Parere del Comitato economico e sociale europeo sulla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa allo scambio di informazioni tra le autorità di contrasto degli Stati membri, che abroga la decisione quadro 2006/960/GAI del Consiglio

[COM(2021) 782 final — 2021/0411 (COD)]

sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sullo scambio automatizzato di dati per la cooperazione di polizia («Prüm II»), che modifica le decisioni 2008/615/GAI e 2008/616/GAI del Consiglio e i regolamenti (UE) 2018/1726, (UE) 2019/817 e (UE) 2019/818 del Parlamento europeo e del Consiglio

[COM(2021) 784 final — 2021/0410 (COD)]

sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio volto ad affrontare le situazioni di strumentalizzazione nel settore della migrazione e dell'asilo

[COM(2021) 890 final — 2021/0427 (COD)]

e sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica del regolamento (UE) 2016/399 che istituisce un codice unionale relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone

[COM(2021) 891 final — 2021/0428 (COD)]

(2022/C 323/12)

Relatore: **Krzysztof BALON**

Consultazione	Commissione europea, 2.5.2022
Base giuridica	Articolo 304 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea
Sezione competente	Occupazione, affari sociali e cittadinanza
Adozione in sezione	3.5.2022
Adozione in sessione plenaria	18.5.2022
Sessione plenaria n.	569
Esito della votazione	
(favorevoli/contrari/astenuti)	210/3/4

1. **Conclusioni e raccomandazioni**

1.1. L'aggressione militare russa nei confronti dell'Ucraina, nelle immediate vicinanze delle frontiere esterne dell'UE, rappresenta un punto di svolta dai contorni imprevedibili. Tenuto conto della vastità dei suoi impatti generali e presumibilmente duraturi a tutti i livelli, che ha provocato un numero di profughi senza precedenti (il più alto dalla seconda guerra mondiale), tale aggressione costituisce la più grave minaccia mai posta al funzionamento dello spazio Schengen e alla sicurezza dell'Unione europea nel suo insieme.

1.2. Il CESE apprezza vivamente che sia stata attivata per la prima volta la direttiva 2001/55/CE del Consiglio ([1]) («direttiva sulla protezione temporanea) nel contesto dell'aggressione della Russia contro l'Ucraina ([2]). Inoltre, il Comitato desidera incoraggiare la Commissione a prendere in considerazione un utilizzo e un'attivazione più estesi della direttiva per i cittadini di paesi terzi in caso di future situazioni di crisi gravi e urgenti. L'attuale attivazione della direttiva potrebbe essere strumentale allo sviluppo di meccanismi di solidarietà tra gli Stati membri dell'UE.

([1]) Direttiva 2001/55/CE del Consiglio, del 20 luglio 2001, sulle norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione dell'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi (GU L 212 del 7.8.2001, pag. 12).

([2]) Decisione di esecuzione (UE) 2022/382 del Consiglio, del 4 marzo 2022, che accerta l'esistenza di un afflusso massiccio di sfollati dall'Ucraina ai sensi dell'articolo 5 della direttiva 2001/55/CE e che ha come effetto l'introduzione di una protezione temporanea (GU L 71 del 4.3.2022, pag. 1).

1.3. In tale contesto, il CESE sostiene con forza che è urgentemente necessaria una regolamentazione europea comune che sia efficace, autentica, umana e umanitaria nelle materie riguardanti la migrazione, l'asilo e la cooperazione per la sicurezza, in uno spazio Schengen al tempo stesso aperto e sicuro, nel pieno rispetto della Carta dei diritti fondamentali. Il Comitato esorta fortemente a garantire condizioni migliori per tutti i rifugiati.

1.4. Le conseguenze della guerra rappresentano anche una minaccia per il modello europeo di economia sociale di mercato, oltre che per le libertà e i diritti dei cittadini dell'UE e degli altri abitanti dell'Unione. Il CESE incoraggia a preservare e valorizzare lo spazio Schengen nella sua condizione attuale, al fine di garantire non solo la libera circolazione delle persone, ma anche il funzionamento del mercato unico.

