



Senato della Repubblica

DOCUMENTAZIONE EUROPA

**Servizio affari internazionali**

Ufficio per i rapporti con le istituzioni dell'Unione europea

**Servizio Studi****18****ottobre 2023**

## **Il Comitato parlamentare di controllo sull'attuazione dell'Accordo di Schengen, di vigilanza sull'attività di Europol, di controllo e vigilanza in materia di immigrazione**

### **Le competenze del Comitato parlamentare**

Il Comitato è stato istituito dall'articolo 18, comma 1, della [legge 30 settembre 1993, n. 388](#) che ha ratificato l'Accordo di Schengen, relativo all'eliminazione graduale dei controlli alle frontiere comuni, nonché la Convenzione di applicazione dell'Accordo medesimo<sup>1</sup>.

La legge di ratifica ha previsto, accanto alle disposizioni immediatamente attuative dei due trattati, l'istituzione di un Comitato parlamentare incaricato di “*esaminare l'attuazione ed il funzionamento della Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen*”, attraverso l'espressione di un parere vincolante sui progetti di decisione, vincolanti per l'Italia, pendenti dinanzi al Comitato esecutivo contemplato dal titolo VII della citata Convenzione<sup>2</sup>.

*Tale funzione consultiva, nella forma di parere obbligatorio e vincolante sui progetti di decisione che a loro volta vincolano l'Italia dinanzi al Comitato esecutivo di cui sopra, è venuta meno da quando l'acquis di Schengen è stato integrato nell'Unione europea (l'ultimo [parere vincolante](#) espresso dal Comitato è stato espresso nel 1998). Successivamente all'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam, avvenuta il 1° maggio 1999, il Consiglio dell'Unione europea è infatti divenuto competente per l'adozione di misure volte ad*

<sup>1</sup> Legge 30 settembre 1993, n. 388 – “Ratifica ed esecuzione: a) del protocollo di adesione del Governo della Repubblica italiana all'accordo di Schengen del 14 giugno 1985 tra i governi degli Stati dell'Unione economica del Benelux, della Repubblica federale di Germania e della Repubblica francese relativo all'eliminazione graduale dei controlli alle frontiere comuni, con due dichiarazioni comuni; b) dell'accordo di adesione della Repubblica italiana alla convenzione del 19 giugno 1990 di applicazione del summenzionato accordo di Schengen, con allegate due dichiarazioni unilaterali dell'Italia e della Francia, nonché la convenzione, il relativo atto finale, con annessi l'atto finale, il processo verbale e la dichiarazione comune dei Ministri e Segretari di Stato firmati in occasione della firma della citata convenzione del 1990, e la dichiarazione comune relativa agli articoli 2 e 3 dell'accordo di adesione summenzionato; c) dell'accordo tra il Governo della Repubblica italiana ed il Governo della Repubblica francese relativo agli articoli 2 e 3 dell'accordo di cui alla lettera b); tutti atti firmati a Parigi il 27 novembre 1990”.

<sup>2</sup> L'articolo 18 della legge 30 settembre 1993, n. 388 stabilisce che il comitato Schengen esprima “*il proprio parere vincolante entro quindici giorni dalla data di ricezione del progetto; qualora il parere non venga espresso entro tale termine, esso s'intende favorevole alla decisione*”.

*assicurare la libera circolazione delle persone. La cooperazione Schengen è stata incorporata nell'ambito dell'Unione europea, e con essa tutto il complesso di norme rientrante nel cd. acquis di Schengen, e a partire da tale data la materia ha cessato di essere oggetto di cooperazione intergovernativa, rientrando a pieno titolo nel quadro giuridico dell'Unione europea.*

Il Comitato è composto da dieci deputati e dieci senatori, nominati dai Presidenti delle Camere, in modo da rispecchiare la proporzione dei gruppi parlamentari. Il Comitato elegge al suo interno, così come stabilisce la legge istitutiva all'articolo 18, comma 3, un Presidente e un Vicepresidente. Si è ritenuto tuttavia, con l'assenso dei Presidenti delle Camere, di integrare la composizione dell'Ufficio di Presidenza con l'elezione di un Segretario.

La [legge 23 marzo 1998, n. 93](#)<sup>3</sup> – con la quale è stata ratificata ed eseguita la Convenzione Europol, istitutiva dell'Ufficio europeo di polizia, ora Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione nell'attività di contrasto (vedi *infra*) – ha inoltre attribuito al Comitato funzioni di vigilanza sull'Unità nazionale Europol. Secondo quanto disposto dalla Convenzione, ogni Stato membro costituisce o designa un'Unità nazionale, unico organo di collegamento fra Europol e i servizi nazionali competenti. La legge n. 93 del 1998 ha altresì previsto che il Governo trasmetta annualmente al Comitato una relazione sull'attuazione della Convenzione Europol.

L'articolo 37 della [legge 30 luglio 2002, n. 189](#), recante norme in materia di immigrazione e di asilo<sup>4</sup>, ha infine attribuito al Comitato compiti di indirizzo e vigilanza circa la concreta attuazione della legge, nonché degli accordi internazionali e della restante legislazione in materia di immigrazione e asilo, prevedendone la seguente nuova denominazione di “Comitato parlamentare di controllo sull'attuazione dell'accordo di Schengen, di vigilanza sull'attività di Europol, di controllo e vigilanza in materia di immigrazione”. In particolare, per effetto del citato articolo 37, le funzioni di vigilanza e controllo del Comitato si estendono alla concreta attuazione della normativa sull'immigrazione e l'asilo, nonché degli accordi internazionali in materia. Si prevede, inoltre, che il Governo presenti annualmente una relazione al Comitato e che lo stesso riferisca annualmente alle Camere sulla propria attività.

La [legge 30 giugno 2009, n. 85](#)<sup>5</sup>, che sancisce l'adesione della Repubblica italiana al [trattato di Prüm](#), stabilisce inoltre, all'articolo 30, che il Ministro dell'interno informi annualmente il Comitato parlamentare sullo stato di attuazione delle previsioni del Trattato, sulle azioni intraprese e sugli accordi conclusi, con specifico riferimento a quelli attuativi di cui all'articolo 44 del trattato medesimo.

Il trattato di Prüm, sottoscritto il 27 maggio 2005 da sette Stati membri dell'Unione europea (Germania, Spagna, Francia, Austria, Belgio, Paesi Bassi e Lussemburgo), ha lo scopo di rafforzare la cooperazione di polizia in materia di lotta al terrorismo, alla criminalità transfrontaliera e all'immigrazione clandestina. Nel testo sono enumerati i settori di applicazione e, in particolare, sono contenute disposizioni concernenti lo scambio di dati relativi a DNA e impronte digitali, lo scambio di informazioni su persone inquisite, sugli

---

<sup>3</sup> Legge 23 marzo 1998, n. 93 – “Ratifica ed esecuzione della convenzione basata sull'articolo K3 del trattato sull'Unione europea che istituisce un Ufficio europeo di polizia (EUROPOL), con allegati, fatta a Bruxelles il 26 luglio 1995, ed il protocollo concernente l'interpretazione, in via pregiudiziale, della medesima convenzione, da parte della Corte di giustizia delle Comunità europee, con dichiarazione, fatto a Bruxelles il 24 luglio 1996”.

