



Immigrazione e sicurezza delle frontiere: la Commissione avanza un'ambiziosa proposta per creare una guardia di frontiera europea, ma gli Stati membri lo permetteranno?

Francesco Gatta

## Il c.d. “pacchetto frontiere”

Il 15 dicembre 2015 la Commissione europea ha presentato una serie di proposte nel tentativo di offrire una risposta efficace alla difficile situazione del sistema di gestione delle frontiere europee messo a dura prova dalla “crisi dei rifugiati” e dalla minaccia di attacchi terroristici.

Il c.d. pacchetto frontiere si compone, tra l'altro, di alcune proposte che incidono anche profondamente sulla disciplina vigente. Esse includono, in particolare, una [revisione del Codice Schengen](#), l'introduzione di un nuovo [documento uniforme per gli stranieri destinatari di una decisione di rimpatrio](#) e, soprattutto, la creazione di [una guardia costiera e di frontiera europea](#) dotata di un ampio mandato, di ingenti risorse, di autonomia d'azione e financo del potere d'intervenire - anche senza il consenso dello Stato membro interessato - ove la necessità lo richieda.

Le misure proposte dalla Commissione mirano dichiaratamente a favorire una gestione efficace delle frontiere, garantendo nel contempo un controllo efficiente dei flussi migratori e un livello elevato di sicurezza insieme alla salvaguardia della libertà di circolazione delle persone. Il progetto di riforma rappresenta così uno sviluppo della [Agenda europea sulla migrazione](#) del 13 maggio 2015 (v. inoltre i due successivi pacchetti attuativi del [27 maggio](#) e del [9 settembre](#)), ponendosi sulla scia di numerose discussioni, piani d'azione e vertici straordinari organizzati negli ultimi mesi nel tentativo di far fronte ad una situazione di crisi rispetto alla quale la Commissione stessa sembra prendere atto dell'insufficienza delle misure finora adottate.

In effetti, la messa in atto del sistema degli “hotspot” e del piano di redistribuzione dei richiedenti asilo - misure peraltro già di per sé fortemente osteggiate da un certo numero di Stati membri - procedono a rilento, tra ritardi e inefficienze. In questo senso, le procedure d'infrazione aperte a dicembre, non senza polemiche, nei confronti di alcuni paesi - tra cui Italia e Grecia, con particolare riguardo all'obbligo di rilevazione delle impronte digitali dei migranti - ne sono una prova evidente.



Immigrazione e sicurezza delle frontiere: la Commissione avanza un'ambiziosa proposta per creare una guardia di frontiera europea, ma gli Stati membri lo permetteranno?

Francesco Gatta

Di fronte poi a una pressione migratoria di crescenti proporzioni (secondo le stime della Commissione, circa 1,5 milioni di ingressi irregolari nell'Ue nel 2015), tra polemiche e scontri tra Istituzioni dell'Ue e Stati membri, in un contesto di tensione e incertezza, gli attacchi terroristici di Parigi hanno fatto il resto. Sulla base del presunto nesso tra migrazione e pericolo terrorista, diversi governi hanno bruscamente puntato verso una politica di chiusura, ripristinando controlli di frontiera, sospendendo gli Accordi di Schengen se non addirittura, in alcuni casi, costruendo muri e barriere lungo i confini nazionali o schierando le forze armate a presidio degli stessi, così dimostrando una chiara mancanza di fiducia nella capacità di sorvegliare le frontiere comuni da parte dei paesi più esterni come Grecia e Italia.

In un simile scenario, la Commissione, cercando di farsi interprete delle esigenze nazionali e andando a porre l'accento soprattutto sulla sicurezza e sulla sorveglianza delle frontiere, prova a giocare la carta di una nuova guardia di frontiera europea, più forte, con più risorse, più autonomia e con un mandato più ampio rispetto a Frontex. Tuttavia, proprio la previsione di maggiori poteri e competenze in capo a un organismo centralizzato dell'Ue, in grado di intervenire e incidere sulla gestione delle frontiere anche senza il consenso dello Stato membro interessato, rischia di incontrare la resistenza dei governi nazionali, poco inclini a cedere porzioni di sovranità statale e decisi a custodire gelosamente le proprie prerogative in questo settore.

