali che svolgono funzioni di guardia costiera.

Il mandato dell'Agenzia è esteso anche alla cooperazione con i paesi terzi e prevede l'invio di funzionari di collegamento, nonché forme di collaborazione per i rimpatri e l'acquisizione dei documenti di viaggio.

Considerata l'importanza del rafforzamento delle frontiere esterne ai fini della sicurezza interna e, in particolare, nella prevenzione degli attentati terroristici da parte dei *foreign fighters*, il mandato dell'Agenzia, nel quadro dell'analisi dei rischi, include anche il terrorismo e la criminalità transfrontaliera, nonché la trattazione dei dati personali delle persone sospettate di essere coinvolte in atti di terrorismo, in vista della collaborazione con altre agenzie dell'Unione e organizzazioni internazionali in materia di prevenzione.

A. Rispetto dei principi dell'ordinamento europeo

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

La proposta normativa rispetta il principio di attribuzione, in quanto l'art. 4 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) attribuisce all'Unione europea la competenza, concorrente con quella degli Stati membri, ad agire nel spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

La base giuridica della proposta legislativa è individuata negli articoli 77, paragrafo 2, lettere b) e d), e nell'articolo 79, paragrafo 2, lettera c), del TFUE.

Ai sensi dell'articolo 77, paragrafo 1, lettere b) e d), l'Unione sviluppa una politica volta a garantire il controllo delle persone e la sorveglianza efficace dell'attraversamento delle frontiere esterne e a instaurare progressivamente un sistema integrato di gestione di tali frontiere. A tale scopo, il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, adottano le misure riguardanti i controlli ai quali sono sottoposte le persone che attraversano le frontiere esterne e qualsiasi misura necessaria per l'istituzione progressiva di un sistema integrato di gestione delle frontiere esterne.

L'articolo 79, paragrafo 2, lettera c), autorizza il Parlamento europeo e il Consiglio ad adottare misure nel settore dell'immigrazione clandestina e del soggiorno irregolare, compresi l'allontanamento e il rimpatrio delle persone in soggiorno irregolare.

2. Rispetto del principio di sussidiarietà

Perplessità suscita la proposta per quel che concerne il rispetto del principio di sussidiarietà, in quanto l'obiettivo di pervenire a una gestione europea integrata delle frontiere esterne dell'UE, pur fissato negli articoli 77, paragrafo 2, lettere b) e d), e nell'articolo 79, paragrafo 2, lettera c) del TFUE, pone problematiche relative alla delimitazione delle competenze come stabilito all'art. 5 TUE, comma 3, che dispone in virtù del principio di sussidiarietà, nei settori che non sono di sua competenza esclusiva, che *l'Unione intervenga soltanto se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri ..., ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere conseguiti meglio a livello di Unione.*

La responsabilità della frontiera esterna di uno Stato membro è, infatti, uno degli aspetti costitutivi

della sovranità nazionale con forti implicazioni politiche e giuridiche.

Pertanto in sede negoziale devono essere adeguatamente fissati e distinti i rispettivi limiti delle competenze e responsabilità dello Stato membro e dell'Agenzia, distinguendo, in particolare, tra gestione ordinaria e gestione in situazioni di eccezionalità.

Infatti la bozza proposta, al fine di fronteggiare situazioni eccezionali, attribuisce all'Agenzia particolari ed invasivi poteri rispetto ai singoli Stati membri che si ritiene andrebbero meglio specificati.

3. Rispetto del principio di proporzionalità

Analoghe perplessità si rilevano con riferimento al rispetto del principio di proporzionalità.

Come richiamato sopra, risulta necessario approfondire se le misure indicate siano proporzionali rispetto al risultato da ottenere e in particolare rispetto alla possibilità di intervento diretto dell'Agenzia nei casi di emergenza. L'adozione di misure urgenti a livello dell'Unione per un intervento diretto sul campo prevista solo in casi eccezionali, dovrebbe in ogni caso prevedere anche nelle fasi della valutazione della vulnerabilità il maggiore coinvolgimento degli stati membri interessati.