<sup>4</sup> Legge 30 luglio 2002, n. 189 – “Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo”.

<sup>5</sup> Legge 30 giugno 2009, n. 85 – “Adesione della Repubblica italiana al Trattato concluso il 27 maggio 2005 tra il Regno del Belgio, la Repubblica federale di Germania, il Regno di Spagna, la Repubblica francese, il Granducato di Lussemburgo, il Regno dei Paesi Bassi e la Repubblica d'Austria, relativo all'approfondimento della cooperazione transfrontaliera, in particolare allo scopo di contrastare il terrorismo, la criminalità transfrontaliera e la migrazione illegale (Trattato di Prüm). Istituzione della banca dati nazionale del DNA e del laboratorio centrale per la banca dati nazionale del DNA. Delega al Governo per l'istituzione dei ruoli tecnici del Corpo di polizia penitenziaria. Modifiche al codice di procedura penale in materia di accertamenti tecnici idonei ad incidere sulla libertà personale”.

autoveicoli e i proprietari degli stessi, sul possibile utilizzo di *air marshals* da parte dei Paesi che intendano avvalersi di tale strumento, sulla falsificazione di documenti, sui rimpatri congiunti e i pattugliamenti di frontiera. Per quanto attiene alla lotta all'immigrazione clandestina è previsto anche l'invio di Ufficiali di collegamento esperti in falsi documentali nei Paesi di origine dei flussi migratori irregolari. L'accordo prevede, altresì, la possibilità di costituire squadre miste per forme di intervento comune nel territorio di uno degli Stati contraenti e la mutua assistenza in occasione di manifestazioni di massa, catastrofi e altre gravi calamità.

Con la [decisione 2008/615/GAI](#), del 23 giugno 2008, “sul potenziamento della cooperazione transfrontaliera, soprattutto nella lotta al terrorismo e alla criminalità transfrontaliera”<sup>6</sup>, il Consiglio, di concerto con la Commissione europea, ha inteso incorporare la sostanza delle disposizioni del trattato di Prüm nel quadro giuridico dell'Unione europea. La decisione contiene pertanto disposizioni basate sulle principali disposizioni del trattato di Prüm finalizzate a migliorare lo scambio di informazioni ai cui sensi gli Stati membri si concedono reciprocamente diritti di accesso ai rispettivi schedari automatizzati di analisi del DNA, sistemi automatizzati di identificazione dattiloscopica e dati di immatricolazione dei veicoli.

## Lo spazio Schengen

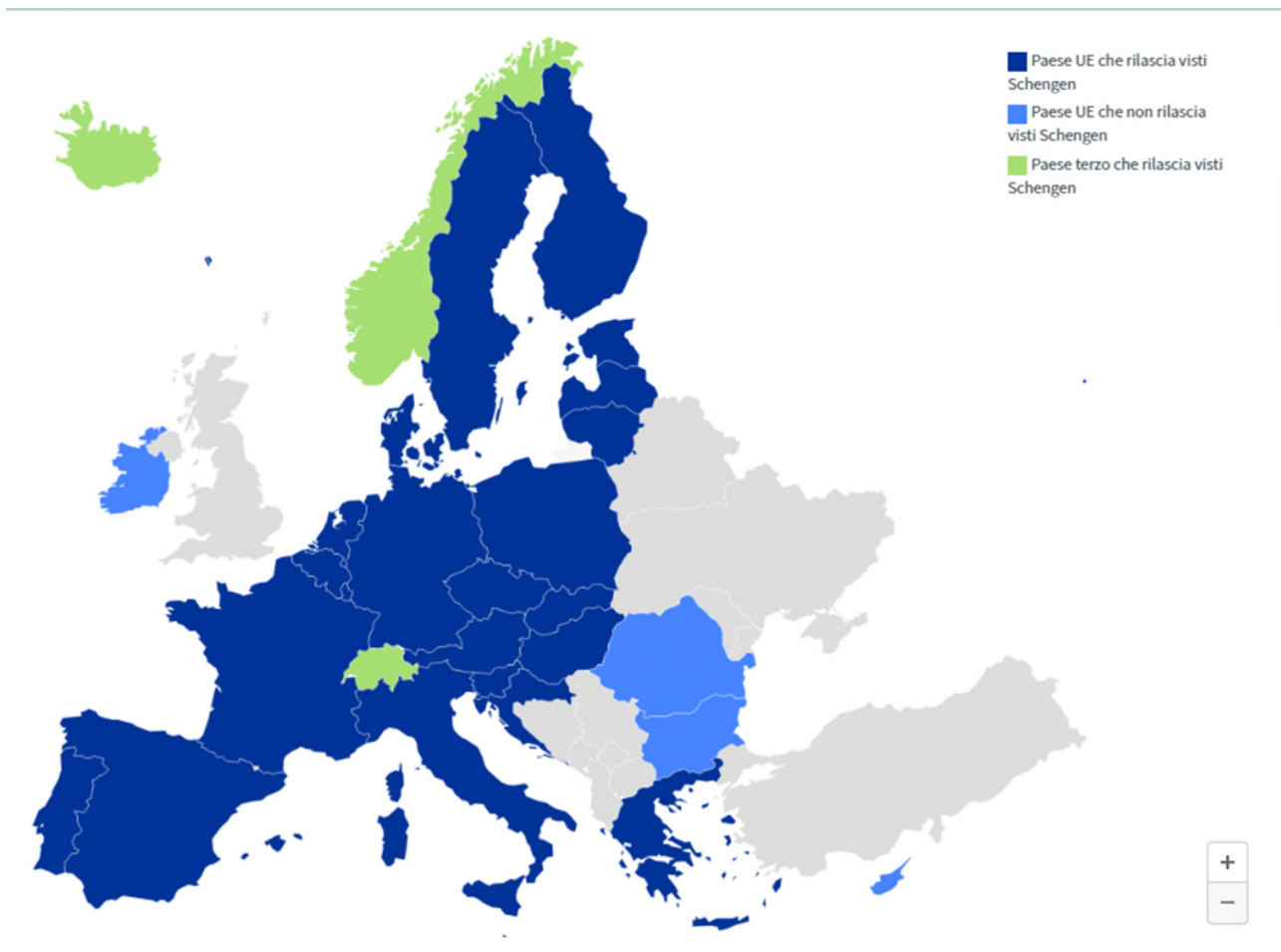
La cooperazione Schengen, iniziata fra cinque Stati membri in un quadro intergovernativo con la firma dell'Accordo di Schengen il 14 giugno 1985, si è da allora notevolmente ampliata. Lo spazio Schengen comprende attualmente gli Stati membri dell'Unione europea, nonché Islanda, Norvegia, Svizzera e Liechtenstein (i cosiddetti “Paesi associati Schengen”). L'Irlanda non ne fa parte, ma applica in modo parziale l'*acquis* di Schengen dal 1° gennaio 2021<sup>7</sup>. Bulgaria, Cipro e Romania sono vincolate dall'*acquis* di Schengen, anche se per tali Stati membri i controlli alle frontiere interne non sono ancora stati revocati<sup>8</sup>. La Danimarca ha una posizione particolare, in quanto deve attuare integralmente l'*acquis* di Schengen non come diritto dell'Ue, ma come obbligo a norma del diritto internazionale.