### **La nuova guardia costiera e di frontiera europea: inquadramento e punti salienti della proposta**

La proposta della Commissione prende le mosse dalla crisi del sistema Schengen, basandosi su un ragionamento di fondo piuttosto semplice: uno spazio di libera circolazione senza controlli alle frontiere interne è fattibile solo a condizione che le frontiere esterne comuni siano sorvegliate in modo capillare e sicuro. Dal momento che, soprattutto nel momento recente, gli Stati membri non sono stati in grado di garantire un sufficiente livello di sicurezza e di efficacia nel controllo delle frontiere, è necessario che sia (anche) l'Unione a potersene occupare direttamente tramite un proprio specifico organismo.



Immigrazione e sicurezza delle frontiere: la Commissione avanza un'ambiziosa proposta per creare una guardia di frontiera europea, ma gli Stati membri lo permetteranno?

Francesco Gatta

La proposta quindi mira a creare una nuova Agenzia di guardia costiera e di frontiera europea (*“European Border and Coast Guard Agency”*) che si occupi primariamente di questo, essendo così dotata di un mandato più ampio e di maggiori e più incisivi poteri rispetto all’Agenzia Frontex, di cui prenderebbe il posto.

In realtà, il ripensamento del ruolo e delle capacità di Frontex (agenzia istituita con [Reg. CE n. 2007/2004](#) e operativa dal 2005) non è cosa nuova e, anzi, è stata negli anni oggetto di discussione e di diversi progetti di riforma. Anche l’idea di creare una guardia europea di frontiera, del resto, era già stata vagliata dalla Commissione che, anche di concerto con Frontex stessa, aveva già avviato diverse indagini e studi di fattibilità al riguardo.

La proposta avanzata intende allora portare a concretezza l’obiettivo di un controllo più efficace delle frontiere, su cui possa anche incidere direttamente la stessa Ue a livello centrale. Il punto nodale della riforma, infatti, consiste proprio in questo: mentre Frontex è nata ed ha finora operato con il compito primario di coordinare le autorità nazionali nel controllo e nella sorveglianza delle frontiere, fornendo così un supporto tecnico-operativo agli Stati membri i quali, tuttavia, restavano i soli responsabili nella gestione delle proprie frontiere, la nuova agenzia, invece, dovrebbe **condividere questa responsabilità**, dovendo assicurare direttamente il corretto funzionamento di un sistema integrato di gestione delle frontiere comuni, obiettivo fondamentale ed elemento imprescindibile per la realizzazione di uno Spazio di Libertà, Sicurezza e Giustizia (art. 77, par. 1, lett. c, TFUE).

Per avere un’idea della portata del potenziamento del nuovo organismo e del notevole ampliamento del suo mandato, basta leggere l’art. 7 della proposta relativo ai compiti che la nuova agenzia verrebbe chiamata a svolgere. La disposizione contiene un elenco di ben 18 punti (il regolamento istitutivo di Frontex in origine ne prevedeva solo 6) che comprendono, tra gli altri, raccolta dati ed elaborazione di statistiche, analisi dei rischi, assistenza operativa agli Stati sia in fase di controllo e pattugliamento delle frontiere, sia in fase di recepimento dei migranti con procedure di identificazione e registrazione delle impronte digitali, e ancora supporto nell’esecuzione dei rimpatri, scambio di informazioni con le autorità nazionali, percorsi di addestramento e formazione comune delle guardie di



Immigrazione e sicurezza delle frontiere: la Commissione avanza un'ambiziosa proposta per creare una guardia di frontiera europea, ma gli Stati membri lo permetteranno?

Francesco Gatta

frontiera, attività di studio e ricerca quanto a nuove tecnologie e strumenti avanzati per la sorveglianza delle frontiere.

