

dossier

12 maggio 2022

Documentazione per le Commissioni
RIUNIONI INTERPARLAMENTARI

Conferenza sulle sfide in materia di migrazione

Parigi, 15 e 16 maggio 2022



Senato
della Repubblica



Camera
dei deputati

X
V
I
I
I
L
E
G
I
S
L
A
T
U
R
A



XVIII LEGISLATURA

RIUNIONI INTERPARLAMENTARI

Conferenza sulle sfide in materia di migrazione

Parigi, 15 e 16 maggio 2022

SENATO DELLA REPUBBLICA

SERVIZIO STUDI
DOSSIER EUROPEI

N. 177


CAMERA DEI DEPUTATI

UFFICIO RAPPORTI CON
L'UNIONE EUROPEA

N. 97



Servizio Studi

TEL. 06 6706-2451 - studi1@senato.it -  @SR_Studi

Dossier europei n. 177



Ufficio rapporti con l'Unione europea

Tel. 06-6760-2145 - cdrue@camera.it -  @CD_europa

Dossier n. 97

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

INDICE

ORDINE DEL GIORNO DELLA RIUNIONE

INTRODUZIONE	1
--------------------	---

SESSIONE I - SETTE ANNI DOPO LA CRISI MIGRATORIA DEL 2015: LEZIONI DA TRARRE NEL CONTESTO DELLA GUERRA IN UCRAINA	3
--	----------

Dati statistici: le rotte migratorie del Mediterraneo.....	3
--	---

Dati statistici: la crisi dei rifugiati provenienti dall'Ucraina	5
--	---

Misure per la gestione dei rifugiati dall'Ucraina.....	6
--	---

Politica interna di migrazione: il pacchetto del 2020	6
---	---

Misure per la migrazione legale	9
---------------------------------------	---

SESSIONE II - QUALI MISURE POSSIAMO ADOTTARE PER CONTROLLARE LE FRONTIERE ESTERNE?	11
---	-----------

Il diritto primario dell'UE.....	11
----------------------------------	----

Il codice frontiere Schengen	12
------------------------------------	----

Il meccanismo di valutazione Schengen.....	14
--	----

La proposta di riforma del codice frontiere Schengen	15
--	----

Proposta di regolamento sulla digitalizzazione della procedura di visto.	19
--	----

Sistemi d'informazione dell'Ue	20
--------------------------------------	----

Fondo per la gestione integrata delle frontiere: frontiere e visti.....	25
---	----

L'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera (Frontex)	26
---	----

Attività nell'ambito della Presidenza del Consiglio dell'Ue	28
---	----

LE ATTIVITÀ DELLA CONFERENZA SUL FUTURO DELL'EUROPA IN MATERIA DI MIGRAZIONE	29
---	-----------



**DIMENSION
PARLEMENTAIRE**



Agenda

(PROVISIONAL version, 12 May 2022)

Interparliamentary Conference on Migration Challenges

Place: Senate

Date: May 15th and 16th 2022



Conference times

Interparliamentary Conference on Migration Challenges

SUNDAY 15 MAY 2022



Senate, Palais du Luxembourg
15 rue de Vaugirard, 75006 Paris

3 PM – 6:30 PM

Arrival of the delegations and check-in at the hotels

6:30 PM

Shuttles depart from each hotel to the Palais du Luxembourg-Senate

7:30 PM – 10:00 PM

Dinner (*Salons de Boffrand, Petit Luxembourg*)

10:00 PM – 10:30 PM

Shuttles return to the hotels

MONDAY 16 MAY 2022

7:45 AM

Shuttles depart from each hotel to the Palais du Luxembourg-Senate

9:00 AM – 09:30 AM

Work begins (*Chamber*)

- Opening remarks by Mr Gérard LARCHER, President of the Senate
- Introduction by Mr François-Noël BUFFET, Chair of the Senate Law Committee
- Introduction by Ms Yaël BRAUN-PIVET, Chair of the National Assembly Law Committee

09:30 AM – 12:00 PM

First session: ‘Seven years after the 2015 migration crisis, lessons to be drawn in the light of the Ukraine war’ (*Chamber*)

- Chaired by Mr François-Noël BUFFET, Chair of the Senate Law Committee
- Introduction by Ms Yaël BRAUN-PIVET, Chair of the National Assembly Law Committee
- Remarks by Mr Mathias CORMANN, Secretary-General of the Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD)

- Remarks by Ms Monique PARIAT, Director-General of the Directorate-General Migration and Home Affairs (HOME) of the European Commission
- Remarks by Mr Marco MINNITI, former Italian Interior Minister, Chairman of the Leonardo Med-Or Foundation
- Debates

12:15 PM – 12:30 PM

Group photograph (*at the bottom of the Escalier d’Honneur*)

12:30 PM – 02:00 PM

Lunch (*Salons de Boffrand, Petit Luxembourg*)

02:15 PM – 04:45 PM

Second session: ‘What measures can we take to control our external borders?’ (*Chamber*)

- Chaired by Ms Yaël BRAUN-PIVET, Chair of the National Assembly Law Committee
- Introduction by Mr François-Noël BUFFET, Chair of the Senate Law Committee
- Remarks by Ms Monique PARIAT, Director-General of the Directorate-General Migration and Home Affairs (HOME) of the European Commission
- Remarks by N., French Interior Ministry (*to be confirmed*)
- Debates

04:45 PM – 05:00 PM

Work adjourns (*Chamber*)

- Remarks by Ms Yaël BRAUN-PIVET, Chair of the National Assembly Law Committee
- Remarks by Mr François-Noël BUFFET, Chair of the Senate Law Committee

5:00 PM

Departure of the delegations

INTRODUZIONE

Il 15-16 maggio 2022 si svolgerà a Parigi, nella sede del Senato francese, la Conferenza sulle sfide in materia di migrazione.

La Conferenza rientra tra le riunioni previste nel programma della dimensione parlamentare della Presidenza francese del Consiglio dell'UE (primo semestre 2022).

Sulla base del programma, dopo gli interventi introduttivi, i lavori della Conferenza si articoleranno nelle seguenti **due sessioni tematiche**:

- **Sessione 1:** “Sette anni dopo la crisi migratoria del 2015: lezioni da trarre nel contesto della guerra in Ucraina”;
- **Sessione 2:** “Quali misure possiamo adottare per controllare le frontiere esterne”.

Per il Parlamento italiano parteciperanno:

- per la Camera dei deputati, il Presidente della I Commissione (Affari costituzionali), Giuseppe Brescia, e la deputata della medesima Commissione, Augusta Montaruli;
- per il Senato, i vice presidenti della I Commissione (Affari costituzionali) Vincenzo Garruti e Nazario Pagano.

SESSIONE I - SETTE ANNI DOPO LA CRISI MIGRATORIA DEL 2015: LEZIONI DA TRARRE NEL CONTESTO DELLA GUERRA IN UCRAINA

Come indicato nella nota informativa della Presidenza, durante la sessione verranno dibattute diverse questioni:

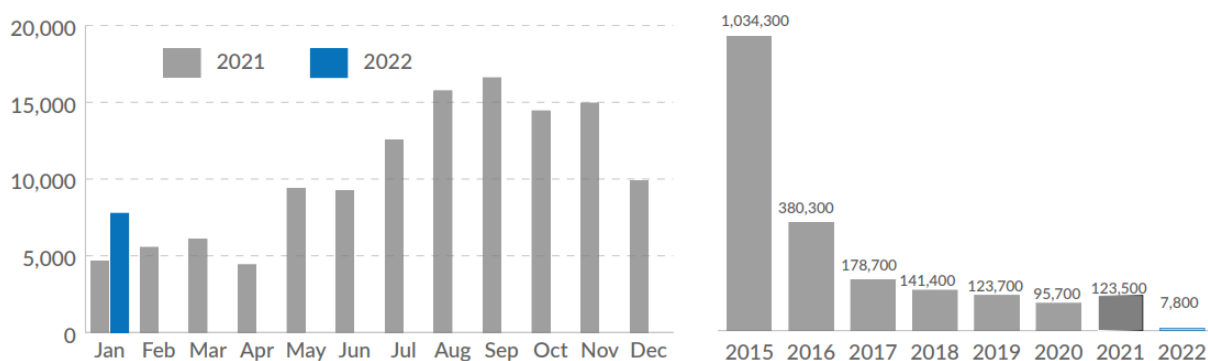
- *In che modo è possibile realizzare l'obiettivo di una maggiore solidarietà europea in presenza di elevate tensioni migratorie?*
- *In che modo si può migliorare il coordinamento tra gli Stati membri e rafforzare le risorse dell'UE alle sue frontiere esterne?*
- *In che modo è possibile consentire agli Stati membri di garantire efficacemente il diritto all'asilo, impedendo che venga utilizzato in modo improprio da alcuni migranti?*
- *Quale strategia adottare per superare le divergenze politiche sui trasferimenti?*

Dati statistici: le rotte migratorie del Mediterraneo

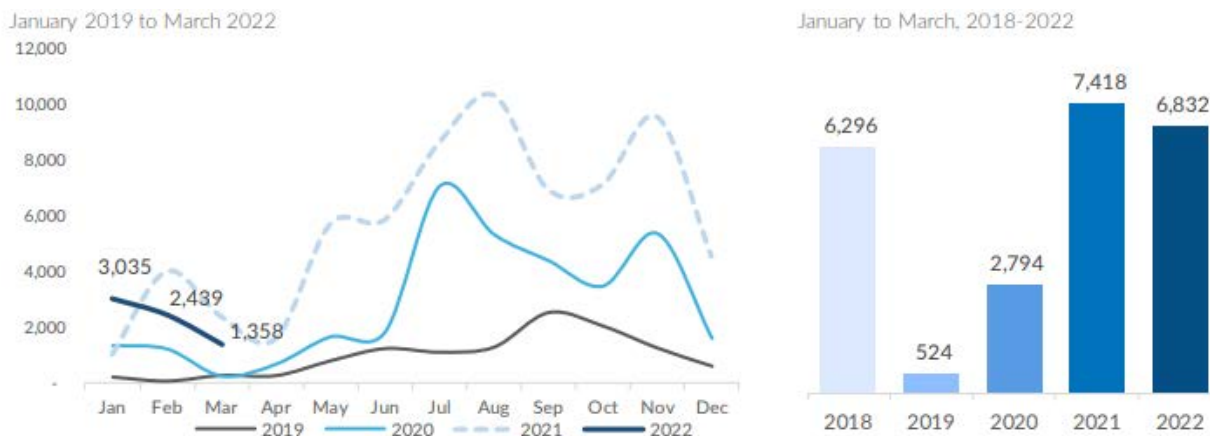
Secondo l'[UNHCR](#), dall'inizio del 2022 (dati aggiornati all'8 maggio) il numero complessivo di rifugiati e migranti giunti via mare in Italia, Grecia, Spagna, Cipro e Malta ammonta a circa 23.700 di cui: circa **11.700 in Italia**; circa **9.500 in Spagna**; oltre 1.500 in **Grecia** (circa 950 gli sbarchi a Cipro).