---

<sup>6</sup> Vd. anche la decisione [2008/616/GAI](#) del Consiglio, del 23 giugno 2008, relativa all'attuazione della decisione 2008/615/GAI sul potenziamento della cooperazione transfrontaliera, soprattutto nella lotta al terrorismo e alla criminalità transfrontaliera.

<sup>7</sup> L'Irlanda applica in via provvisoria i settori dell'*acquis* di Schengen ai quali ha chiesto di partecipare, compreso il sistema d'informazione Schengen relativo alla polizia.

<sup>8</sup> Bulgaria, Romania e Cipro non applicano ancora le parti dell'*acquis* che riguardano l'assenza di controlli alle frontiere interne, compresi i visti.



L'*acquis* di Schengen comprende le disposizioni integrate nell'ambito dell'Unione ai sensi del protocollo n. 19 allegato al Trattato sull'Unione europea ([TUE](#)) e al Trattato sul funzionamento dell'Unione europea ([TFUE](#)), e gli atti basati sull'*acquis* o a esso altrimenti connessi. Include quindi: 1) misure relative alle frontiere esterne (gestione delle frontiere esterne); 2) misure compensative (politica comune dei visti, cooperazione di polizia, politica di rimpatrio e sistema di informazione Schengen); 3) un meccanismo di valutazione e monitoraggio. L'*acquis* di Schengen prevede inoltre norme in materia di protezione dei dati e il rispetto di altri diritti fondamentali.

Con l'[accordo di Schengen](#), firmato il 14 giugno 1985, Belgio, Francia, Germania, Lussemburgo e Paesi Bassi hanno deciso di eliminare progressivamente i controlli alle frontiere interne e di introdurre la libertà di circolazione per tutti i cittadini dei Paesi firmatari, di altri Paesi dell'Unione europea e di alcuni Paesi terzi.

La [convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen](#) completa l'accordo e definisce le condizioni e le garanzie inerenti all'istituzione di uno spazio di libera circolazione. Firmata il 19 giugno 1990 dagli stessi cinque Paesi, è entrata in vigore nel 1995.

L'accordo e la convenzione, nonché gli accordi e le regole connessi, formano insieme l'"*acquis* di Schengen", che è stato integrato nel quadro dell'Unione europea nel 1999 ed è entrato a far parte della legislazione dell'Ue. In particolare, con il Trattato di Lisbona è stato istituito lo "*spazio (...) senza frontiere interne, in cui sia assicurata la libera circolazione delle persone*", uno degli obiettivi dell'Ue.

Ad oggi fanno parte dello spazio Schengen 27 Paesi europei, di cui 23 dei 27 Stati membri.

I Paesi candidati all'adesione dell'Ue sono tenuti ad accettare integralmente l'*acquis* di Schengen al momento della loro adesione, tuttavia i controlli alle frontiere interne sono revocati, con decisione unanime del Consiglio, solo dopo una valutazione che:

- venga condotta in conformità con il meccanismo di valutazione Schengen applicabile;
- concluda che sussistono tutte le condizioni per la corretta applicazione delle misure dell'*acquis* di Schengen che consentono l'eliminazione dei controlli alle frontiere interne.



Il **codice frontiere Schengen** - istituito con il [regolamento \(UE\) 2016/399](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 marzo 2016<sup>9</sup> – è lo strumento giuridico attraverso il quale si prevede l'assenza del controllo di frontiera sulle persone che attraversano le frontiere interne fra gli Stati membri dell'Unione europea.

Il ripristino temporaneo dei controlli alle frontiere interne è contemplato nei casi in cui vi sia una grave minaccia per l'ordine pubblico o la sicurezza interna (articoli 25, 26, 27 e 28); oppure sia messo a rischio il **funzionamento globale dello spazio Schengen** (articoli 29 e 30). In particolare, l'articolo 26 stabilisce i **criteri per il ripristino temporaneo del controllo di frontiera alle frontiere interne** e prevede che, qualora uno Stato membro decida, come *extrema ratio*, di ripristinare temporaneamente il controllo di frontiera a una o più delle sue frontiere interne o su parti delle stesse o decida di prorogare tale ripristino, dovrà valutare fino a che punto tale misura possa rispondere in modo adeguato alla minaccia per l'ordine pubblico o la sicurezza interna nonché la proporzionalità della misura rispetto a tale minaccia. In caso di eventi che richiedano un'azione immediata, lo Stato membro interessato può, in via eccezionale, con procedura specifica di cui all'articolo 28, ripristinare immediatamente il controllo di frontiera alle frontiere interne, per un periodo limitato di una durata massima di dieci giorni (tale controllo può essere prorogato per periodi non superiori a venti giorni e per un massimo di due mesi).

Il 14 dicembre 2021 la Commissione ha presentato una [proposta di regolamento](#) recante modifica del regolamento (UE) 2016/399. La proposta è strutturata attorno a quattro assi principali: 1) rafforzare gli strumenti giuridici a disposizione degli Stati membri per **combattere la strumentalizzazione dei migranti alle frontiere esterne dell'UE**; 2) fornire una base giuridica più solida alle misure che impongono restrizioni alle frontiere esterne in caso di crisi sanitaria; 3) per quanto riguarda le frontiere interne, promuovere il ricorso a misure alternative, in particolare al fine di aumentare il ricorso a misure tecnologiche; 4) rispondere alle minacce persistenti nello spazio Schengen, modernizzando il quadro per il ripristino e la proroga dei controlli alle frontiere interne, introducendo nuove garanzie a tutela della libertà di circolazione e creando, all'articolo 28, un nuovo meccanismo specifico per il coordinamento delle misure di ripristino dei controlli alle frontiere interne in caso di minaccia grave per l'ordine pubblico o la sicurezza interna che riguardi più Stati membri e metta a rischio il funzionamento globale dello spazio Schengen. Il Consiglio ha adottato il suo [orientamento generale](#) sulla proposta il 10 giugno 2022.