B. Valutazione complessiva del progetto e delle sue prospettive negoziali

1. Valutazione del progetto e urgenza

Sebbene condivisibili le finalità generali del progetto tuttavia, appare rilevante evidenziare come l'architettura di sistema ipotizzata (ridondante, peraltro, con i meccanismi previsti in altri regolamenti europei) sembri configurare la medesima situazione, insistente antecedentemente all'emanazione del c.d. Sistema Dublino. Va osservato, infatti, come l'Italia, gli altri Stati dell'Europa meridionale e la frontiera orientale, siano maggiormente esposti alla gestione della pressione migratoria.

Si è dell'avviso che la riorganizzazione nella gestione delle frontiere deve essere sviluppata contemporaneamente a sistemi di accoglienza e di gestione dei migranti, condivisi tra gli Stati membri.

Infatti il sistema delineato nella proposta assicura unicamente un più efficace controllo delle frontiere ma non incide sul flusso degli immigrati che continuerebbe a gravare sugli Stati membri di frontiera.

Non va sottaciuto, infine, che l'organizzazione di una guardia di frontiera europea non può prescindere da una efficace politica unionale di collaborazione con i Paesi terzi.

2. Conformità del progetto all'interesse nazionale

Fatte salve le perplessità suindicate il progetto è compatibile con l'interesse nazionale, ove verificata la disponibilità della Commissione e dei partner europei di addivenire ad una gestione integrata della frontiere in cui siano contemperati il principio del rispetto della sovranità nazionale con gli obiettivi da perseguire.

3. Prospettive negoziali ed eventuali modifiche ritenute necessarie od opportune

La costituzione di una Guardia costiera e di frontiera UE introduce il principio della "responsabilità condivisa" ("sharing responsibility") tra l'UE e gli Stati membri (art.5). Punto qualificante della proposta della Commissione è che, in situazioni eccezionali, l'**Agenzia per la Guardia costiera e di frontiera UE** debba avere la capacità di intervenire per "proteggere" specifiche sezioni delle frontiere esterne.

L'Italia sostiene da tempo che la gestione dei flussi migratori e gli arrivi sul nostro territorio, devono essere affrontati concretamente a livello europeo, ma va verificato se le eventuali iniziative possano comportare una limitazione di sovranità.

Preliminarmente bisogna chiarire cosa si intenda *per condivisione di responsabilità* e se il *potere d'intervento* dell'Agenzia trovi una base nel principio di sussidiarietà, ai sensi dell'art.5 del TUE.

Non risulta, infatti, chiarito il *grado di ingerenza* dell'Agenzia nelle competenze e responsabilità degli Stati membri.

Si dovrebbero, pertanto, specificare i limiti di questa responsabilità e discernere tra *gestione ordinaria e gestione in situazioni di eccezionalità*.

Per quanto riguarda le risorse umane (art. 19 e ss) è ovvio che per esercitare il proprio intervento, l'Agenzia debba disporre di pronte risorse umane e materiali. Tuttavia, gli Stati membri che devono offrire le risorse potrebbero trovarsi ad affrontare situazioni, ad esempio di ordine e sicurezza pubblica interne, tali da non consentire il rispetto dell'aliquota da mettere a disposizione dell'Agenzia. La proposta dovrebbe tener conto esplicitamente degli ordinamenti nazionali e sarebbe opportuno limitare la percentuale, all'organico che effettivamente svolge controlli di frontiera, in caso contrario (se si considerasse anche l'aspetto della sorveglianza delle frontiere), l'Italia potrebbe essere chiamata a mettere a disposizione un numero considerevolmente elevato di risorse umane e materiali. Le quote percentuali di contribuzione dovrebbero essere stabilite con criteri condivisi.

