



GESTIONE DELLE FRONTIERE ESTERNE

La politica di gestione delle frontiere ha registrato progressi considerevoli con la creazione di strumenti e di agenzie, quali il sistema d'informazione Schengen, il sistema d'informazione visti e l'Agenzia europea della guardia costiera e di frontiera (Frontex). Le sfide connesse all'aumento dei flussi migratori misti nell'UE, e le aumentate preoccupazioni in materia di sicurezza, hanno dato il via a una nuova fase di attività.

BASE GIURIDICA

Articolo 67 e articolo 77 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

OBIETTIVI

Un'area senza controlli alle frontiere interne — lo spazio Schengen — richiede una politica comune in materia di gestione delle frontiere esterne. L'Unione stabilisce pertanto norme comuni per i controlli alle sue frontiere esterne e metterà gradualmente a punto un sistema integrato per la loro gestione.

RISULTATI CONSEGUITI

Il primo passo verso la 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 cd. accordo di Schengen, nella cittadina di Schengen presso la frontiera lussemburghese, integrato, cinque anni dopo, dalla convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen^[1]. Lo spazio Schengen è uno spazio senza frontiere creato dall'acquis di Schengen (in quanto accordi e norme sono collettivamente noti) e comprende attualmente 26 paesi europei.

A. L'acquis di Schengen relativo alle frontiere esterne

Le norme che formano l'attuale acquis di Schengen relativo alle frontiere esterne, che si basa sull'acquis originario integrato nell'ordinamento giuridico dell'UE dal trattato di Amsterdam (1.1.3), vanno ricercate all'interno di un'ampia gamma di misure, che è possibile suddividere grossomodo in cinque categorie.

[1]Acquis di Schengen — Convenzione del 19 giugno 1990 di applicazione dell'Accordo di Schengen del 14 giugno 1985 tra i governi degli Stati dell'Unione economica Benelux, della Repubblica federale di Germania e della Repubblica francese relativo all'eliminazione graduale dei controlli alle frontiere comuni (GU L 239 del 22.9.2000, pag. 19).



Innanzitutto il pilastro centrale della gestione delle frontiere esterne è il Codice Frontiere Schengen, che stabilisce le norme dell'attraversamento delle frontiere esterne e le condizioni per la reintroduzione temporanea dei controlli alle frontiere interne. In secondo luogo, poiché non tutti gli Stati membri hanno frontiere esterne da controllare e non sono ugualmente interessati dai flussi di traffico di frontiera, l'UE utilizza i propri fondi per tentare di compensare in parte i costi degli Stati membri alle frontiere esterne. Nel periodo finanziario 2014-2020 questo meccanismo di ripartizione degli oneri finanziari è noto come il Fondo sicurezza interna: Frontiere e visti. Una terza categoria di misure riguarda la creazione di banche dati centralizzate finalizzate alla gestione della migrazione e delle frontiere: il Sistema d'informazione Schengen (SIS), il sistema d'informazione visti (VIS) e Eurodac, la banca dati europea delle impronte digitali ai fini dell'identificazione dei richiedenti asilo e intesa ad assicurare la corretta applicazione del regolamento di Dublino (per ulteriori dettagli su Eurodac e il regolamento di Dublino, si veda [4.2.2](#)). In quarto luogo, vi è una serie di misure (nota come Pacchetto dei facilitatori^[2]) per la prevenzione e la sanzione di ingressi, transiti e soggiorni non autorizzati. Vi sono infine le misure a favore della cooperazione operativa nella gestione delle frontiere, il cui perno è l'Agenzia europea della guardia costiera e di frontiera (Frontex).