Il buon funzionamento dello spazio Schengen dipende dall'attuazione corretta ed efficiente delle norme comuni, e più in generale dalla fiducia reciproca fra gli Stati membri. Elementi centrali delle strutture di *governance* di Schengen sono il monitoraggio dell'attuazione dell'*acquis* di Schengen da parte degli Stati membri e un *follow-up* basato su raccomandazioni concordate al fine di apportare miglioramenti<sup>10</sup>. A tal proposito, a partire dal 1998 le parti contraenti della [convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen](#), con la [decisione](#) del Comitato esecutivo del 16 settembre 1998, hanno istituito una Commissione permanente, assegnandole il mandato di individuare le carenze nell'attuazione dell'*acquis* di Schengen e di proporre soluzioni. In seguito all'integrazione dell'*acquis* di Schengen nel quadro giuridico dell'Ue, la decisione che istituisce la Commissione permanente è stata sostituita dal [regolamento \(UE\) n. 1053/2013](#) del Consiglio, poi abrogato con il [regolamento \(UE\) 2022/922](#) del Consiglio, del 9 giugno 2022, “sull'istituzione e sul funzionamento di un meccanismo di valutazione e di monitoraggio per verificare l'applicazione dell'*acquis* di Schengen”<sup>11</sup>.

## Il sistema di informazione Schengen

Il sistema di informazione Schengen (SIS) è il risultato di una cooperazione intergovernativa che è stato integrato nell'ambito dell'Unione europea con il protocollo allegato al Trattato di Amsterdam. Suo obiettivo è sostenere la cooperazione operativa fra le autorità nazionali competenti, in particolare guardie di frontiera, autorità di polizia e doganali, autorità competenti per

<sup>9</sup> Si veda anche il [testo consolidato](#), comprensivo delle modifiche successivamente apportate.

<sup>10</sup> Benché negli ultimi 35 anni l'Ue abbia assistito a un'evoluzione costante verso l'istituzione di uno spazio senza controlli alle frontiere interne, l'instabilità nel vicinato dell'Europa, la crisi dei rifugiati a partire dal 2015, la persistente minaccia terroristica e la pandemia di Covid-19 hanno sottoposto lo spazio Schengen a forte pressione e indotto alcuni Stati membri a ripristinare i controlli di frontiera per un periodo prolungato.

<sup>11</sup> 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.

l'immigrazione e autorità competenti per la prevenzione, l'accertamento, l'indagine o il perseguimento dei reati o l'esecuzione di sanzioni penali.

Il [regolamento \(UE\) 2018/1862](#) del Parlamento europeo e del Consiglio “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” costituisce la base giuridica per il SIS nelle materie rientranti nell'ambito di applicazione della parte terza, titolo V, capi 4 e 5, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE). Il regolamento è stato da ultimo modificato dal [regolamento \(UE\) 2022/1190](#) “per quanto riguarda l'inserimento, nell'interesse dell'Unione, di segnalazioni informative su cittadini di Paesi terzi nel sistema d'informazione Schengen (SIS)”.

Il SIS è inoltre disciplinato da:

- il [regolamento \(UE\) 2018/1861](#) sull'istituzione, l'esercizio e l'uso del sistema di informazione Schengen nel settore delle verifiche di frontiera, che modifica la convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen;
- 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.

I tre regolamenti sono concepiti per rafforzare il SIS II, istituito nel 2006 e operativo dal 2013, in particolare alla luce delle sfide in materia di migrazione e sicurezza.

Il SIS è costituito da quanto segue:

- un **sistema centrale** (SIS centrale) con:
  - una **unità di supporto tecnico** (CS-SIS), contenente una banca dati (banca dati del SIS) che esegue la supervisione tecnica e le attività amministrative, e un CS-SIS di *backup*;
  - un'**interfaccia nazionale uniforme** (NI-SIS);
- un **sistema nazionale** (N.SIS) in ciascun Paese per comunicare con il SIS, che includa almeno un N.SIS di riserva (*backup site*) nazionale o condiviso. L'interfaccia N.SIS può contenere un file di dati (una “copia nazionale”) contenente una copia completa o parziale della banca dati del SIS. Non è possibile ricercare file di dati in un altro N.SIS, a meno che i Paesi interessati non abbiano accettato di condividere il file;
- un'**infrastruttura di comunicazione** fra il CS-SIS, il CS-SIS di riserva e l'NI-SIS che fornisce una rete virtuale cifrata dedicata per i dati SIS e provvede allo scambio di informazioni fra gli [uffici informazioni supplementari richieste all'ingresso nazionale \(Supplementary Information Request at National Entries - SIRENE\)](#).

Per quanto riguarda la **situazione italiana**, l'autorità che ha la competenza centrale per la sezione nazionale del SIS II è il ministero dell'Interno, dipartimento della Pubblica sicurezza.

La Convenzione Schengen contiene disposizioni in materia di **protezione dei dati** che prevedono sistemi di controllo a livello nazionale e a livello centrale. Le autorità nazionali preposte alla protezione dei dati (per l'Italia il Garante per la protezione dei dati personali) controllano le sedi nazionali e assicurano che i diritti individuali siano rispettati. Chiunque ha il diritto, disciplinato dalla legislazione in materia dello Stato di riferimento, di chiedere una verifica dei propri dati e l'uso che ne è stato fatto e può disporre di mezzi di ricorso (alla Corte di Giustizia o a giurisdizioni nazionali).

La Convenzione ha inoltre istituito un'**Autorità comune di controllo (ACC)**, con il compito di esaminare le difficoltà di applicazione o di interpretazione che possono sorgere dall'utilizzazione del SIS e di studiare i problemi che possono presentarsi nell'esercizio del controllo indipendente

esercitato dalle autorità di controllo nazionali ovvero del diritto di accesso al sistema. Ciascun Paese che utilizza il SIS è responsabile dell'istituzione, dell'esercizio e della manutenzione del proprio sistema e delle proprie strutture nazionali. La Commissione europea è responsabile del controllo generale, della valutazione del sistema e dell'adozione di atti delegati e di esecuzione sul funzionamento del SIS e di SIRENE. L'[Agenzia dell'UE per i sistemi IT su larga scala](#) (eu-LISA) è responsabile della gestione operativa del sistema centrale e della rete.

## Europol

Entrata in funzione nel 1998 sulla base della Convenzione Europol del 1995, e più volte giuridicamente riformata, l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione nell'attività di contrasto - Europol, con sede a L'Aia (Paesi Bassi), ha attualmente come base giuridica il [regolamento n. 2016/794](#), da ultimo modificato con il [regolamento \(UE\) 2022/991](#). Suo principale compito è assistere le autorità degli Stati membri coinvolte nel contrasto al crimine, fornendo una **piattaforma per lo scambio e l'analisi di informazioni** su una serie di attività criminali gravi e a carattere transnazionale.