L'UNCHR stima circa **542 persone** tra morti e dispersi in mare dall'inizio dell'anno (dato aggiornato all'8 maggio).

Di seguito grafici aggiornati al 31 gennaio 2022 recanti il trend annuale (dal 2015) e quello mensile 2021-2022 dei flussi migratori verso l'UE lungo le rotte del Mediterraneo; le rilevazioni comprendono gli arrivi via mare in Italia, Cipro e Malta e quelli via mare e via terra in Grecia e Spagna (comprese le Isole Canarie) (Fonte UNHCR)

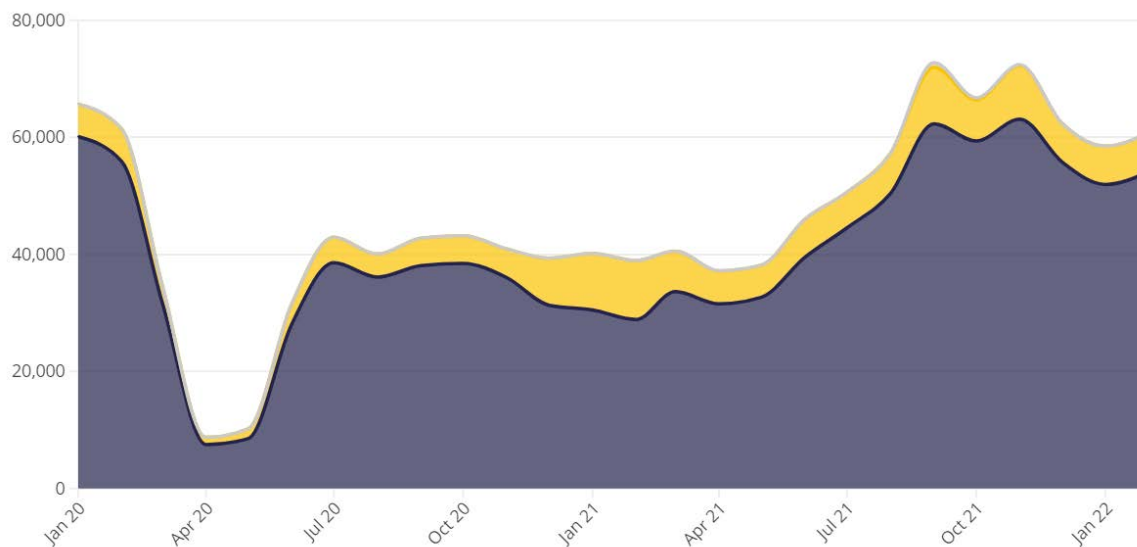


Di seguito grafici recanti il **trend annuale** (dal 2018) e il **trend mensile**, nel periodo gennaio 2019 - marzo 2022, degli sbarchi in **Italia** (Fonte UNHCR)



Secondo l' Agenzia per l' asilo dell' Unione europea ([EUAA](#)), sono 61 mila le domande di protezione internazionale presentate nel febbraio 2022, sostanzialmente in linea con quelle registrate nel mese precedente.

Di seguito un grafico recante il trend delle domande di asilo (in viola le domande di prima istanza, in giallo quelle ripetute) nel periodo gennaio 2020 – febbraio 2022 (Fonte EUAA).



I dati del Ministero dell' interno sui [numeri dell' asilo](#) relativi al 2022 non sono stati ancora pubblicati sulla pagina web del Ministero, mentre per

quanto riguarda gli anni precedenti emerge che: nel **2021** hanno presentato domanda di protezione circa **56.400** persone a fronte di circa **27 mila** nell'anno precedente, con un **aumento del 109 per cento**.

Di seguito una tabella recante le nazionalità di origine dei richiedenti protezione internazionale registrati in Italia nel confronto 2020- 2021 (Fonte [Ministero dell'interno](#)).

	2020	2021 ^		%
Totale richieste asilo '	26.963	56.388	+	109%
Pakistan	5.515	7.513	+	36%
Bangladesh	2.745	7.134	+	160%
Tunisia	1.024	7.102	+	594%
Afghanistan	645	6.445	+	899%
Nigeria	3.199	5.789	+	81%
Egitto	382	2.988	+	682%
Costa D'Avorio	629	1.649	+	162%
Georgia	500	1.308	+	162%
Somalia	764	1.279	+	67%
Marocco	492	1.175	+	139%
Gambia	699	1.168	+	67%
Mali	600	1.165	+	94%
Senegal	696	968	+	39%
Guinea	317	843	+	166%
Ghana	414	658	+	59%
El Salvador	1.068	641	=	-40%
Eritrea	132	634	+	380%
Perù	739	571	=	-23%
Sudan	302	532	+	76%
Iraq	472	491	+	4%
Venezuela	834	469	=	-44%
Albania	455	421	=	-7%
Camerun	202	402	+	99%
Colombia	550	390	=	-29%
Turchia	224	342	+	53%
Altri	3.364	4.311	+	28%

Dati statistici: la crisi dei rifugiati provenienti dall'Ucraina

L'UNHCR ha stimato, al 2 maggio 2022, circa 5,6 milioni di rifugiati provenienti dall'Ucraina. Con riferimento ai principali Stati dell'UE di accoglienza, oltre **tre milioni** sono giunti in Polonia; la Romania ha accolto **836 mila** rifugiati, l'Ungheria **534 mila**, la Slovacchia **382 mila**.

Secondo l'[UNHCR](#), dall'inizio del conflitto, sono arrivati in **Italia** quasi **100 mila rifugiati** dall'Ucraina, di cui oltre 50 mila donne e oltre 35 mila

bambini. Di questi, oltre 93 mila sono entrati in Italia attraverso i valichi di frontiera terrestre, principalmente quello di Ferneti e Tarvisio.

Misure per la gestione dei rifugiati dall'Ucraina

In tema di **assistenza ai profughi** in provenienza dall'Ucraina, il **Consiglio dell'UE** ha adottato, il 4 marzo 2022, la [decisione di esecuzione \(UE\) 2022/382](#) volta ad **attivare per la prima volta il meccanismo previsto dalla direttiva 2001/55/CE sulla protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di rifugiati**

La decisione prevede la possibilità per i **cittadini dell'Ucraina e loro familiari** (*e anche per i cittadini di paesi terzi che beneficiavano di protezione internazionale prima del 24 febbraio 2024*) in fuga dal paese di **risiedere e muoversi nel territorio dell'UE per un periodo fino a un anno**, estendibile dal Consiglio di un anno ulteriore (*e, su proposta della Commissione europea, di un ulteriore anno ancora, fino quindi ad un massimo di 3 anni, ai sensi della direttiva 2001/55/CE*) **con possibilità di lavorare e di avere accesso a diritti sociali, come il diritto di alloggio e di assistenza sanitaria.**

La **Commissione ha istituito una piattaforma di solidarietà**, che riunisce **gli Stati membri e le agenzie dell'UE**, per **coordinare il sostegno agli Stati membri bisognosi** e ha presentato il 28 marzo 2022 un [piano](#) per rafforzare il coordinamento europeo sull'**accoglienza** delle persone in fuga dalla guerra contro l'Ucraina.

Il 4 aprile 2022 il Consiglio dell'UE ha adottato il [regolamento riguardante l'azione di coesione a favore dei rifugiati in Europa \(CARE\)](#) che modifica il quadro giuridico 2014-2020 che disciplina i Fondi strutturali e d'investimento europei (fondi SIE) e il Fondo di aiuti europei agli indigenti (FEAD), con l'obiettivo di **sbloccare quasi 17 miliardi di euro da destinare agli aiuti ai rifugiati ucraini.**

Politica interna di migrazione: il pacchetto del 2020

Nel settembre 2020, la Commissione europea ha avviato l'iter normativo di una serie di proposte concernenti tra l'altro: i **controlli alle frontiere esterne** dei cittadini stranieri che non rispettano i requisiti per l'ingresso nell'UE, comprese le persone salvate in una operazione SAR (**ricerca e soccorso**, *search and rescue*) nelle acque europee; le **procedure** di asilo; una

revisione parziale delle norme previste dal cosiddetto **regolamento Dublino III**; **meccanismi** di solidarietà da parte degli Stati dell'UE nei confronti dei Paesi membri più esposti ai flussi, compresa una disciplina per la gestione di situazioni di **crisi** e di **forza maggiore** causate da pressioni migratorie ingenti.