1. Il Sistema di informazione Schengen (SIS)

Giunto ormai alla sua seconda generazione nel 2013, il Sistema d'informazione Schengen fornisce l'infrastruttura di gestione delle informazioni a supporto dei controlli alle frontiere e delle relative attività di sicurezza della cooperazione giudiziaria e di polizia. Gli Stati partecipanti inseriscono nella banca di dati le «segnalazioni» riguardanti persone scomparse o ricercate, merci perse o rubate e divieti di ingresso; la banca di dati è direttamente accessibile a tutti gli agenti di polizia e ai funzionari incaricati dell'applicazione della legge nonché alle autorità che hanno bisogno di tali informazioni per svolgere il proprio lavoro. Qualora siano necessarie informazioni supplementari sulle segnalazioni all'interno del sistema, esse vengono scambiate tramite la rete nazionale degli uffici SIRENE (Informazioni supplementari richieste all'ingresso nazionale — Supplementary Information Request at the National Entry). Questi uffici sono incaricati del coordinamento delle risposte alle segnalazioni SIS e garantiscono l'adozione di misure appropriate, ad esempio in caso di arresto di una persona ricercata, di tentativo di rientrare nello spazio Schengen da parte di una persona a cui è già stato rifiutato l'ingresso, o di sequestro di un'auto rubata o di un documento di identità. È gestito, insieme al VIS e alla banca dati Eurodac, dall'agenzia per la gestione operativa dei sistemi IT su larga scala nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, eu-LISA, la cui sede si trova a Tallinn, in Estonia. Dal 31 dicembre 2016 è stato registrato un totale di 70,8 milioni di segnalazioni. La maggior parte riguardava lo smarrimento o il furto di documenti (oltre 39 milioni) e il furto di veicoli (circa 5 milioni).

2. Il Sistema di informazione visti (VIS)

L'obiettivo del sistema di informazione visti è quello di agevolare l'attuazione della politica comune in materia di visti, la cooperazione consolare e le consultazioni tra le autorità centrali competenti per i visti. Nel 2014 il VIS ha trattato circa 8,5 milioni di

[2]Cfr. la direttiva 2002/90/CE del Consiglio e la decisione quadro 2002/946/GAI del Consiglio.



visti. Esso si compone di due sistemi distinti: la banca dati centrale del VIS e il sistema automatico per il riconoscimento delle impronte digitali (AFIS) ed è collegato con tutti i consolati degli Stati Schengen che rilasciano visti e con tutti i loro valichi alle frontiere esterne. Ai valichi di frontiera, il VIS consentirà alle guardie di frontiera di controllare la corrispondenza tra la persona in possesso di un visto biometrico e la persona che ha presentato domanda di visto. Ciò avviene mediante un controllo incrociato tra le impronte digitali associate ai documenti biometrici allegati al visto e tutta la banca di dati VIS. L'obiettivo della banca dati è di 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. Le autorità di contrasto, Europol e, in determinate circostanze, i paesi terzi e le organizzazioni internazionali hanno accesso al sistema. L'uso del VIS per finalità di asilo e di contrasto è tuttora frammentato nei vari Stati membri, mentre i problemi di qualità dei dati sono attribuibili essenzialmente a un'applicazione non ottimale della banca dati.

3. L'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera (Frontex)

Con sede a Varsavia, il ruolo principale dell'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera (EBCGA), chiamata anche Frontex^[3], è di contribuire a fornire una gestione integrata europea delle frontiere esterne (EIBM), una nozione che viene definita come una componente fondamentale dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia (4.2.1). All'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera è oggi affidato un mandato operativo rafforzato che tocca tutti i componenti principali dell'EIBM basandosi sulle funzioni operative di Frontex in materia di sorveglianza e di controllo delle frontiere, per garantire una gestione efficace dei flussi migratori, compresi il potere di organizzare i voli di rimpatrio congiunti e per garantire un livello elevato di sicurezza nonché salvaguardare la libera circolazione all'interno dell'UE, nel contempo rispettando sempre pienamente i diritti fondamentali. L'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera è autorizzata a lavorare con le autorità nazionali all'interno dell'UE e a cooperare con i paesi terzi. Inoltre, essa può condurre operazioni congiunte sul territorio e in collaborazione con i paesi terzi confinanti, che confinano con almeno uno Stato membro dell'UE.