Il raggio di azione dell'Agenzia, previsto dall'articolo 88, paragrafo, 1, del Trattato sul funzionamento dell'Ue, ricomprende la prevenzione e la lotta contro la **criminalità grave che interessa due o più Stati membri, il terrorismo e le forme di criminalità che ledono un interesse comune oggetto di una politica dell'Unione.**

In particolare, il quadro giuridico citato specifica le **tipologie di reato** di competenza dell'Agenzia, che sono: terrorismo; criminalità organizzata; traffico di stupefacenti; attività di riciclaggio del denaro; criminalità nel settore delle materie nucleari e radioattive; organizzazione del traffico di migranti; tratta di esseri umani; criminalità connessa al traffico di veicoli rubati; omicidio volontario e lesioni personali gravi; traffico illecito di organi e tessuti umani; rapimento, sequestro e presa di ostaggi; razzismo e xenofobia; rapina e furto aggravato; traffico illecito di beni culturali, compresi gli oggetti d'antiquariato e le opere d'arte; truffe e frodi; reati contro gli interessi finanziari dell'Unione; abuso di informazioni privilegiate e manipolazione del mercato finanziario; racket ed estorsioni; contraffazione e pirateria; falsificazione di atti amministrativi e traffico di documenti falsi; falsificazione di monete e di altri mezzi di pagamento; criminalità informatica; corruzione; traffico illecito di armi, munizioni ed esplosivi; traffico illecito di specie animali protette; traffico illecito di specie e di essenze vegetali protette; criminalità ambientale, compreso l'inquinamento provocato dalle navi; traffico illecito di sostanze ormonali e di altri fattori di crescita; abuso e sfruttamento sessuale, compresi materiale pedopornografico e adescamento di minori per scopi sessuali; genocidio, crimini contro l'umanità e crimini di guerra.

In relazione a queste fattispecie, l'Agenzia funge da:

- centro di **sostegno** per le operazioni di contrasto;
- centro di **informazioni** sulle attività criminali;
- centro di **competenze** in tema di **applicazione della legge.**

Oltre alla raccolta, conservazione, trattamento, analisi e scambio di informazioni, l'Agenzia può sostenere e rafforzare le azioni delle autorità competenti degli Stati membri svolgendo attività di **coordinamento, organizzazione** e svolgimento di **indagini e azioni operative comuni.**

Tuttavia, **Europol non applica misure coercitive** nello svolgimento dei suoi compiti, trattandosi di **competenza esclusiva** delle pertinenti **autorità nazionali**<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> Per approfondimenti in merito ai compiti dell'Agenzia, si rimanda alla Nota su atti Ue [n. 8](#) *Europol*, a cura dell'Ufficio dei rapporti con l'Ue e del Servizio studi del Senato. Cfr. anche i dossier di volta in volta predisposti in occasione delle riunioni del gruppo di controllo parlamentare congiunto su Europol (JPSG), da ultimi i dossier europei [n. 45/DE](#) *13a riunione del Gruppo di controllo parlamentare congiunto su Europol (JPSG) - Bruxelles, 20 e 21*

Dal maggio 2018 [Catherine De Bolle](#) è la direttrice esecutiva di Europol. È assistita da tre vicedirettori esecutivi:

- [Jean-Philippe Lecouffe](#), dipartimento Operativo;
- [Jürgen Ebner](#), dipartimento *Governance*;
- [Andrei Lință](#), dipartimento Capacità.

## **Il gruppo di controllo parlamentare congiunto sulle attività di Europol**

Il gruppo congiunto di controllo parlamentare su Europol (*Joint Parliamentary Scrutiny Group - JPSG*), che ha avviato i suoi lavori nel 2017, è stato istituito in coerenza con quanto disposto dall'articolo 88, paragrafo 2, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

Tale disposizione demanda ai regolamenti che disciplinano la struttura, il funzionamento, la sfera d'azione e i compiti di Europol la definizione delle **modalità di controllo delle attività** della medesima agenzia “*da parte del Parlamento europeo, controllo cui sono associati i parlamenti nazionali*”.

È stato conseguentemente introdotto, con il [regolamento \(UE\) 2016/794](#), un meccanismo di **controllo** parlamentare che include il **gruppo congiunto**. Esso esercita, in particolare, un **monitoraggio politico** delle attività di Europol nell'adempimento della sua missione, anche per quanto riguarda l'impatto di tali attività sui **diritti** e sulle **libertà fondamentali** delle persone fisiche.

### ***La composizione del gruppo congiunto di controllo parlamentare***

Ciascun **parlamento nazionale** (limitatamente agli Stati membri che abbiano aderito al regolamento Europol) deve essere rappresentato da un numero di **membri fino a 4**. Nel caso di parlamenti bicamerali, ciascuna Camera può nominare fino a **due membri**. Il **Parlamento europeo** deve essere rappresentato con un numero massimo di **16 membri**. Il [regolamento interno](#) del gruppo, all'articolo 2, stabilisce che i rappresentanti dei parlamenti nazionali siano nominati, se possibile, per l'intera durata del mandato parlamentare, alla luce dell'esigenza di assicurare continuità e la maturazione di una competenza specifica.

Il gruppo è **presieduto congiuntamente** dal parlamento del Paese che detiene la **presidenza di turno** del Consiglio dell'Unione europea e dal Parlamento europeo (di norma questa è esercitata dal Presidente della Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni - LIBE). Il gruppo si riunisce normalmente **due volte l'anno**, alternativamente nel parlamento del Paese che detiene la presidenza di turno del Consiglio dell'Ue e nel Parlamento europeo (se ritenuto necessario, sono possibili riunioni straordinarie).

## **Politiche migratorie dell'Ue**

### ***Il nuovo patto sulla migrazione e l'asilo***

Il **20 settembre 2020** la Commissione europea ha presentato un [nuovo patto sulla migrazione e l'asilo](#), proponendo un quadro dell'Ue volto a gestire la migrazione a lungo termine e ad affrontare l'interdipendenza fra le politiche e le decisioni degli Stati membri. Presentato a seguito del parziale stallo del negoziato concernente le proposte legislative di riforma del sistema comune europeo di asilo presentate nel 2016, si compone di un pacchetto di proposte normative e di altre iniziative.

Il pacchetto normativo include:

- una **proposta di regolamento** ([COM\(2020\) 610](#)) **sulla gestione dell'asilo e della migrazione** che, oltre a riscrivere parzialmente il cd. regolamento Dublino III (senza intaccarne nella sostanza il principio dello Stato di primo approdo), istituisce un sistema di



**solidarietà** nei confronti degli Stati membri più esposti ai flussi, contemplando misure di sostegno anche in caso di sbarchi a seguito di operazioni di ricerca e soccorso in mare. La solidarietà potrà assumere la forma di ricollocamenti, di misure di sostegno ai sistemi nazionali di asilo, nonché di interventi sul piano dell'azione esterna. Il regime proposto introdurrebbe, inoltre, la sponsorizzazione dei rimpatri, nuovo strumento in base al quale uno Stato membro potrà impegnarsi nel sostenere un altro Stato membro nel rimpatrio di cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare. Sono infine previste misure volte a **prevenire gli abusi da parte dei richiedenti asilo e a evitare movimenti secondari**, limitando a tal fine le possibilità di cessazione della competenza o di trasferimento della competenza fra gli Stati membri;

