

Focus /

La nuova polizia della frontiera europea: quali poteri, quali garanzie?*

* A cura di Giuseppe Campesi
(Università degli Studi di Bari).

La crisi migratoria che ha scosso l'Unione europea, arrivando fino a far vacillare una delle conquiste più simboliche del processo di integrazione come lo spazio di libera circolazione, è stata da più parti imputata all'inadeguatezza dei controlli alle frontiere esterne.

Frontex, si è detto, è apparsa inadeguata a svolgere i compiti per cui era stata creata, dimostrandosi del tutto impotente di fronte al continuo afflusso di migranti. Tale diagnosi è perfettamente riprodotta nella comunicazione della Commissione che nel dicembre 2015 ha accompagnato la pubblicazione della proposta di istituzione di una nuova Guardia costiera e di frontiera europea, in cui il rafforzamento delle misure di sicurezza alle frontiere esterne viene presentato come la risposta alla crisi. La Guardia costiera e di frontiera europea è divenuta operativa il 6 ottobre 2016, a seguito dell'adozione, a soli nove mesi dalla proposta, del regolamento (UE) n. 2016/1624. Se da un lato è certamente presto per giudicare l'efficacia dell'azione della nuova agenzia, è tuttavia già possibile evidenziare alcune delle criticità che la rinnovata polizia delle frontiere europea manifesta.

La nuova agenzia ha un mandato più ampio rispetto a quello attribuito alla vecchia Frontex, dato che accanto ai tradizionali compiti nel controllo delle migrazioni irregolari, essa è chiamata anche a svolgere operazioni di soccorso e prevenire la cri-



minalità transfrontaliera. A questo proposito la Guardia costiera e di frontiera europea, oltre a coordinare le classiche operazioni congiunte o le azioni di intervento rapido alle frontiere, può inviare "squadre di sostegno" per la gestione dell'afflusso di migranti nei c.d. "punti di crisi" (*hotspot*), nonché coordinare operazioni alle frontiere che coinvolgono anche paesi terzi, con i quali intrattenere relazioni diplomatiche per tramite di ufficiali di collegamento. In parallelo, essa acquista notevoli prerogative in materia di rimpatrio, riflesso diretto del suo ruolo nella gestione delle migrazioni in ingresso attraverso i "punti di crisi" (*hotspot*).

All'aumento delle prerogative e dei poteri di iniziativa, corrisponde un rafforzamento della dotazione di uomini e mezzi. Il punto è considerato uno dei più qualificanti della riforma, anche perché una del-

le ragioni degli insuccessi di Frontex si riteneva risiedesse nella sua dipendenza dall'apparato che fa capo agli esecutivi nazionali. La nuova agenzia ha adesso a disposizione, oltre alle ordinarie squadre di guardie di frontiera o di intervento per i rimpatri, composte dal personale che ciascun paese membro mette, salvo circostanze eccezionali, a disposizione, anche una "riserva di reazione rapida" composta da personale che gli Stati sono tenuti in ogni caso a tenere a disposizione dell'agenzia senza poter invocare alcuna eccezione. Similmente, gli Stati membri costituiscono una "riserva di mezzi di intervento rapido" che sono vincolati a tenere a disposizione della nuova agenzia, senza poter invocare eccezioni.

L'aspetto più interessante della riforma risiede tuttavia nel fatto che la Guardia costiera e di frontiera europea abbia gua-



dagnato importanti prerogative di direzione strategica. Essa avrà infatti il compito di sviluppare una strategia per la gestione integrata delle frontiere e valutare la sua effettiva implementazione da parte dei paesi membri. A questo proposito, il nuovo regolamento prevede la creazione di un sistema di monitoraggio e analisi dei rischi che rafforza le competenze in materia già possedute da Frontex, estendendo l'oggetto della valutazione a tutti gli aspetti relativi alla gestione delle frontiere ed in particolare alla disponibilità di attrezzatura tecnica, di sistemi, di capacità, di risorse, di infrastrutture e di personale in ciascun paese membro.

Secondo il progetto della Commissione, il nuovo sistema di valutazione dovrebbe servire a prevenire l'erompere di crisi che possano avere conseguenze immediate alle frontiere esterne, con ripercussioni sulla tenuta del sistema Schengen. L'agenzia può infatti "raccomandare" azioni correttive ai paesi che non controllano adeguatamente le loro frontiere, fino al punto di proporre al Consiglio dell'Unione europea l'adozione di una decisione che autorizzi la Guardia costiera e di frontiera europea ad intervenire sul territorio del paese "inadempiente". Qualora quest'ultimo si rifiuti di accettare l'intervento dell'agenzia, la Commissione europea può attivare la procedura di sospensione degli accordi di Schengen, autorizzando gli altri paesi membri al ripristino dei controlli alle frontiere interne fino ad un massimo di due anni.

