

Parere del Comitato economico e sociale europeo sulla «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 final — 2018/0330 (COD)]

(2019/C 110/12)

Relatore generale: **Antonello PEZZINI**

Consultazione	Commissione, 29.10.2018 Parlamento europeo, 22.10.2018
Base giuridica	Articolo 304 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea
Sezione competente	Sezione specializzata Occupazione, affari sociali, cittadinanza
Adozione in sessione plenaria	12.12.2018
Sessione plenaria n.	539
Esito della votazione (favorevoli/contrari/astenuti)	127/1/5

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1. Il Comitato è convinto che in uno spazio di libera circolazione le frontiere esterne diventano frontiere comuni e chi entra in qualsiasi parte del territorio dell'Unione entra nello spazio comune di libertà, sicurezza e giustizia dell'Unione europea, con tutti i diritti e gli obblighi che questo comporta, per i cittadini e per le istituzioni nazionali e europee.

1.2. Il CESE chiede con forza di migliorare la gestione delle migrazioni, affrontando, in uno sforzo comune con gli Stati, le cause profonde che spingono le persone a cercare una vita migliore fuori dalla propria patria.

1.3. Il CESE raccomanda che, in assenza di un quadro definito e condiviso da tutti gli Stati membri su una politica comune in materia di migrazione e di aiuto allo sviluppo nei paesi di emigrazione, si soprasseda alla delega di poteri alla Commissione di poter adottare atti di definizione autonoma.

1.4. Il CESE sostiene con convinzione la proposta di dotare l'Agenzia di un proprio braccio operativo permanente, costituito da 10 000 persone, che potrebbe così disporre, in cooperazione con gli Stati membri, delle capacità necessarie di:

- proteggere le frontiere esterne dell'UE,
- prevenire i movimenti irregolari,
- gestire le migrazioni legali,
- attuare efficacemente i rimpatri dei migranti irregolari.

1.5. Il Comitato raccomanda che la cooperazione necessaria tra l'Agenzia e le amministrazioni nazionali, che tradizionalmente si fanno carico dei controlli di frontiera, sia definita e organizzata a livello europeo.

1.6. Altrettanto importante, secondo il CESE, è che una definizione chiara e condivisa delle missioni dell'Agenzia eviti sovrapposizioni e conflitti di competenza, e si chiede che la catena di comando, tra agenti incaricati dall'Agenzia, e funzionari nazionali, sia stabilita in modo chiaro e trasparente.

1.7. Il CESE raccomanda che in casi di sfide specifiche e sproporzionate alle frontiere esterne, l'Agenzia debba poter intervenire, su richiesta dello Stato membro interessato, organizzando e coordinando interventi rapidi alle frontiere con l'invio — concordato e coordinato con lo stato interessato, che deve mantenere il controllo e la responsabilità della gestione — di squadre del corpo permanente, dotate di proprie attrezzature moderne.

1.8. Il CESE condivide le raccomandazioni rivolte al personale dell'Agenzia, sia per quanto riguarda il «rispetto della vita umana» e le limitazioni sull'uso delle armi da fuoco, sia quanto al diniego o concessione di visti alla frontiera, trattandosi in entrambi i casi di importanti prerogative delle amministrazioni incaricate dell'ordine pubblico negli Stati membri.

1.8.1. In proposito, il Comitato raccomanda che il principio di sussidiarietà possa essere invocato in entrambi i casi da parte degli Stati membri e che lo statuto del personale dell'Agenzia imponga un livello di obblighi elevato, soprattutto per i doveri di riservatezza.

1.9. Il CESE raccomanda vivamente di approfondire i meccanismi di controllo di cui all'allegato V, capitolo 3 della proposta, in caso d'infrazione da parte del personale. I meccanismi dovrebbero prevedere il deferimento ai tribunali dell'Unione.

1.10. Dato il ruolo che sarebbe attribuito all'Agenzia, in caso di trattenimento di persone e loro eventuale rimpatrio nei paesi d'origine, il Comitato raccomanda che al personale statutario siano assicurati moduli formativi, rivolti al rispetto dei diritti fondamentali.

1.11. Il Comitato ritiene indispensabile che l'Agenzia dedichi una parte consistente del proprio bilancio alla modernizzazione delle proprie attrezzature.