Tra le funzioni che la nuova agenzia si vedrebbe assegnata, del tutto innovative rispetto al passato risultano, in particolare, quelle relative all'assistenza specifica agli Stati nell'identificazione dei migranti, con la possibilità di inviare personale e supporto tecnico per la registrazione e il rilievo delle impronte digitali presso gli hotspot: una fase che, come si è visto, risulta particolarmente delicata in quanto momento cruciale del meccanismo Dublino e in riferimento al quale tuttavia, a causa di ritardi e malfunzionamenti, sono state di recente aperte procedure d'infrazione nei confronti di Italia e Grecia.

Per poter far questo così come per svolgere tutto l'insieme dei propri compiti, la nuova agenzia, che dovrebbe sorgere sulla struttura di Frontex, verrebbe innanzitutto dotata di **ingenti risorse, sia economiche che di carattere tecnico-personale**. La Commissione ha già in mente i numeri: quanto al budget dell'agenzia, si prevede un incremento progressivo da 143 milioni di euro del 2015 previsti per Frontex, a 238 nel 2016, 281 nel 2017, fino ad arrivare a una stima di 322 milioni entro il 2020. Quanto al personale, dagli attuali circa 400 funzionari e membri dello staff, nella nuova agenzia si punta a raggiungere quota 1000 entro il 2020. Quanto poi a mezzi e dotazioni tecniche, la nuova agenzia dovrebbe essere in grado di procurarsi autonomamente l'occorrente per le proprie attività, non più e non solo dovendo richiedere e attendere i contributi degli Stati membri, ma potendo anche da sola acquistare l'equipaggiamento tecnico ritenuto necessario.

Con specifico riguardo alle guardie europee di frontiera, queste saranno fornite dagli Stati membri a seconda dei casi e delle esigenze, ma la proposta della Commissione ne intende costituire anche **un corpo permanente posto direttamente sotto la gestione dell'agenzia** che ne potrà disporre autonomamente in caso di bisogno.

Di queste risorse - che, si badi, gli Stati membri dovranno fornire non più su base volontaria, ma obbligatoriamente, potendosi rifiutare solo in casi eccezionali di emergenza - la nuova agenzia dovrebbe poter disporre con autonomia, potendo anche deciderne l'impiego in determinate aree geografiche indipendentemente dalla volontà degli Stati



Immigrazione e sicurezza delle frontiere: la Commissione avanza un'ambiziosa proposta per creare una guardia di frontiera europea, ma gli Stati membri lo permetteranno?

Francesco Gatta

membri interessati nel caso specifico. Quest'ultimo, in particolare, rappresenta, come s'intuisce, l'aspetto più controverso e discusso della proposta.

A questo possibile intervento delle guardie europee di frontiera "imposto" agli Stati si potrebbe giungere, secondo la proposta della Commissione, tramite un particolare meccanismo basato su un c.d. "**giudizio di vulnerabilità**" e in seguito ad una sorta di "procedura d'infrazione per le frontiere".

L'agenzia, infatti, avrà anche il compito di vigilare regolarmente sullo stato delle frontiere comuni, monitorandone continuamente l'andamento e cercando di prevenire le situazioni di crisi. Nel far questo, in particolare, l'agenzia potrà chiedere agli Stati membri di fornire dettagliate informazioni circa la propria capacità di gestione delle frontiere, ciascuno di essi dovendo indicare ad esempio l'esatto quantitativo di personale, di mezzi tecnici e di risorse economiche messe a disposizione per il controllo di una certa zona frontaliera.

Gli Stati membri, presso le cui zone di frontiera saranno comunque dislocati funzionari ed esperti dell'agenzia, avranno l'obbligo di comunicare tempestivamente i dati richiesti. Sulla base delle informazioni raccolte l'agenzia andrà così a formulare un giudizio circa "la capacità e la prontezza" dello Stato nel garantire il controllo della porzione di frontiera in questione, anche rispetto a future e potenziali situazioni di ingente pressione migratoria. Qualora l'assetto di mezzi e risorse predisposto dallo Stato dovesse essere giudicato insufficiente o inadeguato, l'agenzia potrà in prima istanza adottare una decisione che indica una serie di misure correttive dirette a sanare la situazione di vulnerabilità della frontiera interessata.