1.5. Durante la crisi della COVID-19, numerosi Stati membri hanno introdotto controlli alle frontiere e altre restrizioni alla libera circolazione senza impegnarsi a coordinare e giustificare adeguatamente tali restrizioni a livello europeo, sebbene — come ricordato in un proprio precedente parere — il mantenimento di frontiere aperte rappresenti un punto cruciale per il pieno funzionamento del mercato unico, per la ripresa e una maggiore resilienza, nonché per la promozione della solidarietà e dell'identità europee. Ciò dimostra, fra l'altro, la necessità di un meccanismo decisionale «in tempo reale» a livello interistituzionale per la gestione delle situazioni di crisi. Il CESE esprime comunque il proprio fermo sostegno all'intenzione della Commissione di mantenere aperte le frontiere interne anche durante le situazioni di crisi. Le eventuali restrizioni agli spostamenti tra gli Stati dell'area Schengen che siano imposte per effetto di situazioni di crisi dovrebbero essere temporanee e non dovrebbero essere più rigide di quelle adottate in relazione agli spostamenti all'interno degli Stati membri.

1.6. Il CESE concorda pienamente con la posizione della Commissione secondo cui il ricorso ai controlli di polizia e la cooperazione, anche per quanto riguarda la comunicazione e lo scambio di informazioni, dovrebbero permettere di ottenere gli stessi risultati che si hanno con i controlli temporanei alle frontiere interne, oltre a essere meno invasivi per la libera circolazione delle persone, delle merci e dei servizi. In tale contesto, il Comitato accoglie con favore l'istituzione di un gruppo informale composto da esperti di ciascuno Stato membro per fornire consulenza e sostegno alla Commissione nel monitoraggio e nell'applicazione della direttiva sullo scambio di informazioni tra le autorità di contrasto degli Stati membri; il CESE propone di includere le organizzazioni della società civile pertinenti e rappresentative, nonché il Comitato stesso, nei lavori di detto gruppo informale di esperti.

1.7. A tale proposito, il CESE ribadisce altresì l'assoluta necessità di garantire l'indipendenza della magistratura, in particolare nei casi di presenza fisica degli organi giudiziari presso il punto di contatto unico. Le organizzazioni della società civile (in particolare le organizzazioni che agiscono da «guardiani» o che operano nell'ambito della protezione dei gruppi vulnerabili, compresi i migranti) dovrebbero inoltre godere di una protezione particolare in relazione alla fornitura di informazioni da parte dei punti di contatto unici.

1.8. Il CESE prende atto delle ambiziose attività di raccolta dati che gli Stati membri dovranno intraprendere nel quadro di Prüm II. Prüm II si spinge decisamente oltre rispetto a Prüm I, imponendo agli Stati membri di realizzare i sistemi tecnici necessari per il riconoscimento facciale. In tale contesto, il Comitato esprime preoccupazione in relazione al rischio di influenzare lo scambio di dati digitali, in particolare alla luce della recente situazione di guerra in Europa, caratterizzata dalla mancanza di trasparenza.

1.9. Il CESE chiede l'introduzione di meccanismi di controllo più accurati e frequenti al fine di garantire elevati standard etici nella raccolta e conservazione dei dati da parte di Europol, in particolare in relazione a paesi terzi, nonché la fissazione di limiti temporali chiari per la conservazione di tali dati. Il CESE raccomanda il monitoraggio periodico delle attività di Europol da parte delle organizzazioni della società civile e di altri soggetti pertinenti e potenzialmente interessati.

1.10. Il CESE riconosce pienamente i diritti fondamentali delle persone che giungono alle frontiere europee e dello spazio Schengen e il loro diritto di principio a richiedere l'autorizzazione all'ingresso e l'asilo. Desidera ancora una volta ricordare che va rispettato il principio del «non respingimento».

1.11. Il CESE invita gli Stati membri ad assumersi la responsabilità condivisa, come previsto dal meccanismo di solidarietà flessibile nel quadro del nuovo patto sulla migrazione e l'asilo. Dovrebbero essere proattivi nell'offrire solidarietà ad altri Stati membri, soprattutto nelle situazioni di crisi.