Ad un significativo incremento delle prerogative e all'acquisizione di importanti poteri di iniziativa e direzione strategica corrisponde tuttavia solo un parziale miglioramento dei meccanismi di controllo e garanzia dei diritti fondamentali. La garanzia del rispetto dei diritti fondamentali nel corso delle attività operative dell'agenzia continua ad essere essenzialmente as-

sicurata dal controllo giudiziario, che come in passato è affidato alla giurisdizione ordinaria delle corti nazionali, cui tutti i partecipanti alle attività dell'agenzia sono soggetti per responsabilità civile e penale. Tale meccanismo di controllo giudiziario è costruito a partire dal presupposto che la responsabilità legale per le violazioni commesse nel corso delle operazioni congiunte sia dello Stato ospitante, da cui dipende il comando sul terreno delle operazioni e l'adozione dei relativi provvedimenti esecutivi. Ciò riproduce un equivoco che già nei primi dieci anni di attività di Frontex ha suscitato molte critiche, vale a dire l'idea che l'agenzia europea non sia direttamente responsabile per ciò che avviene nel corso delle operazioni da essa coordinate, dato che è di fatto priva di veri e propri poteri coercitivi. Una tale diluizione delle responsabilità è ancora meno giustificabile oggi, dato che alla luce del nuovo regolamento tutte le operazioni di controllo della frontiera si svolgono in base ad un quadro strategico tracciato dalla Guardia costiera e di frontiera europea.

Quasi a voler compensare la debolezza del controllo giudiziario cui era soggetta Frontex, negli anni sono stati creati un Forum consultivo e un Responsabile per i diritti umani, incaricati di sviluppare una strategia per la tutela dei diritti fondamentali. Il nuovo regolamento sembra voler adesso attribuire a tali organi anche prerogative di monitoraggio sulle attività operative, seppure in gran parte prive di efficacia perché senza alcuna possibilità di incidere sull'azione dell'agenzia (il Forum consultivo si limita a pubblicare dei rapporti), ovvero non del tutto indipendenti (il Responsabile dei diritti umani è un organo interno, nominato dal Consiglio di amministrazione dell'agenzia).

Il nuovo regolamento prevede inoltre una procedura di reclamo gestita dal Respon-

sabile dei diritti umani che può eventualmente portare all'adozione di misure disciplinari in caso di accertate violazioni dei diritti fondamentali. La procedura, che naturalmente non esclude il diritto ad adire le vie legali, è a disposizione di chiunque si senta direttamente colpito dall'azione di un membro delle squadre che partecipano alle attività dell'agenzia. Il problema risiede tuttavia nel fatto che gran parte del personale che partecipa alle attività operative è composto da ufficiali dei paesi membri, su cui l'agenzia non esercita potere disciplinare diretto. Nei casi in cui un reclamo non porti all'adozione di provvedimenti da parte delle autorità nazionali competenti, il Direttore esecutivo può approfondire autonomamente la vicenda e al limite pretendere l'allontanamento del funzionario interessato da tutte le attività dell'agenzia nel caso in cui sia stata accertata una violazione dei diritti fondamentali o degli obblighi di protezione internazionale.

In conclusione, la nuova Guardia costiera e di frontiera europea avrà maggiori poteri di iniziativa e di direzione strategica, un mandato più ampio e una maggiore dotazione di mezzi e uomini rispetto alla vecchia Frontex. A tale potenziamento delle sue capacità operative non è tuttavia corrisposto un rafforzamento dei meccanismi di tutela dei diritti fondamentali, su cui il regolamento (UE) n. 2016/1624 riproduce le reticenze del passato. Per quanto si siano moltiplicati i riferimenti alla tutela dei diritti fondamentali di migranti e richiedenti asilo, una effettiva tutela giurisdizionale dei diritti rischia di essere minata dal perdurare di una pericolosa diluizione delle responsabilità tra l'agenzia europea e le autorità dei paesi membri, mentre i nuovi meccanismi di monitoraggio sono in prevalenza affidati ad organi interni, che non sono indipendenti dal *management* dell'agenzia.