Lo Stato membro in questione sarà così tenuto a dare esecuzione alla decisione dell'agenzia, dovendosi attivare, entro un determinato termine, per porre in essere le misure correttive indicate. In caso lo Stato non provveda in modo completo e tempestivo, il Direttore esecutivo dell'agenzia potrà riferire la questione al Consiglio di amministrazione e informare la Commissione europea.

A questo punto l'agenzia potrà adottare un'ulteriore decisione vincolante indicando le



Immigrazione e sicurezza delle frontiere: la Commissione avanza un'ambiziosa proposta per creare una guardia di frontiera europea, ma gli Stati membri lo permetteranno?

Francesco Gatta

misure necessarie da adottare e un termine di scadenza per adempiere. Se lo Stato dovesse persistere nella sua inerzia, non provvedendo a rendere sicure le proprie frontiere, la Commissione europea, consultandosi con l'agenzia, potrà adottare una decisione volta a dare esecuzione alle misure, potendo anche disporre **il dispiegamento di guardie di frontiera e l'intervento urgente nel territorio dello Stato membro interessato, anche contro la sua volontà**. Lo Stato membro inadempiente dovrà quindi tollerare l'imposizione di misure operative alle proprie frontiere, venendo così obbligato a cooperare con l'agenzia.

Una simile misura, si precisa nella proposta di regolamento - quasi a voler cercare di tranquillizzare gli Stati membri - potrà comunque essere adottata solo al termine di una particolare procedura che coinvolga i rappresentanti degli Stati e solo come *extrema ratio* nei casi di persistente e reiterata mancanza di volontà a cooperare da parte dello Stato membro interessato ovvero in presenza di "giustificati ed imperativi motivi d'urgenza legati al funzionamento dell'area Schengen". Una volta rese operative sul territorio dello Stato membro inoltre, le guardie europee di frontiera potranno agire solo in presenza delle sue autorità nazionali e secondo le istruzioni contenute in un piano operativo concordato con le stesse.

### **Ulteriori elementi della proposta di riforma**

Tra le altre misure indicate dalla Commissione, la nuova agenzia dovrà poter contare sulla stretta **collaborazione con altri organismi dell'Unione**, come l'Agenzia europea per la sicurezza marittima e quella di controllo della pesca, puntando in particolare sulla condivisione di informazioni, sull'attuazione di operazioni congiunte alle frontiere e sull'**utilizzo della più moderna tecnologia** come l'uso di droni e sistemi satellitari di sorveglianza.

All'interno della nuova agenzia verrebbe poi a costituirsi un apposito **Ufficio europeo per i rimpatri** incaricato di coordinare le varie operazioni e di fornire assistenza specifica agli Stati membri. L'ufficio sarebbe inoltre dotato di particolari squadre d'intervento rapido,



Immigrazione e sicurezza delle frontiere: la Commissione avanza un'ambiziosa proposta per creare una guardia di frontiera europea, ma gli Stati membri lo permetteranno?

Francesco Gatta

formate da esperti nell'esecuzione delle decisioni di rimpatrio, che potrebbero essere inviate presso uno Stato membro in difficoltà che ne faccia richiesta o, anche in questo caso, anche contro la sua volontà e su iniziativa dell'agenzia.

Altro aspetto su cui punta la proposta è quello della **collaborazione con gli Stati terzi**. L'intento, infatti, è quello di coinvolgere i Paesi di origine e transito nella gestione dei flussi e, per far questo, l'agenzia verrebbe a svolgere un ruolo centrale di coordinamento, potendo così incentivare forme di cooperazione tra Stati membri e Paesi terzi, anche tramite lo svolgimento di operazioni congiunte di sorveglianza o di rimpatrio, inviando funzionari di collegamento nelle zone di frontiera fuori dall'Ue per interagire con le autorità locali, scambiando dati e informazioni al fine di pianificare meglio azioni condivise.