1.12. Il CESE sottolinea in particolare l'indispensabile ruolo positivo delle pertinenti organizzazioni della società civile che offrono aiuti umanitari ai migranti strumentalizzati da paesi terzi e che forniscono inoltre sostegno e informazioni in merito ai diritti dei migranti e dei richiedenti asilo. Occorre garantire che dette organizzazioni possano sempre incontrare i migranti e i richiedenti asilo nelle zone di frontiera interessate. Esse dovrebbero avere il diritto di ricevere un sostegno finanziario efficace e semplificato a titolo dei fondi europei, come ad esempio il sostegno di emergenza del Fondo asilo, migrazione e integrazione (AMIF).

1.13. Il CESE propone di adottare programmi di istruzione e sensibilizzazione su vasta scala volti a rafforzare la comprensione da parte dei cittadini che la migrazione è un fenomeno generalmente positivo per le società ospitanti, e tali programmi vanno coordinati a livello centrale e attuati da ciascuno Stato membro.

2. **Osservazioni generali**

2.1. Il presente parere è redatto nel momento in cui il funzionamento dello spazio Schengen e la sicurezza dell'Unione europea sono sottoposti alla più grave minaccia della loro storia a causa dell'aggressione militare russa contro l'Ucraina nelle immediate vicinanze delle frontiere esterne dell'UE. La situazione di guerra, oltre a causare un flusso senza precedenti di migranti e rifugiati (il più grande dalla seconda guerra mondiale), dimostra ancora una volta l'enorme importanza della sicurezza delle frontiere esterne e della stabilità dello spazio Schengen quale presupposto per la sicurezza interna, evidenziando inoltre la necessità di norme europee comuni in materia di migrazione e asilo che siano efficaci, concrete, umane e umanitarie.

2.2. Nello spazio Schengen vivono oltre 420 milioni di persone, distribuite in 26 paesi. L'eliminazione dei controlli alle frontiere interne tra gli Stati membri aderenti allo spazio Schengen è parte integrante dello stile di vita europeo: circa 1,7 milioni di persone vivono in uno Stato Schengen e lavorano in un altro. I cittadini hanno costruito le loro vite sulla base delle libertà offerte dallo spazio Schengen e ogni giorno 3,5 milioni di persone si spostano da uno Stato Schengen a un altro.

2.3. Il 20 ottobre 2021 il Comitato ha adottato il proprio parere sulla *Strategia per uno spazio Schengen senza controlli alle frontiere interne pienamente funzionante e resiliente* ([3]) della Commissione. Il Comitato ha accolto con favore la strategia, nella convinzione che la Commissione dovrebbe sostenere con maggior vigore la circolazione senza frontiere in Europa. Il CESE ha sottolineato che le preoccupazioni degli Stati membri in materia di sicurezza possono essere affrontate in maniera più efficace migliorando e rafforzando la cooperazione e il coordinamento tra le autorità di contrasto anziché ripristinando i controlli alle frontiere interne.

2.4. Al tempo stesso, il Comitato desidera ribadire la propria preoccupazione per il fatto che la Romania, la Bulgaria e la Croazia continuano a essere esclusi dalla piena applicazione dell'*acquis* di Schengen. Al pari della Commissione, invoca un intervento rapido e risoluto da parte del Consiglio a tale riguardo. Il Comitato desidera altresì incoraggiare la Commissione a completare la valutazione dell'applicazione dell'*acquis* di Schengen da parte di Cipro. Il Comitato ha altresì ribadito che nell'attuazione della politica dell'UE in materia di gestione delle frontiere, interoperabilità, gestione della migrazione e dell'asilo, cooperazione di polizia e cooperazione giudiziaria penale, l'UE e i suoi Stati membri sono sempre vincolati dalla Carta dei diritti fondamentali.

2.5. Nel quadro dell'attuazione della strategia, nel dicembre 2021 la Commissione europea ha proposto norme aggiornate volte a rafforzare la governance dello spazio Schengen ([4]). Le modifiche mirate garantiranno un migliore coordinamento al livello dell'UE e doteranno gli Stati membri di strumenti più efficaci per affrontare le sfide emergenti nella gestione delle frontiere esterne comuni dell'UE e delle frontiere interne dello spazio Schengen. L'aggiornamento è volto a garantire che il ripristino dei controlli alle frontiere interne rimanga una misura di ultima istanza. Le nuove norme introducono inoltre strumenti comuni per gestire con più efficienza le frontiere esterne in caso di crisi sanitarie pubbliche, prendendo le mosse dagli insegnamenti tratti dalla pandemia di COVID-19. L'aggiornamento delle norme relative allo spazio Schengen affronta altresì la questione della strumentalizzazione dei migranti, che è oggetto anche di una proposta parallela in relazione alle misure che gli Stati membri possono adottare in materia di asilo e rimpatrio in tale situazione ([5]).