Le iniziative normative presentate nell'ambito del Patto sono tuttora all'esame della I Commissione (Affari costituzionali) della Camera dei deputati nell'ambito del dialogo politico. Si ricorda altresì che sul Patto la Commissione 14a del Senato con [risoluzione](#) del 19 gennaio 2021 ha adottato un parere motivato nell'ambito della verifica del rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità. Per approfondimenti si rimanda ai Dossier [n. 47](#) "Nuovo patto sulla migrazione e l'asilo" e [n. 34](#) "Audizione, in videoconferenza, della Commissaria europea per gli Affari interni, Ylva Johansson.

Si ricordano, in particolare:

- la **proposta di regolamento** ([COM\(2020\)610](#)) sulla **gestione della migrazione e l'asilo** che, oltre a riscrivere parzialmente il **regolamento Dublino III** (senza intaccarne nella sostanza il principio dello Stato di primo approdo), istituisce un **sistema di solidarietà** nei confronti degli Stati membri esposti ai flussi, contemplando misure di sostegno anche in caso di sbarchi a seguito di operazioni di **ricerca e soccorso** in mare. La solidarietà può assumere la forma dei **ricollocamenti**, delle misure di **sostegno** ai sistemi nazionali di asilo, di interventi sul piano dell'**azione esterna** volta a sollecitare la cooperazione degli Stati terzi. Il nuovo regime introduce, inoltre, un nuovo strumento, la **sponsorizzazione dei rimpatri**, in base al quale uno Stato membro può impegnarsi a sostenere un altro Stato membro nel rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare mediante un meccanismo in forza del quale, agendo in stretto coordinamento con tale Stato membro beneficiario, adotta misure per effettuare il rimpatrio di detti cittadini di paesi terzi dal suo territorio;
- la **proposta di regolamento** ([COM\(2020\)612](#)), che dispone **attività preliminari di accertamento alle frontiere** per l'avvio delle diverse procedure cui deve sottoporsi lo straniero ai fini dell'ingresso o dell'allontanamento dallo Stato membro (cosiddetto **screening**). Tali procedure dovrebbero essere applicabili nei confronti di tutti i cittadini di Paesi terzi che non hanno i requisiti previsti dal Codice frontiere Schengen per l'ingresso nel territorio, anche qualora facciano domanda di protezione internazionale, o di coloro che sono sbarcati a

seguito di un'operazione di soccorso in mare. Gli accertamenti includono: controlli dello stato di **salute** e delle **vulnerabilità**; verifiche dell'identità; registrazione dei dati biometrici; controlli volti a verificare che la persona non rappresenti una minaccia per la sicurezza interna. Durante gli accertamenti i cittadini di paesi terzi ad essi sottoposti alla frontiera esterna **non sono autorizzati a entrare nel territorio dell'Unione**;

- la **proposta** modificata di **regolamento** ([COM\(2020\)611](#)), che istituisce una **procedura comune di protezione internazionale nell'Unione**, prevedendo l'ampliamento dei casi ai quali si applicherebbe la procedura di esame delle domande di asilo (ed eventualmente di rimpatrio) alla **frontiera**. Tale tipologia di iter per la concessione della protezione internazionale è applicata ai richiedenti asilo provenienti da Paesi terzi con **tassi di riconoscimento** del diritto di asilo **pari o inferiori al 20 per cento**. I richiedenti sottoposti a procedura di asilo alla frontiera non sono autorizzati ad entrare nel territorio dello Stato membro;
- la **proposta di regolamento** ([COM\(2020\)613](#)) sulle situazioni di crisi e di forza maggiore nel settore della migrazione e dell'asilo, che stabilisce una serie di **deroghe** al regime di solidarietà citato, nonché alle procedure di asilo e di rimpatrio alla frontiera, e introduce la **protezione immediata** nelle **situazioni di crisi**, disponendo l'abrogazione della direttiva sulla protezione temporanea.

Lo stato dei negoziati

L'obiettivo ricercato dalla Commissione europea è l'approvazione di un pacchetto complessivo che individui il giusto equilibrio tra i principi di **responsabilità** e di **solidarietà** sanciti dal Trattato nel settore della migrazione.

Con tale espressione la Commissione europea si riferisce alla necessità di promuovere un equilibrio tra gli interessi e le esigenze di tutti gli Stati membri, che può essere raggiunto assicurando, da un lato, che ogni Stato membro rispetti i propri obblighi in materia di gestione delle **domande d'asilo** di cui è **responsabile**, dall'altro che sia previsto un **meccanismo di solidarietà strutturato e prevedibile**, che faccia sì che nessuno Stato membro debba sopportare un **onere sproporzionato**.

Tuttavia l'iter legislativo del pacchetto sconta una serie di difficoltà a causa dei **differenti interessi** in campo rappresentati dagli Stati membri, riconducibili alle rispettive collocazioni geografiche. In particolare, i Paesi cosiddetti **Med - 5** (Italia, Spagna, Grecia, Malta e Cipro) hanno rilevato lo **sbilanciamento** insito nei nuovi meccanismi di gestione dei flussi migratori e delle procedure di asilo, da un lato sottolineandone l'aumento degli **oneri procedurali**, dall'altro mettendo in evidenza l'incertezza dei sistemi di **solidarietà** da parte degli altri Stati membri.

Il Governo italiano ha altresì ribadito più volte la necessità di considerare le misure contenute nel Nuovo Patto europeo sulla migrazione e l'asilo secondo una **logica di pacchetto**, cioè basato su un giudizio onnicomprensivo e interconnesso delle singole proposte normative che lo contengono.

La Presidenza semestrale francese del Consiglio dell'UE ha profuso una serie di sforzi per portare avanti i negoziati sul pacchetto legislativo, secondo un approccio definito *step by step*, ovvero un metodo **graduale** volto al raggiungimento di un accordo complessivo su una "prima fase" con particolare riferimento ai regolamenti **Eurodac** e **Screening** e a un accordo politico sulla solidarietà prima della conclusione del semestre.

Durante il semestre, i citati MED5 hanno ribadito l'esigenza di **flessibilità** nell'articolazione delle **responsabilità** degli Stati di primo ingresso, con concessioni proporzionali alle garanzie di **solidarietà** sul piano delle ricollocazioni. Hanno altresì confermato il carattere **prioritario** del **meccanismo di ricollocazione** rispetto ad altre possibili forme di solidarietà. Da ultimo, nel marzo 2022, nel confermare a loro volta il proprio sostegno all'approccio graduale della presidenza francese, i citati Stati hanno sottolineato il fatto che le proposte della Presidenza non hanno ancora raggiunto la **necessaria simmetria** tra responsabilità e solidarietà.

Misure per la migrazione legale

Il 27 aprile 2022, nell'ambito dell'approccio globale alla migrazione definito nel patto sulla migrazione e l'asilo, la Commissione europea ha presentato una serie di iniziative giuridiche, operative e strategiche nel settore dei **percorsi legali di migrazione** verso l'UE.

Il pacchetto include la comunicazione Attrarre capacità e talenti nell'UE (COM(2022)657, il cui testo non risulta ancora tradotto in italiano) e due proposte di direttive. In particolare, tali proposte normative mirano a rivedere

rispettivamente la direttiva sul **permesso unico** e quella sui **soggiornanti di lungo periodo**.

L'attuale [direttiva 2011/98/UE](#) istituisce: un permesso unico combinato di soggiorno e di lavoro per i lavoratori di paesi terzi che risiedono legalmente in un paese dell'Unione europea (UE); una procedura unica per il rilascio di tale permesso; un insieme di diritti (compreso lo stesso trattamento ricevuto dai cittadini di tale paese) per i lavoratori di paesi terzi interessati dalla direttiva.

La proposta della Commissione mira a rendere il processo per ottenere il permesso più **rapido** e più facile per i richiedenti e per i datori di lavoro, consentendo di presentare la **domanda** sia nei **Paesi terzi** che negli **Stati membri** dell'UE, e rafforzando le garanzie per la **parità di trattamento** e la protezione dallo **sfruttamento** della manodopera.

La tuttora in vigore [direttiva 2003/109/CE](#) stabilisce i termini e le condizioni di concessione e ritiro dello **status** di soggiornante di lungo periodo a cittadini di Paesi terzi che vivono legalmente in un paese dell'Unione europea (UE) da almeno 5 anni. Determina i diritti di tali cittadini e gli ambiti in cui godono di pari trattamento rispetto ai cittadini dell'UE. Elenca le condizioni applicabili nel caso in cui desiderino trasferirsi in un altro paese dell'UE.

La Commissione intende introdurre misure per **semplificare** le **condizioni** di ammissione, ad esempio consentendo il **cumulo** di periodi di soggiorno in diversi Stati membri. Inoltre, la revisione mira a rafforzare i diritti dei soggiornanti di lungo periodo e dei loro familiari, fra l'altro migliorando il **ricongiungimento familiare** e favorendo la mobilità all'interno dell'UE.

La Commissione propone altresì una serie di misure per intensificare la **cooperazione operativa** a livello dell'UE tra gli Stati membri e con i Paesi partner. A seguito dell'avvio dei **partenariati** per i talenti nel giugno 2021, la Commissione propone una serie di tappe per concordare i primi partenariati entro la fine del 2022. In particolare, si prevede di istituire una **piattaforma** e uno strumento di **abbinamento** a livello dell'UE per favorire la corrispondenza tra esigenze dei datori di lavoro e offerta da parte dei cittadini di paesi terzi in cerca di opportunità.

SESSIONE II - QUALI MISURE POSSIAMO ADOTTARE PER CONTROLLARE LE FRONTIERE ESTERNE?