B. Sviluppi della gestione delle frontiere esterne dell'UE

Il ritmo dei cambiamenti è velocemente aumentato a seguito delle numerose perdite di vite umane nel Mediterraneo negli ultimi anni, associate all'enorme afflusso di rifugiati e migranti fin dal settembre del 2015. Prima dello scoppio della crisi umanitaria dei rifugiati in Europa, solo tre paesi avevano fatto ricorso all'erezione di recinzioni alle frontiere esterne per impedire ai migranti e ai rifugiati di raggiungere il loro territorio: Spagna (i lavori di costruzione sono terminati nel 2005 ed estesi nel 2009), Grecia (lavori completati nel 2012) e Bulgaria (in risposta alla Grecia, lavori completati nel 2014). Contrariamente all'articolo 14, paragrafo 2, del codice frontiere Schengen, a norma del quale «il respingimento può essere disposto solo con un provvedimento motivato che ne indichi le ragioni precise», un numero crescente di Stati membri ha gradualmente intrapreso la costruzione di muri o di barriere alle frontiere al fine di evitare, in modo indiscriminato, che migranti e richiedenti asilo accedessero ai

[3]Regolamento (UE) n. 2016/1624, del 14 settembre 2016, GU L 251 del 16.9.2016, pag. 1.



loro rispettivi territori nazionali. Inoltre, in assenza di esplicite norme dell'UE sulla costruzione di recinzioni alle frontiere esterne di Schengen, gli Stati membri hanno elevato barriere al confine con paesi terzi (in particolare Marocco e Russia, compresi paesi candidati all'adesione (ex repubblica iugoslava di Macedonia, Serbia e Turchia) e un paese dell'UE candidato a Schengen (Croazia). Sono state inoltre costruite barriere all'interno dello spazio Schengen, come quelle tra Austria e Slovenia, mentre le pratiche spagnole a Melilla sono oggetto di esame da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo di Strasburgo.

Nell'ambito dell'EIBM, le dimensioni interna ed esterna delle misure di sorveglianza alle frontiere dell'Unione europea sono sempre più interconnesse. Questa tendenza emerge in modo sempre più evidente anche nel contributo di attori della difesa allo sviluppo della gestione integrata delle frontiere, sia in termini di interventi operativi diretti (funzioni esecutive) che di sostegno fornito ai paesi terzi in materia di gestione delle frontiere (formazione, tutoraggio, monitoraggio), mentre un elemento chiave della politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC), l'EUNAVFOR MED, od operazione Sophia, è solo un esempio del coinvolgimento operativo delle forze navali degli Stati membri nell'attuazione dell'EIBM. La lotta contro i trafficanti è stata il mandato originario delle forze militari che partecipano a questa operazione. Tuttavia, il campo di applicazione della missione è stato recentemente ampliato e ora comprende formalmente funzioni relative alla gestione integrata delle frontiere, in particolare attività di sorveglianza, operazioni di ricerca e salvataggio in mare e lo scambio di informazioni con le agenzie di contrasto degli Stati membri, nonché con la guardia di frontiera e costiera ed Europol.

L'EBCG, insieme ad altre agenzie pertinenti dell'UE, ha svolto un importante ruolo in un'altra dimensione della risposta alle sfide cui sono confrontati alcuni Stati membri: la creazione di «punti di crisi» e lo schieramento delle cosiddette squadre di sostegno per la gestione della migrazione. Tali squadre riuniscono l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (cfr. 4.2.2), Europol (cfr. 4.2.7) e Frontex — in partenariato con le autorità e altre agenzie nazionali — per individuare, analizzare e registrare i migranti in entrata nell'UE, nonché per organizzare operazioni di rimpatrio per coloro che non hanno diritto di soggiornare nell'UE. Le operazioni marittime e il sostegno diretto agli Stati membri nei «punti di crisi» sono una risposta concreta dell'Europa a quella che è un'emergenza umanitaria e una sfida alla gestione delle frontiere.