2.6. Le norme aggiornate sono state pubblicate sotto forma di cinque proposte riguardanti l'Unione della sicurezza e l'accordo di Schengen. Alla luce del carattere non legislativo di una delle proposte, il presente parere si concentra su quattro di esse, segnatamente sulla direttiva relativa allo scambio di informazioni tra le autorità di contrasto degli Stati membri ([6]), sul regolamento riguardante lo scambio automatizzato di dati per la cooperazione di polizia ([7]), sul regolamento volto ad affrontare le situazioni di strumentalizzazione nel settore della migrazione e dell'asilo ([8]) e sul regolamento recante modifica del codice unionale relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone ([9]).

([3]) COM(2021) 277 final.
([4]) COM(2021) 891 final.
([5]) COM(2021) 890 final.
([6]) COM(2021) 782 final.
([7]) COM(2021) 784 final.
([8]) COM(2021) 890 final.
([9]) COM(2021) 891 final.

2.7. Ciononostante, il CESE è fermamente convinto che le ulteriori misure specifiche e temporanee e le modifiche introdotte in tutte le sezioni del pacchetto Schengen e incentrate sulla gestione efficace delle frontiere rispetteranno i diritti e i principi sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, in particolare la libertà di circolazione e soggiorno (articolo 45), il diritto di asilo (articolo 18) e il principio di non respingimento (articolo 19), come sottolineato chiaramente nelle proposte.

2.8. Come sottolineato altrove ([10]), la narrazione della migrazione e della sicurezza, implicita nei documenti proposti, deve essere riformulata con cautela. Il fatto di configurare la migrazione come una minaccia e la retorica che descrive i migranti come un pericolo disumanizzano gli esseri umani e favoriscono solo coloro che vogliono servirsene per ragioni geostrategiche o di politica interna. La migrazione deve essere considerata un valore positivo. Gli immigrati sono diventati indispensabili e offrono un contributo sempre più necessario alle nostre società ed economie.

3. **Osservazioni specifiche sul pacchetto «Unione della sicurezza»**

3.1. *Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa allo scambio di informazioni tra le autorità di contrasto degli Stati membri [COM(2021) 782 final]*

3.1.1. L'obiettivo generale della proposta è quello di legiferare sugli aspetti organizzativi e procedurali dello scambio di informazioni tra le autorità di contrasto nell'UE al fine di contribuire allo scambio efficace ed efficiente di tali informazioni, proteggendo in tal modo uno spazio Schengen pienamente funzionante e resiliente.

3.1.2. Il CESE concorda pienamente con la posizione della Commissione secondo cui il ricorso ai controlli di polizia e la cooperazione, anche per quanto riguarda la comunicazione e lo scambio di informazioni, dovrebbero permettere di ottenere gli stessi risultati che si hanno con i controlli temporanei alle frontiere interne, oltre a essere meno invasivi per la libera circolazione delle persone, delle merci e dei servizi. Nel contempo, il CESE condivide il parere della Commissione secondo il quale tali misure devono rispettare pienamente i diritti fondamentali, inclusi gli obblighi di protezione dei dati conformemente alle normative dell'UE vigenti. Come precedentemente affermato ([11]), si dovrebbe trovare un migliore equilibrio tra i diritti fondamentali della persona, sanciti dal trattato sul funzionamento dell'Unione europea, e la necessità di una più efficace attività di contrasto e di repressione dei reati, allo scopo di garantire un clima di sicurezza e di giustizia nel territorio dell'Unione europea. Gli eventuali squilibri o violazioni dei diritti fondamentali dovrebbero essere monitorati con attenzione e segnalati da parte delle agenzie dell'UE e di soggetti esterni.

3.1.3. Di conseguenza, il Comitato accoglie con favore l'istituzione di un gruppo informale composto da esperti di ciascuno Stato membro per fornire consulenza e sostegno alla Commissione nel monitoraggio e nell'applicazione della direttiva oltre che nella preparazione di documenti di orientamento. In tale contesto, il CESE propone di includere le organizzazioni della società civile pertinenti e rappresentative, nonché il Comitato stesso, nei lavori di detto gruppo informale di esperti.