Come indicato nella nota informativa della Presidenza, durante la sessione dovrebbero essere affrontate le seguenti questioni:

Quali misure dovremmo adottare per esercitare un migliore controllo sulle nostre frontiere esterne?

Come possiamo bilanciare la necessità di proteggere i nostri confini e proteggere i diritti fondamentali dei migranti in generale e dei richiedenti asilo in particolare?

Come stabilire le condizioni per partenariati di fiducia con i paesi di origine e di transito?

Come possiamo promuovere uno sviluppo economico sostenibile per i paesi di origine dei migranti i quali pensano di poter trovare condizioni di vita migliori nell'Unione europea?

Il diritto primario dell'UE

La politica di **gestione delle frontiere dell'Unione europea** si fonda sull'articolo 3, paragrafo 2, del [Trattato sull'Unione europea](#) (Tue), in base al quale "l'Unione offre ai suoi cittadini uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia senza frontiere interne, in cui sia assicurata la libera circolazione delle persone insieme a **misure appropriate per quanto concerne i controlli alle frontiere esterne**, l'asilo, l'immigrazione, la prevenzione della criminalità e la lotta contro quest'ultima".

La gestione delle frontiere esterne si basa inoltre sugli articoli 67 e 77 del [Trattato sul funzionamento dell'Unione europea](#) (Tfue).

L'articolo 67 dispone che l'Unione sviluppi "una **politica comune in materia di asilo, immigrazione e controllo delle frontiere esterne**, fondata sulla **solidarietà** tra Stati membri ed equa nei confronti dei cittadini dei paesi terzi", mentre all'articolo 77 viene precisato che l'Unione sviluppa una politica volta a "garantire il controllo delle persone e la sorveglianza efficace dell'attraversamento delle frontiere esterne" nonché a "instaurare progressivamente un **sistema integrato di gestione delle frontiere esterne**". A tal fine, il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, adottano le misure riguardanti, fra l'altro:

- la politica comune dei **visti** e di altri **titoli di soggiorno** di breve durata;
- i **controlli** ai quali sono sottoposte le persone che attraversano le frontiere esterne;
- le **condizioni** alle quali i cittadini dei paesi terzi possono circolare liberamente nell'Unione per un breve periodo;
- qualsiasi misura necessaria per l'istituzione progressiva di un sistema integrato di gestione delle frontiere esterne.

L'articolo "lascia impregiudicata la competenza degli Stati membri riguardo alla delimitazione geografica delle rispettive frontiere, conformemente al diritto internazionale".

La crisi migratoria intervenuta a metà del 2015 ha posto in luce una serie di carenze e lacune delle politiche dell'Ue in materia di frontiere esterne, così come le sfide connesse all'aumento dei flussi migratori misti nell'Ue e, da ultimo, la pandemia di Covid-19 hanno incrementato le preoccupazioni in materia di sicurezza¹.

Si fornisce di seguito un'illustrazione delle norme comuni e delle misure messe in atto dalle istituzioni dell'Unione europea relativamente ai controlli e alla gestione delle frontiere esterne.

Il codice frontiere Schengen

Il **codice frontiere Schengen** è il principale strumento giuridico per la gestione delle frontiere esterne dell'Ue. Istituito con il [regolamento \(UE\) 2016/399](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 marzo 2016, prevede l'assenza del controllo di frontiera sulle persone che attraversano le frontiere interne fra gli Stati membri dell'Unione europea. Esso stabilisce altresì le norme applicabili al controllo di frontiera sulle persone che attraversano le

¹ Come sottolineato dalla Commissione europea nella relazione introduttiva alla [proposta](#) di regolamento recante modifica del regolamento (UE) 2016/399: "la crisi dei rifugiati del 2015, senza precedenti, ha rivelato carenze nella gestione unionale delle frontiere esterne e ha dimostrato che il sistema di gestione della migrazione non era stato adeguatamente concepito per affrontare tali sfide, con conseguente ripristino in diversi Stati membri dei controlli alle frontiere interne, dettato anche dalla necessità di rispondere al persistere della minaccia terroristica dopo l'ondata di attentati perpetrati sul suolo europeo. La pandemia di Covid-19 è stata una sfida senza pari che ha messo a dura prova lo spazio Schengen, spingendo ancora più gli Stati membri a ripristinare i controlli alle frontiere interne, a volte con rischi per il corretto funzionamento del mercato interno".

frontiere esterne e le condizioni per la reintroduzione temporanea dei controlli alle frontiere interne.

Lo **spazio Schengen** è un'area unica senza controlli alle frontiere interne, creato con l'[acquis di Schengen](#)², e comprende attualmente 26 paesi europei. Fra questi non figurano i seguenti Stati membri dell'Unione: Cipro, Irlanda, Croazia, Bulgaria e Romania. Lo spazio Schengen comprende tuttavia quattro Stati non appartenenti all'Ue: Islanda, Svizzera, Norvegia e Liechtenstein. La Danimarca, a norma del protocollo 22, beneficia di una clausola di non partecipazione al titolo V TFUE, ma vi partecipa su base intergovernativa.

Per quanto riguarda nello specifico i controlli alle **frontiere esterne**, il codice frontiere Schengen impone agli Stati membri di sottoporre a controlli i cittadini dei paesi extra Ue che non godono della libertà di circolazione, ai sensi del diritto dell'Ue. Tali controlli comprendono la consultazione sistematica delle **banche dati** pertinenti, quali il [Sistema d'informazione Schengen \(Sis\)](#), il [Sistema d'informazione visti \(Vis\)](#) e la banca dati dell'Interpol sui documenti di viaggio rubati e smarriti. Tali obblighi si applicano a tutte le frontiere esterne (aeree, marittime e terrestri), sia in entrata che in uscita.

In particolare, in caso di un soggiorno previsto nel territorio di un paese Schengen per non più di 90 giorni in un periodo di 180 giorni, i cittadini dei paesi extra Ue devono: essere in possesso di un documento di viaggio valido e di un visto, se richiesto; giustificare lo scopo e le condizioni del soggiorno previsto e dimostrare di disporre di sufficienti mezzi di sussistenza; non essere segnalati nel Sis ai fini della non ammissione; non essere considerati una minaccia per l'ordine pubblico, la sicurezza interna, la salute pubblica o le relazioni internazionali di qualsiasi paese dell'Ue. Il respingimento di cittadini di paesi terzi (paesi extra Ue o esterni allo spazio Schengen) che non godono della libertà di circolazione ai sensi del diritto dell'Ue può essere disposto solo mediante una decisione presa da un'autorità nazionale competente e indicante le ragioni precise della non ammissione. Essa può essere oggetto di ricorso.

² Il primo passo verso una politica di gestione comune delle frontiere esterne è stato compiuto il 14 giugno 1985, quando cinque dei dieci paesi che erano all'epoca Stati membri della Comunità economica europea firmarono un trattato internazionale, il cosiddetto accordo di Schengen, nella cittadina di Schengen alla frontiera lussemburghese, integrato, cinque anni dopo, dalla Convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen. L'attuale *acquis* di Schengen si basa sull'*acquis* originario integrato nell'ordinamento giuridico dell'Ue dal [Trattato di Amsterdam](#) nel 1999.

Il meccanismo di valutazione Schengen

Il [meccanismo di valutazione Schengen](#) è entrato in vigore nel novembre 2014 e ha istituito un primo programma di valutazione pluriennale che copra un periodo di cinque anni, fino al 31 dicembre 2019. Il meccanismo è inteso a esaminare tutte le componenti dell'*acquis* di Schengen, anche rivedendo e valutando il modo in cui gli Stati membri effettuano i controlli alle frontiere esterne, nonché tutte le leggi e le operazioni pertinenti, con particolare attenzione al rispetto dei diritti umani.

Il **2 giugno 2021** la Commissione europea ha presentato una **proposta di regolamento** del Consiglio sull'istituzione e sul funzionamento di un meccanismo di valutazione e monitoraggio per verificare l'applicazione dell'*acquis* di Schengen, che abroga il regolamento (UE) n. 1053/2013 ([COM\(2021\) 278](#)).

Principali obiettivi della proposta sono: 1) ampliare l'orientamento strategico del meccanismo e garantire un uso più proporzionato dei diversi strumenti di valutazione; 2) abbreviare e semplificare le procedure per rendere il processo più efficace ed efficiente e aumentare la pressione fra pari; 3) ottimizzare la partecipazione degli esperti degli Stati membri e la cooperazione con istituzioni, organi e organismi dell'Unione; 4) rafforzare la valutazione del rispetto dei diritti fondamentali nel quadro dell'*acquis* di Schengen³.

Il [3 marzo 2022](#) il Consiglio dell'Ue ha adottato un **orientamento generale** sulla proposta.

³ Per approfondimenti, si rimanda alla Nota su atti dell'Unione europea [n. 88](#) "Proposta di riforma del meccanismo di valutazione e monitoraggio dell'applicazione dell'*acquis* di Schengen", a cura del Servizio Studi del Senato.

La proposta di riforma del codice frontiere Schengen

Il **14 dicembre 2021** la Commissione ha proposto norme aggiornate volte a rafforzare la **governance dello spazio Schengen**, tuttora all'esame dei colegislatori europei⁴.

La [proposta di regolamento](#) di modifica al codice frontiere Schengen intende:

- migliorare la messa in opera di meccanismi di coordinamento;
- dotare gli Stati membri di strumenti per affrontare le sfide emergenti nella gestione sia della **frontiera esterna comune** dell'Ue che delle **frontiere interne** nello spazio Schengen;
- garantire che la reintroduzione dei controlli alle frontiere interne resti una misura di ultima istanza, sulla base di una valutazione approfondita e unicamente per il tempo necessario;
- offrire strumenti comuni per gestire in modo più efficiente le frontiere esterne in caso di **crisi sanitaria pubblica**, sulla base di quanto appreso dalla pandemia di Covid-19;
- affrontare la **strumentalizzazione dei migranti**.