1.12. Secondo il CESE, il ciclo politico strategico pluriennale per la gestione europea integrata delle frontiere dovrebbe essere definito dal PE e dal Consiglio, sentito il Comitato, mentre la pianificazione annuale dovrebbe essere delegata alla guardia di frontiera e costiera, con l'obbligo di rendicontazione annuale sulle azioni concluse, i bilanci impegnati e le missioni effettuate.

1.13. Per quanto riguarda la cooperazione internazionale, il Comitato raccomanda uno stretto raccordo tra le azioni previste dalla proposta di regolamento, con lo sviluppo delle altre politiche pertinenti, specie con l'Accordo di Cotonou.

1.14. Il Comitato raccomanda di rafforzare il forum consultivo che assiste l'Agenzia, con la partecipazione di pertinenti organizzazioni e chiede di associare alle attività del Forum anche la società civile organizzata, attraverso il CESE.

2. Contesto del parere

2.1. In uno spazio di libera circolazione, le frontiere esterne diventano frontiere comuni: oggi trattasi di oltre 50 000 chilometri, con la conseguenza che un problema di sicurezza in uno Stato membro o alle sue frontiere esterne è potenzialmente in grado di influire su tutti gli Stati membri.

2.1.1. Quindi la fiducia reciproca è alla base di uno spazio comune di libertà, sicurezza e giustizia, soprattutto di fronte a nuove sfide, minacce diffuse e fenomeni imprevedibili, che richiedono: una maggiore cooperazione; interventi di risorse qualificate e una migliore informazione. In sostanza, va ricercata la concreta realizzazione di una solidarietà, che fonde e potenzia la somma dei valori di ogni singolo stato.

2.2. Nel trattato di Lisbona, la disciplina delle frontiere è prevista al Titolo V, parte Terza, del TFUE, nel Capo relativo alle politiche in tema di visti, asilo e immigrazione, con l'obiettivo di creare un «sistema integrato di gestione delle frontiere esterne», così come previsto dall'articolo 77, paragrafo 1, lettera c) del TFUE e detta disciplina è finalizzata alla creazione di uno «Spazio di libertà, sicurezza e giustizia».

2.3. Dalla stessa lettura dei trattati, si evince che, ad una libera circolazione dei cittadini all'interno dell'Unione, debba necessariamente corrispondere una politica comune in tema di gestione e controllo delle persone provenienti da paesi terzi.

2.3.1. Un'ulteriore proroga degli attuali e insufficienti controlli alle frontiere esterne, o la reintroduzione di nuovi, antistorici controlli interni, imporrebbero elevati costi economici all'UE nel suo insieme, danneggiando gravemente il mercato unico, che rappresenta uno dei migliori successi dell'integrazione europea.

2.4. La gestione europea integrata delle frontiere, basata sul modello di controllo dell'accesso a quattro livelli, comprende:

— misure nei paesi terzi, come quelle previste nel quadro della politica comune dei visti;

- misure con i paesi terzi vicini;
- misure per un maggiore e migliore controllo delle frontiere esterne;
- analisi dei rischi e misure nello spazio Schengen e rimpatrio.

2.5. Dopo una prima creazione di una rete composta da esperti nazionali, sotto l'egida di un organo comune di esperti denominato CSIFA ⁽¹⁾ nel 2002-2003, si è giunti alla nascita di un'Agenzia europea di coordinamento per il controllo delle frontiere, con la creazione di Frontex ⁽²⁾.

2.6. L'Agenzia di coordinamento è stata sostituita nel 2016 ⁽³⁾, utilizzando l'esperienza dell'**Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera**, con lo scopo di migliorare il controllo delle frontiere esterne degli Stati membri e dello spazio Schengen, al fine di:

- provvedere a una valutazione delle vulnerabilità nella capacità di controllo delle persone alle frontiere da parte degli Stati membri;
- organizzare operazioni congiunte e interventi rapidi alle frontiere, per rafforzare la capacità degli Stati membri di controllare le frontiere esterne e rispondere alle sfide arretrate dall'immigrazione illegale e dalla criminalità organizzata;
- assistere la Commissione nel coordinamento delle squadre di supporto, quando uno Stato membro si trova ad affrontare pressioni migratorie sproporzionate, in punti specifici della frontiera esterna;
- garantire una risposta concreta nelle situazioni che richiedono un'azione urgente alle frontiere esterne;
- fornire assistenza tecnica e operativa a sostegno delle operazioni di ricerca e salvataggio delle persone bisognose di soccorso in mare durante le operazioni di sorveglianza di frontiera;
- contribuire alla creazione di una riserva di rapido intervento costituita da almeno 1 500 guardie di frontiera;
- nominare funzionari di collegamento dell'agenzia, negli Stati membri;
- organizzare, coordinare e svolgere operazioni e interventi di rimpatrio;
- promuovere la cooperazione operativa tra gli Stati membri e i paesi terzi, in materia di gestione delle frontiere.