Per quanto riguarda la valutazione di vulnerabilità (art. 12), questa dovrebbe essere effettuata in concorso con lo Stato membro interessato. Nel contesto della valutazione, dovrebbero essere inoltre stabiliti dei criteri differenziati, non solo per le frontiere marittime, aree e terrestri, ma, anche tra diversi quadranti marittimi, ad esempio per il Mediterraneo e per il Baltico. Occorre, altresì, ponderare bene la circostanza che la sorveglianza marittima, oltre a porre questioni tecniche molto complesse, investe inevitabilmente anche il tema della difesa nazionale.

In concreto, per l'Italia, sarebbe opportuno che la valutazione sulla vulnerabilità entrasse a far parte del meccanismo di valutazione Schengen. Al riguardo, dovrebbe essere previsto che l'attuazione delle misure che lo Stato dovrà adottare sia accompagnata da interventi di sostegno, come previsto dall'attuale articolo 19 bis del Codice delle frontiere Schengen.

Un'attenta valutazione andrà, altresì, svolta in ordine ai cosiddetti piani d'emergenza, soprattutto per quanto riguarda la possibilità di imporli allo Stato membro interessato.

Uno degli elementi più "sensibili" del progetto di regolamento concerne la possibilità offerta alla Commissione d'intervenire direttamente, per il tramite dell'Agenzia, in situazioni di crisi alle frontiere esterne, senza richiesta dello Stato membro interessato che sarebbe, tuttavia, obbligato a "cooperare". Tale strumento potrebbe essere attivato in due specifiche ipotesi, sul presupposto che sia a rischio la tenuta delle frontiere esterne ad un livello tale da mettere in crisi lo stesso sistema Schengen:

- mancato rispetto delle Decisioni adottate all'esito della "valutazione di vulnerabilità" (di cui si è parlato in merito al punto n. 2 di questa scheda);
- sproporzionata pressione migratoria alle frontiere esterne.

Su questi presupposti, la Commissione, ai sensi dell'art. 18 della proposta, potrebbe adottare una Decisione volta ad individuare le azioni che l'Agenzia dovrebbe intraprendere, con la cooperazione obbligatoria dello Stato membro interessato. Spetterebbe, poi, all'Agenzia declinare in azioni concrete tali misure, anche attraverso la redazione di un Piano d'azione operativo assieme allo Stato membro interessato.

Attribuire all'Agenzia per la guardia costiera e di frontiera europea il diritto di intervenire nello Stato membro significherebbe consentire di esprimere un giudizio negativo sullo Stato Membro sia sotto il profilo tecnico operativo e sia sul piano politico.

A tale scopo la possibilità di organizzare operazioni congiunte e di richiedere il supporto di risorse umane e materiali in caso di elevata pressione migratoria, previsto nel vigente regolamento Frontex, risponde già alle esigenze sollevate. I casi di gravi carenze nel controllo delle frontiere esterne e di sproporzionata pressione migratoria, potrebbero, comunque, essere inquadrati nel contesto dell'articolo 26 del Codice frontiere Schengen.

C. Valutazione d'impatto

1. Impatto finanziario

Allo stato attuale della formulazione della proposta non è possibile quantificare l'impatto finanziario correlato alla sua applicazione tenuto conto che essa comportando potenzialmente una

riorganizzazione delle attività e delle organizzazioni nazionali, determinerà, comunque, oneri finanziari.

Si tenga presente, infatti, che l'attività di vigilanza in mare interessa gli ambiti di competenza di diversi Dicasteri che devono essere, ciascuno per i profili d'interesse, coinvolti.

2. Effetti sull'ordinamento nazionale

In considerazione della complessità dell'organizzazione nazionale italiana, che prevede anche il concorso, nelle attività di controllo alla frontiera e di sorveglianza, rispettivamente, di altre forze di polizia e delle forze armate, l'attuazione della proposta in esame potrà comportare interventi sull'ordinamento, tesi all'armonizzazione della disciplina nazionale di settore alle nuove disposizioni normative europee, di cui, al momento, non si è in grado di valutare l'impatto.