Le nuove norme dovrebbero consentire al Consiglio di adottare rapidamente **norme vincolanti** che stabiliscano **restrizioni di viaggio temporanee alle frontiere esterne** in caso di minaccia per la salute pubblica o in relazione alle sfide legate alla strumentalizzazione dei migranti. Saranno previste esenzioni, in particolare per i viaggiatori che esercitano funzioni essenziali nonché per i cittadini dell'Unione e i soggiornanti di lungo periodo.

Le norme includono un nuovo meccanismo di salvaguardia Schengen inteso a istituire una **risposta comune alle frontiere interne nelle situazioni di minaccia che interessino la maggioranza degli Stati membri**, come le minacce sanitarie o altre minacce alla sicurezza interna e all'ordine pubblico. Con questo meccanismo, che dovrebbe integrare il meccanismo esistente per le frontiere esterne, le verifiche alle frontiere interne in una maggioranza di Stati membri potrebbero essere autorizzate mediante una decisione del Consiglio in caso di minaccia comune,

⁴ Per approfondimenti sulle proposte, si rimanda al Dossier europeo [N. 166/DE](#) "Audizione, in videoconferenza, della Commissaria europea per gli Affari interni, Ylva Johansson", a cura del Servizio Studi del Senato e dell'Ufficio rapporti con l'Ue della Camera dei deputati.

decisione che sostituirebbe qualsiasi misura nazionale in vigore. Tale decisione dovrebbe altresì identificare le misure atte a ridurre gli impatti negativi dei controlli.

Le norme Schengen rivedute intendono inoltre fornire **sostegno agli Stati membri nella gestione delle situazioni di strumentalizzazione dei migranti**. Esse introducono nuove misure che gli Stati membri potranno adottare per gestire efficacemente le frontiere esterne dell'Ue in una situazione in cui i migranti siano strumentalizzati a fini politici; fra queste la **limitazione del numero di valichi di frontiera** e l'intensificazione della **sorveglianza alle frontiere**.

La proposta di modifica del codice frontiere Schengen **definisce la strumentalizzazione dei migranti** come una situazione in cui un paese terzo istighi flussi migratori irregolari nell'Unione incoraggiando o facilitando attivamente il movimento di cittadini di paesi terzi verso le frontiere esterne dell'Ue, nel caso in cui tali azioni siano indicative dell'intenzione del paese terzo di destabilizzare l'Unione o uno Stato membro, e la natura di tali azioni possa mettere a rischio funzioni statali essenziali, compresa l'integrità territoriale, il mantenimento dell'ordine pubblico o la salvaguardia della sicurezza nazionale.

Si ricorda che, nella relazione trasmessa dal Governo ai sensi dell'articolo 6 della legge n. 234 del 2012, si reputano le condizioni stabilite per legittimare il ripristino dei controlli alle frontiere interne poco definite con riguardo al loro ambito di applicazione e alle rispettive garanzie che dovrebbero fornire, in particolare nei confronti dei cittadini dell'UE e di altre persone che godono della libertà di circolazione, ai sensi del diritto dell'Unione, e dei cittadini di Paesi terzi "lungosoggiornanti".

Il Governo ha altresì ritenuto che la carente e generica definizione dei requisiti per il ripristino o per la proroga dei controlli alle frontiere interne potrebbe ingenerare incertezza nell'applicazione, al punto da rendere impraticabile l'auspicata uniformità delle misure da adottare in circostanze emergenziali. Ulteriori criticità sottolineate nella citata relazione riguardano il focus sui movimenti secondari dei migranti, in quanto ai sensi della proposta tale fenomeno potrebbe autorizzare in modo permanente le verifiche o i controlli alle frontiere interne.

La proposta di regolamento relativa alle situazioni di strumentalizzazione in materia di migrazione e asilo

Il **14 dicembre 2021** la Commissione europea ha presentato una [proposta](#) parallela alla modifica del codice frontiere Schengen, riguardante le misure che, relativamente alle situazioni di **strumentalizzazione** in materia di

migrazione, gli Stati membri possono adottare nei **settori dell'asilo e del rimpatrio**.

Fra le misure previste la possibilità di **prorogare il termine di registrazione per le domande di asilo fino a 4 settimane** e di esaminare tutte le domande di asilo **alla frontiera** (e quindi decidere alla frontiera sull'ammissibilità o nel merito delle domande di asilo), fatta eccezione per i casi in cui sia necessario tener conto di specifiche vulnerabilità dei richiedenti.

La disciplina predisposta per affrontare la strumentalizzazione dei migranti include una **nuova procedura di emergenza** per la gestione della migrazione e dell'asilo in relazione ai cittadini di paesi terzi e apolidi, fermati o trovati in prossimità della frontiera (con un paese terzo che strumentalizza i migranti), dopo un attraversamento non autorizzato, o presentatisi ai valichi di frontiera. Tale procedura è caratterizzata dal conferimento agli Stati membri di maggiore **flessibilità**, con particolare riguardo ai **termini** per la gestione delle domande di protezione internazionale da parte di tale categoria di migranti. Norme speciali riguardano altresì il regime di **accoglienza** in situazioni di strumentalizzazione dei migranti, che, in ogni caso, devono soddisfare le **esigenze essenziali**, fra cui un ricovero temporaneo, cibo, acqua, vestiario, cure mediche adeguate e assistenza alle persone vulnerabili, nel pieno rispetto del diritto alla dignità umana.

La proposta prevede inoltre disposizioni specifiche per il **rimpatrio**, e anche la possibilità per lo Stato membro interessato di richiedere misure di **sostegno e solidarietà**, alle quali possono contribuire altri Stati membri.

Sarà il **Consiglio** ad autorizzare, con una decisione di esecuzione, l'applicazione della procedura di emergenza per la gestione della migrazione e dell'asilo da parte dello Stato membro che si trovi di fronte a una situazione di **strumentalizzazione dei migranti**.

Il Nuovo patto sulla migrazione e l'asilo

Le modifiche codificate nella proposta di cui sopra sono elaborate nella forma di una serie di deroghe alle disposizioni delle seguenti **proposte** di atti normativi dell'Ue (tuttora all'esame delle istituzioni legislative europee):

- il regolamento sulla **procedura** di asilo ([COM\(2020\) 611](#));
- la direttiva sulle condizioni di **accoglienza** ([COM\(2016\) 465](#));
- la direttiva **rimpatri** ([COM\(2018\) 634](#)).

Quest'ultime sono proposte normative presentate nell'ambito del **Nuovo patto sulla migrazione e l'asilo**, tuttora **in corso di esame** presso le istituzioni dell'Ue (cfr. la Sessione I del presente Dossier).

Si ricorda che l'elemento chiave della proposta di riforma avviata dalla Commissione europea in materia di **procedura** comune di protezione internazionale nell'Unione concerne l'applicazione di un regime di esame delle **domande di asilo** (ed eventualmente di rimpatrio) **alla frontiera**. La procedura si applicherebbe ai richiedenti asilo provenienti da paesi terzi con **tassi di riconoscimento** del diritto di asilo **sotto una determinata soglia**, e avrebbe, fatte salve determinate deroghe, una durata massima di **dodici settimane**. È prevista altresì una procedura di **rimpatrio** alla frontiera, nell'ambito della quale le persone interessate **non sarebbero autorizzate ad entrare** nel territorio dello Stato membro e dovrebbero essere mantenute alla frontiera esterna o in prossimità della stessa ovvero in una zona di transito, a meno che non risulti impossibile. In casi particolari, il cittadino di paese terzo in soggiorno irregolare potrà essere posto in stato di trattenimento (nei limiti temporali stabiliti dalla direttiva rimpatri).

Le misure contenute nella proposta di riforma della disciplina in materia di **rimpatri** includono: l'introduzione di una **procedura di frontiera accelerata**; procedure più chiare e veloci per l'emissione di decisioni di rimpatrio e meccanismi di **ricorso** semplificati; **obbligo di cooperazione** per le persone oggetto di una procedura di rimpatrio; disposizioni in materia di **trattenimento**, fra l'altro con riferimento a un elenco comune - non esaustivo - di criteri oggettivi per stabilire il **rischio di fuga**.

Il nuovo patto prevede fra l'altro un cambiamento di paradigma nella **cooperazione con i paesi terzi**. Nella comunicazione di inquadramento generale la Commissione sottolinea che la politica migratoria dell'Unione europea deve tenere conto delle relazioni dell'Ue con i paesi terzi, dal momento che le **dimensioni interna ed esterna** della migrazione sono legate inestricabilmente e che la stretta collaborazione con i partner incide direttamente sull'efficacia delle politiche all'interno dell'Ue. Attraverso **partenariati** "di vasta portata, equilibrati e mirati", l'Ue dovrà quindi perseguire i seguenti obiettivi: affrontare le **cause profonde** della migrazione irregolare; combattere il **traffico di migranti**; aiutare i **rifugiati residenti in paesi terzi**; sostenere una **migrazione legale** ben gestita (per approfondimenti, si rimanda al dossier europeo [149/DE](#) "*Conferenza interparlamentare di alto livello su migrazione e asilo in Europa* - -

Videoconferenza, 10 dicembre 2021", a cura del Servizio Studi del Senato e dell'Ufficio rapporti con l'Ue della Camera dei deputati).