- una **proposta di regolamento** ([COM\(2020\) 612](#)) che introduce **accertamenti nei confronti dei cittadini di Paesi terzi alle frontiere esterne**, prevedendo attività preliminari 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 abbiano 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. Gli accertamenti dovrebbero essere svolti, di norma, in **prossimità delle frontiere esterne** o in altri luoghi dedicati nei territori degli Stati membri, per un periodo massimo di cinque giorni durante il quale le persone dovranno rimanere a disposizione delle autorità nazionali;
- la **proposta modificata di regolamento** ([COM\(2020\) 611](#)) che stabilisce 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 verrebbe applicata ai richiedenti asilo provenienti da Paesi terzi con tassi di riconoscimento del diritto di asilo pari o inferiori al 20 per cento. La Commissione europea intende sostituire le varie procedure attualmente applicate negli Stati membri con un'unica **procedura semplificata**;
- la **proposta di regolamento** ([COM\(2020\) 613](#)) concernente le **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. Le norme proposte troverebbero applicazione in caso di situazioni eccezionali di afflusso massiccio (che abbiano ripercussioni sui sistemi nazionali di asilo e sul complessivo sistema comune europeo);
- la **proposta modificata di regolamento** ([COM\(2020\) 614](#)) recante la riforma del quadro giuridico di **Eurodac** (la banca dati per il confronto delle impronte digitali di richiedenti asilo e migranti irregolari impiegata alle frontiere esterne), al fine di allineare lo strumento di archiviazione dei dati biometrici alle misure contenute nel nuovo patto sulla migrazione e asilo. La proposta intende migliorare il sistema attraverso la rilevazione di ulteriori dati, come le immagini del volto, e ampliarne l'ambito di applicazione includendo i dati relativi ai cittadini di Paesi terzi soggiornanti illegalmente nell'Ue che non abbiano fatto richiesta di asilo.

## ***Migrazione legale***

Il 27 aprile 2022, la Commissione europea ha presentato un pacchetto di proposte nel settore della migrazione legale articolato in:

- una [riforma](#) della **direttiva sul permesso unico**, che mira a rendere le procedure più rapide, consentire la presentazione della domanda sia nei Paesi terzi che negli Stati membri dell'Ue, e rafforzare le garanzie per la parità di trattamento e la protezione dallo sfruttamento della manodopera. Il [Consiglio](#) ha concordato la sua posizione l'8 giugno 2023; sono quindi stati avviati i negoziati con il [Parlamento europeo](#) che, il 19 aprile 2023, ha approvato la relazione presentata dalla Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni;
- una [revisione](#) della **direttiva sui soggiornanti di lungo periodo**, con disposizioni volte a semplificare le condizioni di ammissione, ad esempio consentendo il cumulo di periodi di soggiorno in diversi Stati membri, e a rafforzare alcuni 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. Sulla proposta il [Parlamento europeo](#) ha adottato la sua posizione in prima lettura il 20 aprile 2023.

### ***Lo stato dei negoziati delle proposte contenute nel nuovo patto sulla migrazione e l'asilo***

A distanza di oltre due anni dalla presentazione del nuovo patto sulla migrazione e l'asilo, e di circa sei anni dall'iniziativa di riforma del Sistema comune europeo di asilo, si sono registrati alcuni avanzamenti. I principali progressi riguardano la trasformazione dell'Ufficio europeo per l'asilo (*European Asylum Support Office* - EASO) nell'[Agenzia dell'Ue per l'asilo](#) mediante il [regolamento \(UE\) 2021/2303](#) (che ne potenzia le funzioni di sostegno agli Stati membri). Inoltre, nel dicembre 2022 il Consiglio ha concordato il mandato per i negoziati con il Parlamento europeo sulla proposta relativa alle [condizioni di accoglienza](#) dei richiedenti protezione internazionale, sulla proposta relativa all'attribuzione a cittadini di Paesi terzi o apolidi della [qualifica di beneficiario di protezione internazionale](#) e sulla proposta di un quadro dell'Unione per il [reinsediamento](#)<sup>13</sup>.

Per quanto concerne l'*iter* delle altre proposte, si segnala in particolare che:

- 1) il Consiglio ha raggiunto un [orientamento generale](#) sulla **proposta di regolamento sulla gestione della migrazione e l'asilo** in occasione della riunione del consiglio Giustizia e affari interni (GAI) dell'8 e 9 giugno 2023;
- 2) sulla **proposta di regolamento** 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 (cd. **screening**), il [mandato](#) per i negoziati con il Parlamento europeo è stato approvato dal Comitato dei rappresentanti permanenti (Coreper) il 22 giugno 2022;
- 3) è stato raggiunto dal Consiglio GAI nella sessione dell'8 e 9 giugno 2023 l'[orientamento generale](#) sulla **proposta modificata di regolamento** che istituisce una **procedura comune di protezione internazionale nell'Unione**;
- 4) sulla **proposta modificata di regolamento** recante la riforma del quadro giuridico di **Eurodac**, il [mandato](#) per i negoziati con il Parlamento europeo è stato approvato dal Coreper nella riunione del 22 giugno 2022;

---

<sup>13</sup> La proposta di direttiva recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale ([COM\(2016\) 465](#)), la proposta di regolamento recante norme sull'attribuzione a cittadini di Paesi terzi o apolidi della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno *status* uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria e sul contenuto della protezione riconosciuta ([COM\(2016\) 466](#)) e la proposta di regolamento che istituisce un quadro dell'Unione per il reinsediamento ([COM\(2016\) 468](#)) erano state presentate dalla Commissione europea nel 2016. Gli accordi si basano sui negoziati fra il Parlamento europeo e il Consiglio che si sono svolti dal 2016 al 2018.

5) nel Coreper del 26 luglio 2023, la Presidenza spagnola aveva sottoposto agli Stati membri un testo di compromesso relativo alla **proposta di regolamento sulle situazioni di crisi e forza maggiore**, sulla quale tuttavia non era stato trovato l'accordo per avviare i negoziati con il Parlamento europeo (con una minoranza di blocco composta dai voti contrari di Austria, Polonia, Repubblica ceca e Ungheria e dall'astensione di Paesi Bassi, Slovacchia e Germania). Il 4 ottobre 2023 i rappresentanti degli Stati membri dell'Ue sono poi pervenuti a definire un [mandato negoziale](#), anche con riferimento alle norme relative alla strumentalizzazione dei migranti che erano state, fra l'altro, oggetto di dibattito.

Le questioni migratorie sono state trattate in occasione dei vari Consigli europei. Nella riunione del **Consiglio europeo del 29 e 30 giugno 2023**, la presidenza del Consiglio Ue e la Commissione hanno informato il Consiglio europeo in merito ai progressi compiuti nell'attuazione delle sue [conclusioni del 9 febbraio 2023](#), con particolare attenzione agli aspetti esterni della migrazione. In assenza di consenso fra gli Stati membri, sono state pubblicate, ad esito della riunione, [conclusioni del Presidente del Consiglio europeo](#) sulla **dimensione esterna delle migrazioni**. Queste riportano le dichiarazioni di **Polonia e Ungheria** sulla necessità di trovare un consenso su una politica di migrazione e asilo efficace, in cui la ricollocazione e il reinsediamento abbiano luogo su base volontaria e tutte le forme di solidarietà siano considerate ugualmente valide, senza costituire un potenziale fattore di attrazione per le migrazioni irregolari<sup>14</sup>.