2.7. Dalla sua istituzione, nell'ottobre 2016, l'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera è diventata un centro nevralgico dell'UE per i rimpatri ⁽⁴⁾, capace di sostenere efficacemente gli Stati membri nel rimpatrio di coloro che non hanno alcun diritto di soggiornare nell'UE.

2.8. Il Parlamento europeo si è pronunciato sulla materia in varie risoluzioni e ha espresso «grande preoccupazione in merito all'attuazione del regolamento sulla guardia di frontiera e costiera europea (UE) 2016/1624» e ha ribadito «la necessità che l'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera conduca operazioni multifunzionali per rispondere sia all'esigenza della presenza in mare di mezzi di ricerca e soccorso ⁽⁵⁾, sia alla necessità di introdurre la vera e propria strategia di gestione integrata delle frontiere.

2.9. Il Comitato ha adottato una risoluzione ⁽⁶⁾ a difesa dello spazio Schengen in cui ha chiesto al Consiglio e agli Stati membri di garantire l'esercizio della libertà di circolazione, e ha sottolineato, in un proprio parere ⁽⁷⁾, la necessità di «andare di pari passo sia con una maggiore trasparenza per quanto concerne la governance e l'operato di Frontex, sia con l'obbligo, per l'Agenzia, di rendere maggiormente conto della sua attività».

⁽¹⁾ Comitato strategico sull'immigrazione, le frontiere e l'asilo (CSIFA).

⁽²⁾ Istituito con il regolamento (CE) n. 2007/2004 del Consiglio (GU L 349 del 25.11.2004, pag. 1), poi modificato dai regolamenti (CE) n. 863/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio (GU L 199 del 31.7.2007, pag. 30), (UE) n. 1168/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio (GU L 304 del 22.11.2011, pag. 1) e (UE) n. 1052/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio (GU L 295 del 6.11.2013, pag. 11).

⁽³⁾ Con il regolamento (UE) n. 2016/1624 del Parlamento europeo e del Consiglio (GU L 251 del 16.9.2016, pag. 1) entrato in vigore il 6 ottobre 2016.

⁽⁴⁾ Sinora l'UE ha concluso 17 accordi di riammissione. L'accordo di Cotonou (il quadro UE con 79 paesi dell'Africa, Caraibi e Pacifico) include altresì disposizioni sul rimpatrio dei migranti irregolari nei rispettivi paesi di origine.

⁽⁵⁾ Regolamento UE 656/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio (GU L 189 del 27.6.2014, pag. 93).

⁽⁶⁾ GU C 133 del 14.04.2016, pag. 1.

⁽⁷⁾ GU C 303 del 19.8.2016, pag. 109.

2.10. Il CESE ha inoltre dato il massimo rilievo⁽⁸⁾ alle esigenze di migliorare «la collaborazione tra l'Agenzia europea della guardia costiera e di frontiera e le autorità nazionali», «il coordinamento tra le differenti agenzie e istituzioni competenti in materia di controllo delle frontiere, guardia costiera, sicurezza marittima, salvataggio in mare, dogane e pesca» e ha sottolineato che «la gestione delle frontiere esterne debba essere adottata a complemento dell'introduzione di modifiche al sistema comune in materia di asilo».

2.11. «Se alle frontiere esterne, siano esse marittime o terrestri, ci sono persone che si trovano in una situazione che presenta rischi per la loro vita e sicurezza, il primo obbligo della guardia di frontiera e delle altre istituzioni che operano in quel luogo è di salvare e assistere in modo adeguato queste persone»⁽⁹⁾.

2.12. Il CESE — come evidenziato sia nell'Agenda UE sulla Migrazione che nel *Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration*⁽¹⁰⁾ — sottolinea con forza la necessità di migliorare la gestione della migrazione affrontando le «cause profonde che spingono le persone a cercare una vita altrove».