Nelle conclusioni del **Consiglio europeo del 16 dicembre 2021** i capi di Stato e di governo hanno fatto particolare riferimento alla dimensione esterna delle politiche migratorie dell'Ue e all'attuazione delle conclusioni di giugno e di ottobre 2021. Il Consiglio europeo ha invitato la Commissione e l'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, insieme agli Stati membri, ad assicurare che i **piani d'azione** per i paesi di origine e di transito siano resi operativi e attuati senza ulteriori indugi, in cooperazione con i paesi partner. Inoltre, al fine di contrastare i tentativi di paesi terzi di strumentalizzare i migranti a fini politici, ha chiesto che si lavori rapidamente alla proposta della Commissione relativa a misure nei confronti degli operatori di trasporto che agevolano o praticano la tratta di persone o il traffico di migranti in relazione all'ingresso illegale nel territorio dell'Unione europea (vedi *Conclusioni del Consiglio europeo del 16 dicembre 2021*, Documenti dell'Unione europea [n. 27/DOCUE](#)).

Proposta di regolamento sulla digitalizzazione della procedura di visto

Il **27 aprile 2022** la Commissione europea ha presentato una **proposta di regolamento** che modifica i regolamenti [\(CE\) n. 767/2008](#), [\(CE\) n. 810/2009](#) e [\(UE\) 2017/2226](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, i regolamenti [\(CE\) n. 1683/95](#), [\(CE\) n. 333/2002](#), [\(CE\) n. 693/2003](#) e [\(CE\) n. 694/2003](#) del Consiglio e la Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen, per quanto riguarda la **digitalizzazione della procedura di visto** ([COM\(2022\) 658](#)).

Come evidenziato nella relazione introduttiva alla proposta, la **politica comune in materia di visti** dell'Ue è un elemento essenziale per **garantire la sicurezza e il buon funzionamento delle frontiere esterne dello spazio Schengen**. L'obiettivo generale dell'iniziativa è quello di semplificare, armonizzare e ridurre gli oneri amministrativi delle procedure connesse alla domanda di visto Schengen, rendere l'Ue una destinazione più attraente per i viaggiatori soggetti all'obbligo del visto e migliorare la sicurezza dello spazio Schengen. Per conseguire tale obiettivo l'iniziativa mira a razionalizzare e rendere più efficiente la procedura di domanda del visto per i richiedenti e per gli Stati membri grazie a strumenti digitali, nonché ad accrescere la sicurezza dello spazio Schengen tramite la digitalizzazione del visto adesivo e procedure di domanda di visto digitalizzate.

In particolare, l'articolo 1 della proposta modifica le disposizioni del [regolamento \(CE\) n. 810/2009](#) (codice dei visti) al fine di attuare la proposta stessa. Viene fra l'altro stabilita la regola per determinare lo **Stato membro competente** per l'esame di una domanda, nel caso in cui il viaggio comprenda **più di una destinazione**, o se devono essere effettuati più viaggi separati nell'arco di due mesi: in questo caso lo Stato membro competente per l'esame di una domanda di visto uniforme e per la decisione sul merito sarà quello il cui territorio costituisce la destinazione principale del o dei viaggi in termini di durata del soggiorno, calcolata in giorni. Viene inoltre introdotto l'obbligo di presentare la domanda tramite una **piattaforma** per la domanda di visto *online* dell'Ue, mantenendo al contempo la possibilità di tenere conto di alcune eccezioni, ossia i visti rilasciati alla frontiera esterna, i visti rilasciati a capi di Stato o di governo, e singoli casi per ragioni umanitarie.

Sistemi d'informazione dell'Ue

Il sistema d'informazione Schengen (Sis)

Il sistema d'informazione Schengen (Sis) è un sistema di condivisione delle informazioni e banca dati il cui obiettivo è garantire la sicurezza internazionale all'interno dello spazio Schengen. Il sistema è utilizzato dalle autorità di tutta l'Ue per inserire o consultare segnalazioni relative a persone e oggetti ricercati o scomparsi.

Dopo la riforma del 2018, l'ambito di applicazione del Sis è ora definito da tre strumenti giuridici che assumono la forma di tre regolamenti distinti (in sostituzione del Sis II) e che investono la **cooperazione di polizia e giudiziaria in ambito penale**, i **controlli alle frontiere** e il **rimpatrio** di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare. Tali regolamenti hanno introdotto specifiche categorie di segnalazioni nel sistema (ad esempio, segnalazioni relative a ignoti sospettati o ricercati, segnalazioni preventive per i minori esposti al rischio di sottrazione da parte di uno dei genitori, segnalazioni ai fini del rimpatrio o relative alle decisioni di rimpatrio emesse nei confronti di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare).

Il sistema d'informazione Schengen (Sis) è stato istituito nel 1990 dopo l'abolizione dei controlli alla frontiera nello spazio Schengen. La forma nota come "Sis II" è stata adottata nel 2006 ed è diventata operativa nel 2013 (vd. il [regolamento \(CE\) n. 1987/2006](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 dicembre 2006, sull'istituzione, l'esercizio e l'uso del sistema d'informazione Schengen di seconda generazione - Sis II). Le misure esistenti nel Sis II sono state in seguito rafforzate con: il [regolamento \(UE\) 2018/1860](#) relativo all'uso del sistema

d'informazione Schengen per il rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare; il [regolamento \(UE\) 2018/1861](#) sull'istituzione, l'esercizio e l'uso del sistema d'informazione Schengen (Sis) nel settore delle verifiche di frontiera, che modifica la Convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen e abroga il regolamento (CE) n. 1987/2006; il [regolamento \(UE\) 2018/1862](#) sull'istituzione, l'esercizio e l'uso del sistema d'informazione Schengen (Sis) nel settore della cooperazione di polizia e della cooperazione giudiziaria in materia penale, che modifica e abroga la decisione 2007/533/GAI del Consiglio e che abroga il regolamento (CE) n. 1986/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio e la decisione 2010/261/UE della Commissione.

Sistema di ingressi/uscite (Ees)

Il **Sistema di ingressi/uscite (Ees)** è un sistema di informazione inteso ad accelerare e rafforzare i controlli di frontiera per i cittadini di paesi terzi che viaggiano nell'Ue. Istituito con il [regolamento \(UE\) 2017/2226](#), il sistema ha sostituito il timbro apposto manualmente sul passaporto alla frontiera con la **registrazione elettronica** in un'apposita banca dati.

L'accesso all'Ees è garantito alle autorità di contrasto nazionali e a Europol, ma non è garantito alle autorità competenti in materia di asilo. È consentita, a determinate condizioni, la possibilità di trasmettere i dati a paesi terzi o Stati membri dell'Ue che non partecipano al sistema di ingressi/uscite a fini di contrasto o di rimpatrio.

I principali obiettivi dell'Ees sono i seguenti:

- ridurre i tempi delle verifiche di frontiera e migliorare la qualità di queste ultime calcolando automaticamente la durata di soggiorno autorizzato di ogni viaggiatore;
- garantire un'identificazione sistematica e affidabile dei soggiornanti fuori termine;
- rafforzare la sicurezza interna e la lotta contro il terrorismo consentendo alle autorità di contrasto di accedere allo storico dei viaggi.

L'Ees registra i dati dei viaggiatori (nome, tipo di documento di viaggio, impronte digitali, immagine visiva e data e luogo di ingresso e di uscita) nel momento in cui attraversano le frontiere esterne dello spazio Schengen. Il sistema viene utilizzato dalle autorità di frontiera e consolari e si applica a tutti i cittadini di paesi terzi, sia coloro che necessitano di visto sia coloro che sono invece esenti da tale obbligo.

Sistema europeo di informazione e autorizzazione ai viaggi (Etias)

Nel settembre 2018 è stato istituito il [sistema europeo di informazione e autorizzazione ai viaggi \(Etias\)](#). Scopo di tale sistema di informazione centralizzato è raccogliere informazioni relative ai cittadini di paesi terzi che **non necessitano di visto** per entrare nello spazio Schengen e di identificare qualsiasi possibile rischio legato alla sicurezza e alla migrazione irregolare.

La banca dati è simile a sistemi già esistenti, fra gli altri, il sistema Esta, utilizzato negli Stati Uniti, o i sistemi impiegati in Canada e in Australia.

Attraverso il sistema si eseguono controlli preventivi, ma la decisione definitiva di autorizzare o rifiutare l'ingresso, anche nei casi in cui il viaggiatore abbia un'autorizzazione ai viaggi valida, deve essere presa dalle guardie nazionali di frontiera che eseguono i controlli, conformemente alle norme del codice frontiere Schengen. Tale sistema ha tre funzioni principali:

- il **controllo delle informazioni presentate *on line*** dai cittadini di paesi terzi non soggetti all'obbligo di visto prima del loro viaggio nell'Ue;
- il trattamento delle domande mediante una **verifica attraverso gli altri sistemi d'informazione** (quali Sis, Vis, la banca dati dell'Europol, la banca dati dell'Interpol, Ees ed Eurodac, la banca dati del sistema europeo per il confronto delle impronte digitali che consente di confrontare i set di dati delle impronte digitali);
- il **rilascio dell'autorizzazione** ai viaggi in assenza di occorrenze o di elementi che richiedono un'ulteriore analisi.

L'Etias è sviluppato dall'[agenzia eu-LISA](#) ed è operativo dal 2021.

Istituita nel 2011, eu-LISA è responsabile per la gestione operativa dei tre sistemi d'informazione centralizzati dell'Ue: Sis, Vis ed Eurodac. Il suo ruolo è quello di implementare la nuova architettura informatica nel settore della giustizia e degli affari interni. Nel novembre 2018 il [mandato](#) di eu-LISA è stato rivisto e la capacità dell'agenzia di contribuire alla gestione delle frontiere, alla cooperazione nell'attività di contrasto e alla gestione della migrazione nell'Ue è stata ulteriormente sviluppata.