3.1.4. Il CESE ribadisce la necessità di considerare e includere nel monitoraggio dello scambio di dati la base di riferimento delle informazioni da trasmettere: le definizioni di reato (grave) ([12]) e la garanzia che tutte le parti, sia quelle richiedenti che quelle che rispondono, seguano le stesse definizioni e le stesse basi di riferimento.

3.1.5. Nel contesto delle capacità dei punti di contatto unici, ivi compresa la disponibilità di autorità giudiziarie competenti a rilasciare autorizzazioni giudiziarie in qualunque momento, il CESE ribadisce l'assoluta necessità e l'obbligo di mantenere l'indipendenza della magistratura. A livello pratico, tale aspetto può assumere un'importanza particolare in caso di presenza fisica degli organi giudiziari o dei loro rappresentanti presso il punto di contatto unico.

3.1.6. Le organizzazioni della società civile, in particolare quelle che agiscono da «guardiani» o operano nell'ambito della protezione dei gruppi vulnerabili, compresi i migranti, dovrebbero godere di una protezione particolare in relazione alla fornitura di informazioni da parte dei punti di contatto unici, alla luce dell'elevata probabilità di danneggiare indebitamente gli interessi vitali di tali persone giuridiche.

([10]) Parere del CESE SOC/707, (GU C 290 del 29.7.2022, pag. 90).
([11]) GU C 367 del 10.10.2018, pag. 84.
([12]) GU C 367 del 10.10.2018, pag. 84.

3.2. *Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sullo scambio automatizzato di dati per la cooperazione di polizia («Prüm II») [COM(2021) 784 final]*

3.2.1. Prendendo le mosse dal quadro Prüm attualmente in vigore [decisioni del Consiglio 2008/615/GAI ([13]) e 2008/616/GAI ([14]), compresa la convenzione di Prüm], la proposta riguardante il quadro Prüm II mira a rafforzare e modernizzare tale quadro e consentire l'interoperabilità con altri sistemi di informazione dell'UE. L'iniziativa prevede infine la creazione di una nuova architettura «che consenta uno scambio più facile e più rapido di dati tra Stati membri e che garantisca un livello elevato di protezione dei diritti fondamentali».

3.2.2. Il CESE prende atto delle ambiziose attività di raccolta dati che gli Stati membri dovranno intraprendere. Sulla base delle esperienze maturate con l'attuazione del quadro Prüm I, la proposta evidenzia la necessità che gli Stati membri istituiscano con urgenza gli strumenti richiesti per la raccolta dei dati. Il quadro Prüm II si spinge decisamente oltre, imponendo agli Stati membri di realizzare i sistemi tecnici necessari per il riconoscimento facciale, attualmente disponibili solo in parte negli Stati membri. Il raggiungimento di un livello comparabile di raccolta dei dati in tutti gli Stati membri può richiedere molto tempo e creare difficoltà nel garantire l'interoperabilità, una preoccupazione già espressa in precedenza ([15]). Il Comitato esprime inoltre preoccupazione in relazione al rischio di influenzare lo scambio di dati digitali, alla luce della recente caotica situazione di guerra in Europa, caratterizzata dalla mancanza di trasparenza e che richiede risposte urgenti.

3.2.3. Come affermato in precedenza ([16]), la protezione dei dati personali, nell'ambito dei quadri giuridici adeguati, deve essere sempre rispettata, in particolare quando si tratta di dati personali altamente sensibili, come nel caso delle decisioni Prüm. L'UE e il CESE hanno formulato commenti riguardanti un quadro generale per un trattamento sufficientemente prudente dei dati in Europa ([17]).