3. La proposta della Commissione

3.1. La proposta della CE mira a riformare la guardia di frontiera e costiera europea, istituendo le nuove capacità dell'Agenzia, in particolare prevedendo il corpo permanente della guardia di frontiera e costiera europea e l'acquisto delle attrezzature proprie dell'Agenzia, anche per affrontare adeguatamente altri compiti, nuovi o potenziali.

3.2. Sulla base dei costi totali del mandato attuale e futuro di 1,22 miliardi di EUR, per il periodo 2019-2020 e di 11,27 miliardi di EUR per il periodo 2021-2027, la Commissione propone di istituire un corpo permanente per la guardia di frontiera e costiera europea, dotato di potere esecutivo e costituito da un personale operativo EBCG di 10 000 membri⁽¹¹⁾, entro il 2020 e ciò per dotare l'Agenzia di un proprio braccio operativo, efficace e flessibile, per adattare l'impegno dell'Agenzia in funzione delle esigenze operative.

3.3. La creazione del corpo permanente dovrebbe trovare la sua collocazione in una guardia di frontiera e costiera europea ben funzionante, nella quale gli Stati membri, l'Unione e le agenzie dell'UE⁽¹²⁾, specie l'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera, dovrebbero essere ben coordinati e contribuire a realizzare obiettivi politici comuni e condivisi.

3.4. Le proposte escludono dal proprio campo d'applicazione il Regno di Danimarca, l'Irlanda e il Regno Unito (salvo eventuali possibilità di cooperazione da definire) mentre la loro applicazione sarebbe sospesa per Gibilterra. Si estenderebbero invece a Islanda, Regno di Norvegia, Confederazione Elvetica e Principato del Liechtenstein, in quanto sviluppo delle normative Schengen.

4. Osservazioni generali

4.1. Il Comitato è convinto che, in uno spazio di libera circolazione, le frontiere esterne debbano essere considerate frontiere comuni e chi entra in qualsiasi parte del territorio dell'Unione entra nello spazio comune di libertà, sicurezza e giustizia con tutti i diritti e gli obblighi che questo comporta.

4.2. Il CESE ritiene che si sia tardato troppo a prestare attuazione a un sistema integrato di gestione delle frontiere esterne, come previsto dall'articolo 77, paragrafo 2, lettera d), del TFUE, in coerenza con una improcrastinabile definizione condivisa da tutti i paesi membri.

4.3. Il Comitato condivide l'obiettivo che, dotando l'Agenzia di un proprio, consistente, braccio operativo, si dovrebbe permettere all'UE di disporre delle capacità necessarie per proteggere le frontiere esterne, prevenire i movimenti secondari e attuare efficacemente i rimpatri dei migranti irregolari.

4.4. Il Comitato è stata la prima istituzione a proporre la creazione di una guardia di frontiera europea⁽¹³⁾ e condivide pienamente tale obiettivo per rendere sicure le frontiere esterne, con un corpo permanente ed una effettiva gestione europea integrata delle frontiere esterne. In uno spirito di responsabilità condivisa, l'Agenzia dovrebbe svolgere un ruolo di monitoraggio regolare della gestione delle frontiere esterne, non solo tramite la conoscenza situazionale e l'analisi dei rischi, ma anche mediante la presenza di esperti appartenenti al suo personale negli Stati membri.

⁽⁸⁾ Cfr. la nota a piè di pagina 7.

⁽⁹⁾ Ibidem.

⁽¹⁰⁾ <https://www.iom.int/global-compact-migration>.

⁽¹¹⁾ Guardia di frontiera e costiera europea.

⁽¹²⁾ V. tra le altre, l'Agenzia europea per la sicurezza marittima (EMSA), l'Agenzia europea di controllo della pesca (EFCA) e il centro satellitare dell'UE, Europol o l'Agenzia europea per la gestione operativa dei sistemi informatici su larga scala nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia (eu-LISA).

⁽¹³⁾ GU C 128 del 18.5.2010, pag. 29, GU C 303 del 19.8.2016, pag. 109, parere del CESE sul tema «Fondo per l'asilo e la migrazione (AMF) e gestione integrata delle frontiere», (SOC/600, GU C 62 del 15.2.2019, pag. 184).

4.5. Il CESE ritiene che, in casi di sfide specifiche e sproporzionate alle frontiere esterne, l'Agenzia, possa intervenire su richiesta di uno Stato membro, organizzando e coordinando interventi rapidi alle frontiere con l'invio — concordato e coordinato con lo Stato membro interessato, che deve mantenere responsabilità primaria della gestione delle proprie sezioni di frontiera esterna — di squadre del corpo permanente della guardia di frontiera e costiera europea.