Il sistema di informazione visti (Vis)

Operativo dal 2011, il [Sistema di informazione visti \(Vis\)](#) è una banca dati volta ad agevolare la procedura relativa ai visti per **soggiorni di breve durata** (non superiore a tre mesi su un periodo di sei mesi). Sua funzione è aiutare le autorità competenti per i visti, le frontiere, l'asilo e la migrazione

nelle verifiche sui cittadini di paesi terzi che necessitano del visto per soggiorno di breve durata per recarsi nello spazio Schengen. Il sistema è stato gradualmente introdotto nei consolati di tutti gli Stati membri nel mondo fra l'ottobre 2011 e il febbraio 2016.

Gli **obiettivi globali** del Vis sono migliorare l'attuazione della politica comune in materia di visti, la cooperazione consolare e la consultazione fra le autorità centrali competenti per i visti, agevolando lo scambio di dati fra Stati membri in ordine alle domande di visto e alle relative decisioni, al fine di agevolare la procedura relativa alla domanda di visto, prevenire la caccia al visto più vantaggioso (il cosiddetto "*visa shopping*"), agevolare la lotta contro la frode d'identità, agevolare le verifiche ai valichi di frontiera esterni e all'interno del territorio degli Stati membri, contribuire all'identificazione di qualsiasi persona che non soddisfi o non soddisfi più le condizioni d'ingresso, soggiorno o residenza nel territorio degli Stati membri, agevolare l'applicazione del [regolamento Dublino III](#) e contribuire a prevenire minacce alla sicurezza interna degli Stati membri.

I principali obiettivi del [regolamento modificativo](#) del regolamento Vis, modifica intervenuta nel 2021, sono:

- rafforzare ulteriormente la sicurezza della procedura relativa ai visti per soggiorni di breve durata;
- includere i visti per soggiorni di lunga durata e i permessi di soggiorno nella banca dati del Vis;
- garantire l'interoperabilità fra il Vis e altri sistemi e banche dati pertinenti dell'Ue.

In base alle nuove norme, il Vis non include solo informazioni relative ai visti per soggiorni di breve durata, ma riguarda anche i visti per soggiorni di lunga durata e i permessi di soggiorno, documenti che permettono la libera circolazione nello spazio Schengen. È inoltre inclusa nel Vis un'immagine scannerizzata della pagina dei dati anagrafici del documento di viaggio.

Eurodac

[Eurodac](#) (*European Asylum Dactyloscopy Database*) è stato istituito inizialmente dal [regolamento \(CE\) n. 2725/2000](#) del Consiglio, dell'11 dicembre 2000, e poi [dal regolamento UE\) n. 603/2013](#), per il confronto delle impronte digitali che consente ai paesi dell'Unione europea di identificare i richiedenti asilo e le persone fermate in relazione all'**attraversamento irregolare di una frontiera esterna** dell'Unione.

È una **banca dati biometrica** contenente le impronte digitali dei richiedenti asilo e dei cittadini di paesi extra-Ue non appartenenti allo Spazio

economico europeo (See). Suo obiettivo è rendere più facile per gli Stati membri dell'Unione **la determinazione della competenza dell'esame delle domande di asilo**, confrontando le impronte digitali dei richiedenti asilo e dei cittadini di paesi extra-UE con una **banca dati centrale**.

Possono consultare la banca dati Eurodac anche le **autorità di contrasto**, fatte salve alcune rigide condizioni, ai fini della **ricerca, individuazione e prevenzione di atti di terrorismo o di reati gravi**.

Nel 2016 la Commissione europea aveva presentato una [proposta](#) di modifica del regolamento, proponendo di estendere l'applicazione dell'Eurodac a serie di nuove categorie di persone per le quali dovrebbero essere conservati i dati. Si trattava, in particolare di consentirne l'uso per identificare i migranti irregolari, di abbassare la soglia di età per il rilevamento delle impronte digitali, di permettere il rilevamento delle informazioni sull'identità insieme ai dati biometrici, nonché di estendere il periodo di conservazione dei dati. Una nuova proposta è stata presentata nel 2020 - proposta modificata di regolamento sull'istituzione di "Eurodac" ([COM\(2020\)614](#)) -, la quale si basa sull'accordo provvisorio raggiunto fra i legislatori in merito alla proposta del 2016, ne integra le modifiche e mira a consolidare l'Eurodac come una **banca dati comune europea a sostegno delle politiche dell'Ue in materia di asilo, reinsediamento e migrazione irregolare**. Il quadro giuridico della banca dati è sostanzialmente allineato alle misure contenute nella proposta di regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione, consentendo la registrazione dei dati relativi alla ricollocazione, al trasferimento di competenza.

La proposta è tuttora all'esame dei legislatori europei.

Interoperabilità fra i sistemi d'informazione dell'Ue nel settore delle frontiere

Dal 2019 i sistemi informatici centralizzati su larga scala (Sis, Vis, Eurodac, Ees ed Etias) per la raccolta, il trattamento e la condivisione di informazioni essenziali per la cooperazione in materia di sicurezza e per la gestione delle frontiere esterne e della migrazione sono **interoperabili a livello dell'Ue**, vale a dire in grado di scambiare dati e condividere informazioni affinché le autorità dispongano di tutte le informazioni necessarie, nel momento e nel luogo in cui ne hanno necessità. L'interoperabilità si riferisce alla capacità dei sistemi informatici di **scambiare dati** e di consentire la **condivisione di informazioni e di**

conoscenze in modo da evitare le lacune informative causate dalla complessità e dalla frammentazione di tali sistemi.

I due regolamenti in vigore consentono ai sistemi di integrarsi reciprocamente, così da facilitare la corretta identificazione delle persone e contribuire a contrastare la frode d'identità.

Si tratta in particolare del [regolamento \(UE\) 2019/817](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 maggio 2019, che istituisce un quadro per l'interoperabilità tra i sistemi di informazione dell'UE nel settore delle frontiere e dei visti e che modifica i regolamenti (CE) n. 767/2008, (UE) n. 2016/399, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240, (UE) 2018/1726 e (UE) 2018/1861 del Parlamento europeo e del Consiglio e le decisioni 2004/512/CE e 2008/633/GAI del Consiglio, e del [regolamento \(UE\) 2019/818](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 maggio 2019, che istituisce un quadro per l'interoperabilità tra i sistemi di informazione dell'UE nel settore della cooperazione di polizia e giudiziaria, asilo e migrazione, e che modifica i regolamenti (UE) 2018/1726, (UE) 2018/1862 e (UE) 2019/816.

Essi non modificano i diritti di accesso previsti dalla base giuridica di ciascun sistema informativo europeo, ma hanno fissato le seguenti componenti:

- un **portale di ricerca europeo**, che consente alle autorità competenti di effettuare ricerche simultanee in vari sistemi d'informazione, utilizzando dati sia anagrafici che biometrici;
- un **servizio comune di confronto biometrico**, che consente la ricerca e il confronto di dati biometrici (impronte digitali e immagini del volto) provenienti da vari sistemi;
- un **archivio comune di dati di identità**, contenente i dati anagrafici e biometrici di cittadini di paesi terzi disponibili in vari sistemi d'informazione dell'UE;
- un **rilevatore di identità multiple**, che controlla se i dati d'identità anagrafici risultanti dalla ricerca sono presenti in altri sistemi, per consentire il rilevamento di identità multiple collegate a uno stesso insieme di dati biometrici.

Fondo per la gestione integrata delle frontiere: frontiere e visti

Il **Fondo per la gestione integrata delle frontiere** comprende due componenti: lo [Strumento per la gestione delle frontiere e i visti](#) (Bmvi) e lo [Strumento relativo alle attrezzature per il controllo doganale](#) (Ccei).

Lo **Strumento per la gestione delle frontiere e i visti** dovrebbe garantire una gestione europea integrata delle frontiere solida ed efficace alle frontiere esterne e sostenere la politica comune in materia di visti, al fine di:

- contribuire a un elevato livello di sicurezza interna;
- salvaguardare la libera circolazione delle persone all'interno dell'Unione;
- rispettare pienamente l'*acquis* dell'Unione pertinente;
- rispettare gli obblighi internazionali dell'Unione e degli Stati membri.

Lo Strumento per la gestione delle frontiere e i visti è disciplinato dal [Regolamento sulle disposizioni comuni](#).

Per il **periodo finanziario 2021-2027** al Fondo per la gestione integrata delle frontiere sono allocati **7,37 miliardi di euro**. Per lo stesso periodo, la dotazione riservata allo Strumento per la gestione delle frontiere e i visti corrisponde a **6,38 miliardi di euro**.

I beneficiari dei programmi attuati nel quadro del Fondo possono essere le autorità statali e federali, gli enti pubblici locali, le organizzazioni non governative e umanitarie, le società di diritto pubblico e privato e gli organismi di istruzione e di ricerca

L'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera ([Frontex](#))

La **Guardia di frontiera e costiera europea** (Ebcg) è costituita dall'**Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera** (Ebcga-**Frontex**) e dalle **autorità nazionali**.

L'Agenzia è diventata operativa nell'ottobre 2016 e, nel 2019, è stata oggetto di una [riforma](#) che ha conferito all'agenzia stessa un mandato più forte e, in particolare, le ha fornito ulteriori capacità nella forma di un "**corpo permanente** della guardia di frontiera e costiera europea".