Da ultimo, a margine dell'incontro della **Comunità politica europea del 5 ottobre 2023**, che ha preceduto il [Consiglio europeo informale](#) di Granada, il Presidente del Consiglio, Giorgia **Meloni**, e il primo ministro del Regno Unito, Rishi **Sunak**, hanno presieduto una riunione sulla lotta al traffico di esseri umani. A questa hanno preso parte anche il primo ministro dei Paesi Bassi, Mark Rutte, il primo ministro dell'Albania, Edi Rama, il presidente francese, Emmanuel Macron, e la presidente della Commissione europea, Ursula von der Leyen. Il Presidente del Consiglio Meloni e il primo ministro Sunak hanno pubblicato un "[intervento congiunto](#)" in cui hanno fra l'altro sottolineato che quella in corso è una 'crisi etica' ed è una 'crisi europea'. Hanno quindi affermato che *"solo fermando il flusso di migranti irregolari possiamo ripristinare la fiducia dei cittadini britannici e italiani, non solo nei nostri confini nazionali, ma anche nella cooperazione europea e internazionale"* e che *"i partenariati del Regno Unito in materia di migrazione con Paesi come l'Albania e la Francia stanno già dando risultati e Londra sta lavorando intensamente a nuove iniziative bilaterali con partner chiave come il Belgio, la Turchia e con l'Agenzia Ue Frontex"*. Ad esito della riunione è stata adottata una [dichiarazione congiunta](#), contenente un piano in otto punti per affrontare i crescenti livelli di migrazione illegale verso l'Europa.

Inoltre, in occasione del **Consiglio europeo informale del 6 ottobre 2023**, il Presidente Meloni ha incontrato il cancelliere tedesco Olaf **Scholz**. I due capi di governo hanno discusso dei principali temi europei al centro del Consiglio, con particolare riguardo alla questione migratoria, esprimendo soddisfazione per l'intesa raggiunta sulla proposta di regolamento relativa alle situazioni di crisi e forza maggiore; hanno quindi ricordato che a fine novembre si terrà in Germania un vertice intergovernativo italo-tedesco. Al termine del Consiglio europeo è stata adottata una [dichiarazione congiunta, in cui non è tuttavia menzionato il tema delle migrazioni, a causa del veto posto da Polonia e Ungheria](#). E' stata pertanto pubblicata una [dichiarazione](#) del solo presidente del Consiglio europeo, Charles **Michel**, in cui si sottolinea che *"la migrazione è una sfida europea che richiede una risposta europea"* e si esprime l'impegno per *"un approccio globale alla migrazione"*.

#### **Dati sugli arrivi irregolari**

Secondo i dati forniti dall'Agenzia [Frontex](#), il numero di rilevamenti di attraversamenti irregolari delle frontiere esterne dell'UE è aumentato di un quinto (+18%) nei **primi otto mesi del 2023**, superando le **232.350** unità, il totale più alto per il periodo gennaio-agosto dal 2016.

<sup>14</sup> Per approfondimenti si rimanda a Documenti dell'Unione europea [n. 4/DOCUE](#) "Conclusioni del Consiglio europeo del 29 e 30 giugno 2023" e al Dossier europeo [n. 39/DE](#) "Consiglio europeo - Bruxelles, 29 e 30 giugno 2023".

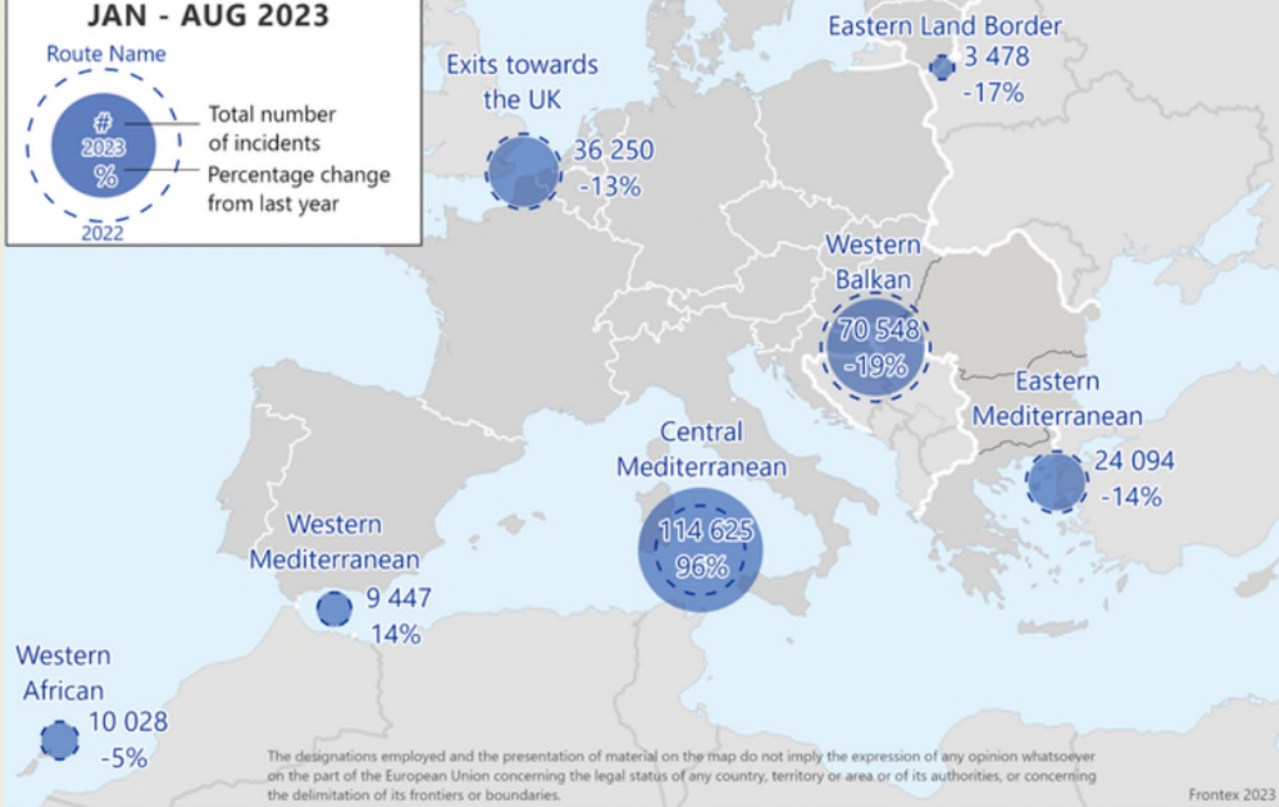
## NUMBER OF ILLEGAL BORDER-CROSSINGS JAN - AUG 2023