L'afflusso continuo di rifugiati e di migranti nonché l'aumento della minaccia del terrorismo hanno entrambi comportato un'ulteriore europeizzazione della gestione delle frontiere. In particolare, per affrontare il fenomeno dei cd. «combattenti stranieri», è stata di recente adottata la proposta di introdurre controlli obbligatori sui cittadini dell'UE che entrano nello spazio Schengen, o che escono da esso, alle frontiere terrestri, marittime o aeree, mediante una modifica mirata del codice frontiere Schengen.

L'altro sviluppo fondamentale della politica delle frontiere si concentra sul pacchetto «Frontiere intelligenti», inteso a modernizzare la gestione delle frontiere automatizzando i controlli alle frontiere e migliorando l'informazione sull'uscita e sull'ingresso e a colmare le eventuali lacune lasciate dalle tre banche dati su larga scala dell'UE (SIS, VIS e Eurodac) in due settori in materia di gestione delle frontiere



esterne: ridurre la migrazione irregolare e il superamento del soggiorno autorizzato e lottare contro il terrorismo e le forme gravi di criminalità.

Le principali carenze che saranno ulteriormente affrontate dalla Commissione sono: l'insufficiente qualità e velocità dei controlli alle frontiere dei cittadini dei paesi terzi, l'impossibilità di garantire una sorveglianza sistematica e affidabile del soggiorno dei cittadini di paesi terzi nello spazio Schengen e le difficoltà di identificare i cittadini di paesi terzi qualora decidano di distruggere i loro documenti ufficiali, una volta che sono entrati nello spazio di Schengen.

Ma la versione 2016 del Pacchetto Frontiere intelligenti dell'UE non è limitata ai soli obiettivi della gestione delle frontiere, quali la riduzione dei tempi di attesa ai controlli di frontiera, il miglioramento della qualità dei controlli d'identità e l'accumulo di informazioni più precise sui soggiornanti «fuoritermine», ora essa persegue anche un nuovo obiettivo: l'accesso a fini di contrasto e l'utilizzo di dati dei viaggiatori raccolti durante i controlli alle frontiere. Al fine di raggiungere questi obiettivi, sono stati adottati di recente un sistema di ingressi/uscite (EES) e la conseguente modifica del codice frontiere Schengen^[4]. Il regolamento in questione stabilisce un quadro giuridico e l'infrastruttura tecnica per la raccolta dati automatica e la registrazione sistematica dei movimenti di attraversamento delle frontiere esterne di tutti i cittadini di paesi terzi soggetti a obbligo di visto o esenti che si recano nello spazio Schengen per un soggiorno di breve durata (massimo 90 giorni in qualsiasi periodo di 180 giorni), e per il monitoraggio del tempo trascorso da ciascun cittadino di paese terzo durante il soggiorno nello spazio Schengen. Il sistema di ingressi/uscite è progettato per calcolare la durata del soggiorno di ogni cittadino di un paese terzo, registrandone le informazioni sull'ingresso e sull'uscita, e per ottenere una segnalazione qualora rilevasse un prolungamento indebito del soggiorno.

Secondo il regolamento, la nuova banca dati centralizzata dell'UE diventerà operativa nel 2020. Il compito di elaborare l'EES è stato affidato a eu-LISA, in collaborazione con gli Stati membri.

Inoltre, nel novembre 2016 la Commissione ha presentato una proposta legislativa volta a istituire un sistema europeo di informazione e autorizzazione ai viaggi (ETIAS). La creazione di un sistema con obiettivi simili a quelli del ben noto sistema statunitense «ESTA» consentirebbe di aggiungere un'ulteriore fase di controllo dei viaggiatori esenti dal visto. L'ETIAS dovrà determinare l'idoneità di tutti i cittadini di paesi terzi esenti dal visto a viaggiare nello spazio Schengen e se il viaggio costituisca un rischio per quanto riguarda la sicurezza o la migrazione. Le informazioni sui viaggiatori sarebbero raccolte prima dei viaggi.