L'agenzia è incaricata di monitorare le frontiere esterne dell'Ue e, insieme agli Stati membri, di individuare e affrontare le potenziali minacce per la sicurezza. Il regolamento del 2019 ha ampliato l'ambito di applicazione delle attività fino a comprendere un sostegno rafforzato per gli Stati membri nell'ambito della **gestione della migrazione**, della **lotta alla criminalità transfrontaliera** e delle **operazioni di ricerca e soccorso**. Ha inoltre previsto un ruolo di maggiore rilievo per ciò che riguarda il **rimpatrio** dei

migranti verso i loro paesi d'origine, conformemente a quanto deciso dalle autorità nazionali.

Il **Consiglio**, sulla base di una proposta della Commissione, può chiedere l'**intervento** dell'Agenzia e fornire **assistenza agli Stati membri** in caso di circostanze eccezionali. Ciò avviene quando:

- uno Stato membro non si conforma (entro un termine stabilito) a una decisione vincolante presa dal Consiglio di amministrazione dell'agenzia intesa ad affrontare le carenze della sua gestione delle frontiere; e
- si registra una pressione specifica e sproporzionata alle frontiere esterne tale da porre il funzionamento dello spazio Schengen a rischio. Se uno Stato membro si oppone alla decisione del Consiglio di fornire assistenza, gli altri Stati membri possono reintrodurre temporaneamente i controlli di frontiera.

In totale, entro il **2027** il corpo permanente della guardia di frontiera e costiera europea dovrebbe comprendere **10.000 unità**, di cui 3.000 agenti di categoria 1 (personale di Frontex). Gli altri 7.000 agenti saranno distaccati dagli Stati membri dell'Ue.

La **cooperazione fra Frontex e paesi terzi** si basa generalmente su accordi di lavoro bilaterali conclusi fra l'agenzia e le autorità competenti del paese terzo, in conformità all'articolo 73, paragrafo 4, del regolamento sulla guardia di frontiera e costiera europea.

La recente istituzione di una **divisione specifica per il rimpatrio** e la futura nomina di un vicedirettore esecutivo responsabile del rimpatrio dovrebbero rafforzare la capacità dell'agenzia di fornire sostegno agli Stati membri nei settori connessi al rimpatrio, alla riammissione e alla reintegrazione, mentre il coordinatore per i rimpatri, di prossima nomina, dovrebbe promuovere il coordinamento e la coerenza delle prassi degli Stati membri in materia di rimpatrio.

Il 28 febbraio 2022, il direttore generale dell'**Ufficio europeo per la lotta antifrode (Olaf)**, Ville Itälä, ha presentato un rapporto sull'Agenzia della guardia di frontiera e costiera dell'Ue (Frontex) alle Commissioni riunite del **Parlamento europeo** CONT (**Controlli dei bilanci**) e LIBE (**Libertà civili, giustizia e affari interni**), concernente profili di cattiva condotta in relazione a **violazioni di diritti umani** verificatesi alle frontiere esterne dell'Ue. Secondo il rapporto, di **natura riservata**, la direzione di Frontex sarebbe stata a conoscenza delle **violazioni** dei diritti umani e avrebbe deliberatamente evitato di denunciarli.

A seguito della [riunione straordinaria](#) del Consiglio di amministrazione di Frontex del 28-29 aprile 2022 e delle **dimissioni** del direttore esecutivo **Fabrice Leggeri, Aija Kalnaja**, vicedirettore esecutivo per la gestione del corpo permanente, ha assunto la guida dell'Agenzia fino a quando il consiglio di amministrazione di Frontex non nominerà il direttore esecutivo *ad interim* nella prossima riunione a giugno 2022.

Attività nell'ambito della Presidenza del Consiglio dell'Ue

Oltre all'accordo sulla proposta di riforma del meccanismo di valutazione Schengen, la Presidenza semestrale francese del Consiglio dell'Ue sta portando avanti i lavori relativi ai vari dossier nell'ambito del Nuovo patto sulla migrazione e asilo, nonché in materia di Spazio Schengen.

Fra le proposte più significative della direzione politica adottata dalla Presidenza francese in tali settori si ricordano: la convocazione del Consiglio Schengen ad ogni sessione del Consiglio Giustizia e affari interni e, se necessario, anche in caso di crisi; la creazione di uno strumento di analisi della situazione dello spazio Schengen (denominato barometro); l'istituzione della nuova figura del **Coordinatore Schengen** e la costituzione di una **piattaforma di solidarietà** in cui convergano le misure di sostegno per gli Stati membri frontalieri che ne abbiano bisogno.

La Presidenza francese punta a conseguire progressi graduali sui vari ambiti che compongono il dossier. Ciò dovrebbe condurre a passi in avanti sul versante della "responsabilità" degli Stati membri, che nelle intenzioni di Parigi si tradurrebbero in primo luogo in progressi riguardo alle **proposte relative alla gestione delle frontiere esterne dell'Ue**, in particolare la proposta che prevede uno *screening* uniforme dei migranti alle frontiere esterne, e la proposta di riforma del database **Eurodac**.

LE ATTIVITÀ DELLA CONFERENZA SUL FUTURO DELL'EUROPA IN MATERIA DI MIGRAZIONE

Il Parlamento italiano ha partecipato ai lavori della **Conferenza sul futuro dell'Europa**, conclusasi il 9 maggio 2022.

In particolare, in seno alla Conferenza è stato istituito un gruppo di lavoro sulla "Migrazione", presieduto dal sen. **Alessandro Alfieri** e cui ha partecipato l'on. **Augusta Montaruli**.

I lavori si sono svolti attraverso un dialogo con i cittadini partecipanti, provenienti da tutti i paesi dell'Ue; vi hanno preso parte anche rappresentanti delle istituzioni europee, dei governi nazionali, delle rappresentanze locali e regionali nonché delle parti sociali, così da giungere alla formulazione di proposte concrete, presentate nel corso della plenaria della Conferenza del 24 e 25 marzo e, come versione consolidata in esito ai dibattiti intercorsi all'interno del gruppo di lavoro, alla plenaria tenutasi il 29 e 30 aprile.

Sulla base dell'attività del **gruppo**, la Conferenza sul futuro dell'Europa ha formulato, in particolare, le seguenti proposte:

Migrazione legale

- lanciare una **campagna di comunicazione** a livello europeo al fine di far conoscere meglio ai cittadini europei **EURES** (rete europea di servizi per l'impiego), il **portale europeo dell'immigrazione** e lo **strumento europeo di determinazione delle competenze** per i cittadini di paesi terzi;
- istituire un organismo europeo per l'**accesso dei migranti al mercato del lavoro dell'UE** o, in alternativa, **ampliare le competenze** della rete europea di cooperazione dei servizi per l'impiego (EURES) ad esempio migliorando i progetti di partenariato per i talenti;
- migliorare il funzionamento e l'attuazione della **direttiva "Carta blu"** per attirare le pertinenti qualifiche di cui l'economia dell'UE ha bisogno, tenendo conto del rischio di fuga dei cervelli;
- promuovere "armoniosamente" la convergenza verso l'alto riguardo alle **condizioni di lavoro in tutta l'Unione** per combattere le disuguaglianze nelle condizioni di lavoro;
- intensificare gli sforzi **per informare ed educare i cittadini** degli Stati membri sui temi legati alla migrazione e all'integrazione.

Migrazione irregolare

- partecipare attivamente, ad esempio mediante accordi di partenariato, allo **sviluppo economico e sociale dei paesi al di fuori dell'Unione europea** e

dai quali vi è un forte afflusso di migranti per affrontare la migrazione e le sue **cause profonde**, compresi i cambiamenti climatici;

- garantire la protezione di tutte le frontiere esterne, migliorando **la trasparenza e la responsabilità di Frontex e rafforzandone il ruolo** e adeguare la legislazione dell'UE per rispondere alle attuali sfide della migrazione irregolare, quali il traffico e la tratta di esseri umani, lo sfruttamento sessuale, gli attacchi ibridi da parte di paesi che strumentalizzano i migranti e la violazione dei diritti umani.

Migrazione irregolare (bis)

- elaborare misure dell'UE per garantire la sicurezza e la salute di tutti i migranti, in particolare delle **donne incinte**, dei **bambini**, dei **minori non accompagnati** e di tutte le persone **vulnerabili**;
- aumentare il sostegno finanziario, logistico e operativo dell'UE per la gestione della **prima accoglienza** - anche per le autorità locali, i governi regionali e le organizzazioni della società civile - che porterebbe a un'eventuale integrazione dei rifugiati e dei migranti regolari nell'UE o al rimpatrio dei migranti irregolari.

Asilo e integrazione

- **rivedere il sistema di Dublino** al fine di garantire la solidarietà e un'equa condivisione delle responsabilità, compresa la redistribuzione dei migranti fra gli Stati membri, prevedendo eventualmente anche ulteriori forme di sostegno;
- potenziare le **norme minime per l'accoglienza di richiedenti asilo** di cui alla direttiva 2013/33/UE mediante misure legislative più rigorose volte a migliorare le strutture di accoglienza e l'alloggio;
- prestare particolare attenzione alle **donne incinte** e ai **minori**, in particolare i minori non accompagnati;
- rafforzare e aumentare le risorse finanziarie e umane nonché le capacità di gestione dell'**Agenzia dell'UE per l'asilo** per coordinare e gestire la ricollocazione dei richiedenti asilo negli Stati membri dell'UE ai fini di una ripartizione equa.

Asilo e integrazione (bis)

- garantire, con il coinvolgimento delle autorità locali e regionali e con il contributo delle organizzazioni della società civile, che tutti i richiedenti asilo e i rifugiati seguano **corsi di lingua** nonché corsi e attività per l'integrazione e la formazione professionale, durante il periodo in cui la loro domanda di soggiorno è esaminata;

- far sì che i richiedenti asilo in possesso di qualifiche pertinenti abbiano **accesso al mercato del lavoro** in tutta l'UE.