FRONTEx

Route Name



Total number of incidents  
Percentage change from last year



| Route                 | August 2023 | Jan-Aug 2023 | Jan-Aug 2023/Jan-Aug 2022 | Top Nationalities (Jan – Aug 2023) |
|-----------------------|-------------|--------------|---------------------------|------------------------------------|
| Central Mediterranean | 25152       | 114265       | +96%                      | Cote d'Ivoire, Egypt, Guinea       |
| Western Balkans       | 21768       | 70548        | -19%                      | Syria, Afghanistan, Turkey         |
| Eastern Mediterranean | 6210        | 24094        | -14%                      | Syria, Palestine, Afghanistan      |
| Western Mediterranean | 2022        | 9447         | 14%                       | Morocco, Algeria, Syria            |
| Western Africa        | 1487        | 10028        | -5%                       | Morocco, Senegal, Cote d'Ivoire    |
| Eastern Border        | 241         | 3478         | -17%                      | Ukraine, Syria, Afghanistan        |
| Exits towards the UK  | 8 990       | 36 250       | -13%                      | Afghanistan, Syria, Iraq           |

Riguardo agli ingressi in **Italia**, i migranti sbarcati dal 1° gennaio all'11 ottobre 2023 sono stati **138.758**; nello stesso periodo, nel 2022, si erano registrati 74.316 sbarchi (fonte: [ministero dell'Interno](#)).



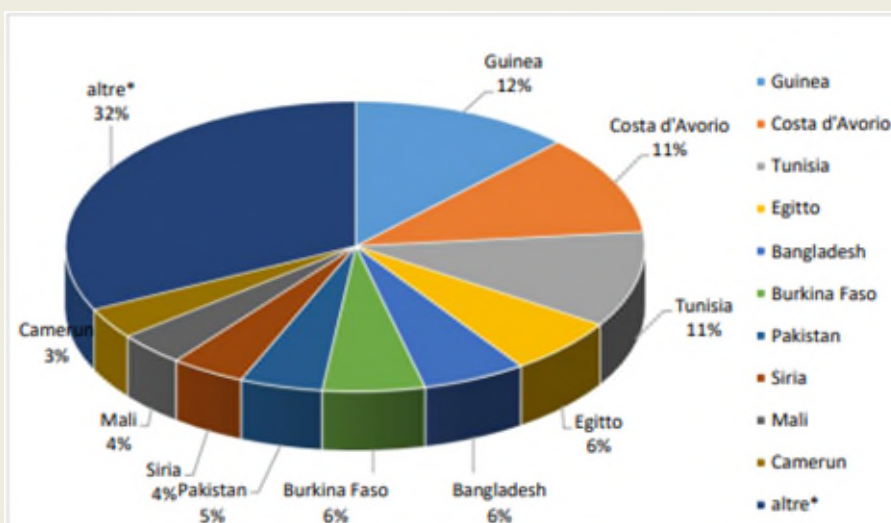
Nazionalità dichiarate al momento dello sbarco  
anno 2023 (aggiornato al 11 ottobre 2023)

|                 |                |
|-----------------|----------------|
| Guinea          | 16.951         |
| Costa d'Avorio  | 15.432         |
| Tunisia         | 14.704         |
| Egitto          | 8.745          |
| Bangladesh      | 7.967          |
| Burkina Faso    | 7.846          |
| Pakistan        | 6.352          |
| Siria           | 5.709          |
| Mali            | 5.201          |
| Camerun         | 4.773          |
| altre*          | 44.492         |
| <b>Totale**</b> | <b>138.172</b> |

\*Il dato potrebbe ricomprendere immigrati per i quali sono ancora in corso le attività di identificazione.

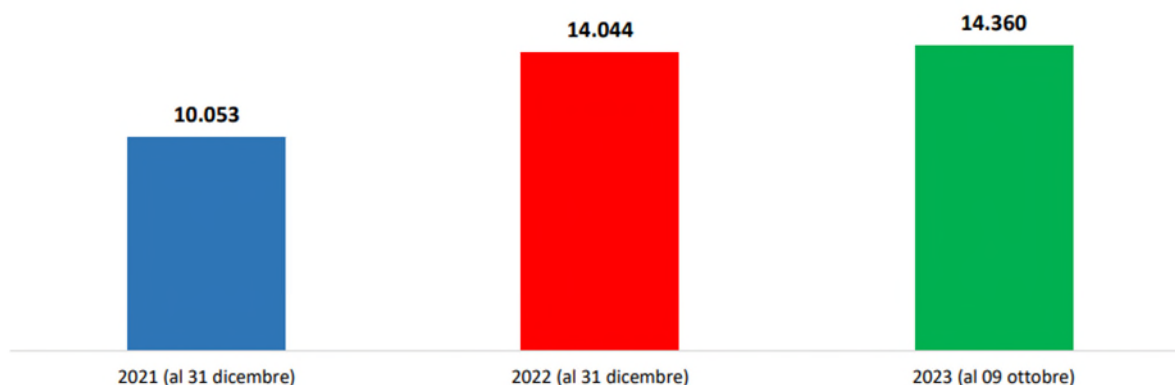
\*\*I dati si riferiscono agli eventi di sbarco rilevati entro le ore 8:00 del giorno di riferimento.

Fonte: Dipartimento della Pubblica sicurezza. I dati sono suscettibili di successivo consolidamento.





**Minori stranieri non accompagnati sbarcati:**  
**Anno 2021: 10.053    Anno 2022: 14.044    Anno 2023: 14.360**



Fonte: Dipartimento della Pubblica sicurezza. I dati sono suscettibili di successivo consolidamento.

Fra le misure adottate al fine di ridurre gli arrivi irregolari, si segnalano il [Piano d'azione dell'Ue per il Mediterraneo centrale](#), presentato dalla Commissione europea il 21 novembre 2022, il [Piano d'azione sulla rotta dei Balcani occidentali](#), presentato il 5 dicembre 2022, il [Piano d'azione dell'Ue per le rotte migratorie del Mediterraneo occidentale e dell'Atlantico](#), presentato il 6 giugno 2023.

Inoltre, l'11 giugno 2023, il Presidente del Consiglio, Giorgia Meloni, ha visitato Tunisi insieme alla Presidente della Commissione europea, Ursula von der Leyen, e al Primo ministro del Regno dei Paesi Bassi, Mark Rutte. I tre *leader* hanno incontrato il Primo ministro della Repubblica tunisina, Najla Bouden e, in seguito, il Presidente Kais Saied. In tale occasione è stata adottata una [dichiarazione congiunta](#), in cui l'Ue e la Tunisia si impegnano a lavorare congiuntamente nel quadro di un partenariato globale, che comprende fra l'altro la questione migratoria. All'iniziativa hanno fatto seguito il [memorandum d'intesa](#) su un partenariato strategico e globale fra l'Unione europea e la Tunisia, firmato il 16 luglio 2023, e un [piano d'azione in 10 punti](#), presentato dalla Presidente Von der Leyen il 17 settembre 2023.

*11 ottobre 2023*

*a cura di Viviana Di Felice*

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica 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.