4.6. Il Comitato, mentre ritiene utili singoli interventi dell'Agenzia, su decisione della CE, «per situazioni di emergenza e secondo una procedura trasparente che consenta di informarne immediatamente i legislatori europei (il Parlamento europeo ed il Consiglio)»⁽¹⁴⁾, ritiene prematura — in assenza di un quadro definito e condiviso da tutti gli Stati membri su una politica migratoria unionale e di aiuto allo sviluppo nei paesi d'emigrazione — la **delega permanente alla Commissione** di un potere di adottare atti di definizione autonoma delle priorità politiche e di orientamenti strategici per la gestione integrata delle frontiere.

4.7. Il Comitato concorda invece sull'opportunità d'attribuire alla Commissione competenze di esecuzione per quanto riguarda il manuale Eurosur e quello FADO, le norme comuni per i quadri situazionali e per la gestione dei rischi, nonché per il sostegno finanziario al corpo permanente.

4.8. Secondo il CESE, il ciclo politico strategico pluriennale per la gestione europea integrata delle frontiere dovrebbe essere definito dal PE e dal Consiglio, sentito il Comitato, mentre la pianificazione annuale verrebbe delegata alla guardia di frontiera e costiera, secondo una tabella di marcia definita dal consiglio d'amministrazione dell'Agenzia su riserva di rendicontazione annuale sulle azioni concluse, i bilanci impegnati e le missioni effettuate.

4.9. Il Comitato ritiene importante il rafforzamento del Forum consultivo per assistere il direttore esecutivo e il consiglio di amministrazione dell'Agenzia nelle questioni legate ai diritti fondamentali e all'attuazione del ciclo politico strategico pluriennale, con la partecipazione dell'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO), l'Agenzia UE per i diritti fondamentali, l'Alto Commissariato ONU per i rifugiati e altre pertinenti organizzazioni e chiede di associare alle attività del Forum anche la società civile organizzata, attraverso il CESE.

5. Osservazioni particolari

5.1. Il CESE raccomanda vivamente di approfondire i meccanismi di controllo di cui all'allegato V sia in relazione all'uso d'armi da fuoco, sia per quanto riguarda il diniego o la concessione di visti alla frontiera, trattandosi in entrambi i casi di importanti prerogative delle amministrazioni incaricate dell'ordine pubblico negli Stati membri.

5.1.1. Analoga attenzione va prevista per l'allegato III e per l'allegato V, per assicurare coerenza tra le norme nazionali e quelle europee per prevenire comportamenti difformi tra persone che si troverebbero ad operare nello stesso luogo, con pari competenze e qualifiche, ma con regole d'ingaggio differenti.

5.2. Il livello di obblighi previsto negli Stati membri, in specie per quanto attiene alla riservatezza, dovrebbe essere esplicitamente garantito.

5.3. Il CESE ritiene che, vista la co-presenza di differenti corpi di agenti alle frontiere — doganali, fitosanitari, di sicurezza, di finanza, di immigrazione e rimpatrio, di intermediazione culturale, ufficiali di diritti fondamentali, personale EASO, agenti ETIAS, analisti Eurosur, ufficiali di collegamento, oltre a personale nazionale di frontiera e a quello dell'Agenzia — sia indispensabile assicurare pacchetti UE di formazione permanente intercorpo ed interagenzia⁽¹⁵⁾.

5.4. Occorre assicurare altresì che non vi siano discriminazioni di trattamento e condizioni di lavoro tra il corpo dell'Agenzia e i corpi nazionali, con pari formazione, competenze e qualifiche, che si trovano a svolgere uguali mansioni.

5.5. Per quanto riguarda la cooperazione internazionale, il Comitato raccomanda uno stretto raccordo tra le azioni previste dalla proposta di regolamento con le altre politiche pertinenti, nonché con le azioni in tema di Accordi economici e commerciali e, in particolare, nell'ambito del dialogo tra UE e paesi ACP con l'Accordo di Cotonou.

Bruxelles, 12 dicembre 2018

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Luca JAHIER

⁽¹⁴⁾ Cfr. la nota a piè di pagina 7.

⁽¹⁵⁾ L'articolo 69 prevede la cooperazione dell'agenzia EBCG con altre 12 agenzie e servizi unionali.