La proposta della Commissione mostra infine, almeno nelle intenzioni, di considerare anche il profilo del **rispetto dei diritti dei migranti**. Si tratta, in effetti, di un aspetto certamente problematico e già evidenziato da diversi osservatori internazionali. Organizzazioni per la tutela dei diritti, infatti, in più occasioni e sulla base di propri rapporti ed indagini, hanno fortemente criticato Frontex per non aver impedito incidenti mortali in cui sono rimasti coinvolti migranti nel tentativo di raggiungere l'Europa via mare. Altre accuse sono state avanzate in riferimento a pratiche di controllo frontaliero che costituirebbero un'aperta violazione del principio di non respingimento e della Convenzione sui rifugiati del 1951 e, più in generale, sul trattamento riservato ai migranti dagli agenti operanti alle frontiere.

Di simili questioni si era peraltro occupato anche il [Mediatore europeo, evidenziando all'esito di una propria indagine](#), le criticità e le carenze dell'agenzia sotto questo profilo e raccomandando l'istituzione di uno specifico **meccanismo di denuncia individuale contro le violazioni dei diritti** subite nel corso delle operazioni condotte da Frontex. In seguito, [il Parlamento europeo, in una sua risoluzione del 2 dicembre 2015](#), ha accolto e sostenuto con favore la raccomandazione del Mediatore europeo.

La proposta della Commissione sulla nuova agenzia di guardia europea di frontiera prevede effettivamente, tra l'altro, l'istituzione di un tale meccanismo: le denunce individuali verranno prese in carico dalla stessa agenzia, valutate da un apposito organismo interno



Immigrazione e sicurezza delle frontiere: la Commissione avanza un'ambiziosa proposta per creare una guardia di frontiera europea, ma gli Stati membri lo permetteranno?

Francesco Gatta

secondo una specifica procedura amministrativa che, in ogni caso, non precluderà il ricorso ad altri rimedi di natura giudiziale. Si prevede poi che, in caso di grave e persistente violazione dei diritti, il Direttore esecutivo dell'agenzia possa decidere di sospendere o annullare l'operazione in corso, ritirando i mezzi e i finanziamenti a tal fine erogati.

### **Osservazioni conclusive**

Il pacchetto di proposte avanzato dalla Commissione cerca di offrire un rimedio a una situazione critica sulla quale, finora, le altre soluzioni proposte non hanno saputo incidere significativamente. La questione centrale e più problematica è rappresentata però dagli Stati membri e dalla loro volontà di conservare le proprie prerogative in questo ambito, senza cedere poteri e sovranità all'Unione europea.

In questo senso i portavoce di alcuni governi - come Polonia e Ungheria -, dichiaratamente scettici e oppositori all'ingerenza dell'Unione nelle politiche migratorie, hanno già manifestato senza mezzi termini la propria contrarietà a una simile proposta. Subire l'intervento di guardie europee e lo svolgimento di operazioni sul proprio territorio contro la propria volontà, affermano, è fortemente antidemocratico, scorretto e rappresenta un intollerabile attacco alla sovranità dello Stato.

Se simili posizioni rischiano di mettere in seria discussione il successo della proposta, non possono però, in assoluto, dirsi prive di fondamento. Nel disegno della Commissione, in effetti, la nuova agenzia verrebbe dotata di ampi ed incisivi poteri che, tuttavia, non sembrano essere sorretti da altrettanto efficaci meccanismi di controllo, trasparenza e verifica quanto al loro esercizio. La figura del Direttore esecutivo dell'agenzia, in particolare, verrebbe fortemente rafforzata e dotata di rilevanti poteri tra cui quelli, come si è visto, di indirizzare decisioni vincolanti agli Stati e di proporre alla Commissione l'intervento obbligatorio di guardie europee presso le frontiere nazionali.