[4]Regolamento (UE) 2017/2226 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 novembre 2017, che istituisce un sistema di ingressi/uscite per la registrazione dei dati di ingresso e di uscita e dei dati relativi al respingimento dei cittadini di paesi terzi che attraversano le frontiere esterne degli Stati membri e che determina le condizioni di accesso al sistema di ingressi/uscite a fini di contrasto e che modifica la Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen e i regolamenti (CE) n. 767/2008 e (UE) n. 1077/2011 (GU L 327 del 9.12.2017, pag. 20).



RUOLO DEL PARLAMENTO EUROPEO

Il Parlamento europeo ha avuto reazioni contrastanti nei confronti dello sviluppo della politica di gestione delle frontiere esterne. Ha ampiamente sostenuto l'attualizzazione del ruolo organizzativo dell'EBCGA e delle altre agenzie pertinenti dell'Unione, spesso chiedendo che esso sia ulteriormente rafforzato, ora che l'Unione europea è alle prese con la crisi migratoria nel Mediterraneo. Se il parere del Parlamento quanto allo sviluppo dell'EBCGA è stato ampiamente positivo, la sua posizione sul Pacchetto Frontiere intelligenti è stata di diffidenza. Dopo la proposta della Commissione del 2013, esso ha espresso dubbi sul vasto accumulo tecnologico e il trattamento di massa dei dati personali proposto per le frontiere esterne. Inoltre, i costi previsti della tecnologia di Frontiere intelligenti, insieme ai dubbi che circondano i suoi benefici, hanno lasciato il Parlamento con una serie di preoccupazioni. Nella sua risoluzione del 12 settembre 2013 sulla seconda relazione sull'attuazione della strategia di sicurezza interna dell'UE, il Parlamento ha infatti affermato che «il possibile sviluppo di nuovi sistemi informatici nel settore della migrazione e della gestione delle frontiere, come le iniziative «frontiere intelligenti», debba essere analizzato con attenzione, in particolare alla luce dei principi di necessità e proporzionalità». Esso ha dato seguito a questa risoluzione con un'interrogazione orale alla Commissione e al Consiglio nel settembre 2015, chiedendo la loro posizione in materia di accesso a fini di contrasto al sistema e le loro osservazioni sulla rilevanza della sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea dell'aprile 2014 sulla direttiva riguardante la conservazione dei dati (cfr. [4.2.8](#)). Se non saranno conseguiti rapidi progressi sulla proposta di riforma del regolamento Dublino III^[5], il Parlamento potrebbe sospendere i negoziati in corso su tutti i fascicoli che presentano interesse per i ministri della giustizia e degli affari interni, come la recente proposta sull'interoperabilità, la revisione del sistema Eurodac e altri fascicoli rilevanti. L'istituzione ha già adottato con successo tale approccio nel 2012 con il cosiddetto «congelamento di Schengen», quando ha deciso di interrompere la collaborazione sui principali fascicoli GAI in fase di negoziazione, in risposta alla decisione del Consiglio di modificare la base giuridica per il pacchetto relativo alla governance di Schengen. Nella sua risoluzione sulla relazione annuale sul funzionamento dello spazio Schengen^[6], il Parlamento ha inteso attirare l'attenzione sul fatto che nonostante l'UE abbia adottato numerose misure per rafforzare le sue frontiere esterne, tra cui i controlli alle frontiere, non vi è stata una reazione corrispondente in termini di rimozione dei controlli alle frontiere interne.

Udo Bux
10/2018

[5] Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, del 4 maggio 2016, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide.

[6] Risoluzione del Parlamento europeo del 30 maggio 2018 sulla relazione annuale sul funzionamento dello spazio Schengen ([Testi approvati, P8_TA\(2018\)0228](#)).