Il Direttore esecutivo non è eletto né risulta chiara la sua responsabilità, cionondimeno potrebbe imporre decisioni agli Stati membri circa la gestione delle proprie frontiere.





Immigrazione e sicurezza delle frontiere: la Commissione avanza un'ambiziosa proposta per creare una guardia di frontiera europea, ma gli Stati membri lo permetteranno?

Francesco Gatta

Difficilmente i governi saranno disposti a privarsi di porzioni della propria sovranità cedendola all'Unione in mancanza di precisi meccanismi di garanzia e controllo. Non è allora difficile immaginare che la proposta della Commissione, nel suo *iter* tra Parlamento europeo e Consiglio secondo la procedura legislativa ordinaria, possa incontrare ostacoli e la proposizione di emendamenti anche significativi.

Altro profilo su cui la proposta della Commissione appare carente è quello della tutela dei diritti umani dei migranti, aspetto relevantissimo e tuttavia non efficacemente affrontato. L'obiettivo primario della riforma, infatti, appare la sicurezza delle frontiere, il rafforzamento dei controlli e la diminuzione degli ingressi irregolari, mentre le garanzie per il migrante e i suoi diritti appaiono preoccupazioni solo secondarie.

In particolare, il nuovo meccanismo di denuncia individuale per violazioni dei diritti dei migranti non sembra porsi quale strumento effettivo ed efficace. Le denunce eventualmente presentate verrebbero prese in carico e processate dalla stessa agenzia, internamente e in modo poco trasparente, senza potersi tradurre in misure sanzionatorie incisive. Peraltro la cooperazione tra guardie europee e autorità nazionali di frontiera pone problemi - peraltro già evidenziati più volte rispetto a Frontex - sotto il profilo della responsabilità. Chi risponderebbe, ad esempio, delle violazioni dei diritti di migranti commesse alla frontiera di uno Stato membro il quale si è visto imporre, senza volerlo, l'intervento di guardie europee sul proprio territorio?

Il profilo problematico della responsabilità giuridica in caso di violazione dei diritti umani - che la proposta elude senza fornire una soluzione - si presenta anche sotto il profilo della collaborazione con gli Stati terzi. Infatti, se, da un lato, è certo auspicabile un processo di avvicinamento e maggior cooperazione con le autorità dei Paesi terzi nel settore dell'immigrazione, dall'altro emergono criticità notevoli quanto alla definizione dei rispettivi obblighi, delle garanzie per i migranti e della responsabilità in caso di violazioni.

La proposta poi nemmeno affronta il tema delle operazioni di salvataggio, altra questione problematica e urgente, più volte evidenziata da diversi osservatori internazionali. In effetti, nel testo della Commissione, e in particolare nelle disposizioni su mandato e compiti da



Immigrazione e sicurezza delle frontiere: la Commissione avanza un'ambiziosa proposta per creare una guardia di frontiera europea, ma gli Stati membri lo permetteranno?

Francesco Gatta

svolgere, si legge solo che la nuova agenzia, nel condurre operazioni alle frontiere e nell'assistere gli Stati, tenga in considerazione che "alcune situazioni potrebbero coinvolgere emergenze umanitarie e salvataggi in mare". Nel mandato della nuova agenzia - pur, come si è visto, notevolmente ampliato - non figura quindi il profilo del salvataggio dei migranti, essendo così la sicurezza e il controllo delle frontiere la vera priorità e non invece la salvaguardia delle vite di chi intraprende rischiosi e pericolosissimi viaggi verso l'Europa.

In conclusione, la proposta presentata dalla Commissione nel tentativo di rafforzare il controllo comune delle frontiere solleva una serie di interrogativi, che potranno forse essere dipanati nel corso dei negoziati tra Parlamento e Consiglio. Il principio di base della proposta però è valido: bisogna intervenire, rapidamente e insieme, secondo un'azione incisiva e condivisa. Chiudersi nelle frontiere e fare ognuno a modo proprio non è, infatti, la risposta.