3.2.4. Il CESE sottolinea, in particolare, che la creazione obbligatoria al livello dell'UE di banche dati per il riconoscimento facciale e lo scambio di tali dati, anche sotto forma di numeri di registrazione e in formato crittografato, devono essere trattati con grandissima cautela. Nella sua risoluzione 2020/2016(INI) ([18]), il Parlamento europeo ha raccomandato di fare un passo indietro e di procedere con cautela con gli strumenti di riconoscimento facciale, anche perché la registrazione e la condivisione delle immagini facciali degli individui rende riconoscibili le persone in pericolo. Il CESE accoglie pertanto con forte preoccupazione la proposta riguardante l'evidente istituzione di banche dati nazionali per le immagini facciali e il loro scambio al livello dell'Unione tra gli Stati membri aderenti. Il Comitato invita a condurre un controllo ad alto livello di proporzionalità e riservatezza in relazione alla protezione dei dati personali. Sebbene il CESE riconosca pienamente la finalità generale della proposta, che deriva dall'obiettivo fissato nel trattato di contribuire alla sicurezza interna nell'UE, potrebbe essere considerato non obbligatorio applicare il riconoscimento facciale.

3.2.5. Il CESE è altresì preoccupato per la proposta riguardante lo scambio di estratti del casellario giudiziale tra tutti gli Stati membri, anche se la loro trasmissione è resa parzialmente anonima mediante numeri di registrazione e formati crittografati. Le agenzie di contrasto nei diversi Stati membri sembrano seguire procedure diverse per la definizione e la registrazione dei sospetti e dei criminali. La richiesta di verifica della corrispondenza tra i dati può pertanto dipendere dalla valutazione dei singoli funzionari di polizia. Ciò può condurre a situazioni in cui i sospetti in uno Stato membro, ad esempio in relazione ad attività riguardanti i diritti dei rifugiati, sono inseriti nel casellario giudiziale di un altro Stato membro. In questo caso, i diritti di accesso e conservazione dei dati devono essere strettamente riservati e limitati, in modo

([13]) Decisione 2008/615/GAI del Consiglio, del 23 giugno 2008, sul potenziamento della cooperazione transfrontaliera, soprattutto nella lotta al terrorismo e alla criminalità transfrontaliera (GU L 210, del 6.8.2008, pag. 1).

([14]) 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 (GU L 210, del 6.8.2008, pag. 12).

([15]) GU C 105 del 4.3.2022, pag. 108.

([16]) GU C 105 del 4.3.2022, pag. 108.

([17]) Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Una strategia europea per i dati [COM(2020) 66 final], adottata il 18 settembre 2020, e parere del CESE (GU C 429 dell'11.12.2020, pag. 290).

([18]) Risoluzione del Parlamento europeo del 6 ottobre 2021 sull'intelligenza artificiale nel diritto penale e il suo utilizzo da parte delle autorità di polizia e giudiziarie in ambito penale [(2020/2016(INI)] (GU C 132 del 24.3.2022, pag. 17).

da non pregiudicare i diritti fondamentali in maniera sproporzionata. È altresì opportuno stabilire criteri solidi e condivisi per quanto riguarda la definizione di reato (grave) e di sospetti criminali. A tale riguardo, è necessario applicare e rispettare le norme già consolidate ([19]).

3.2.6. Il CESE sollecita l'introduzione di meccanismi di controllo più accurati e frequenti al fine di garantire la correttezza della raccolta, soprattutto in relazione ai paesi terzi, e della conservazione dei dati di Europol, nonché la definizione di chiari limiti temporali per la conservazione di tali dati. Come sostenuto in precedenza, il ruolo centrale di Europol nell'architettura europea di prevenzione della criminalità soprattutto transfrontaliera e di lotta al crimine, anche in termini di scambio di dati, è accolto con favore; tale ruolo deve tuttavia essere riesaminato e valutato in modo indipendente, anche da parte della società civile, delle parti sociali e dei pertinenti portatori di interessi, in particolare i gruppi e le persone la cui vita potrebbe risentire in modo ingiusto o ingiustificato delle attività di contrasto ([20]). Europol è stata ripetutamente accusata di raggruppare i dati di sospetti e criminali insieme a quelli di altri privati cittadini ([21]). È necessario, in particolare, garantire che non vi siano sovrapposizioni inadeguate con le questioni riguardanti la migrazione e l'asilo. Il CESE raccomanda un monitoraggio periodico delle attività di Europol da parte delle organizzazioni della società civile e di altri attori pertinenti e potenzialmente interessati, e propone inoltre di introdurre meccanismi di trasparenza.

4. **Osservazioni specifiche sul pacchetto Schengen**

4.1. *Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica del regolamento (UE) 2016/399 che istituisce un codice unionale relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone [COM(2021) 891 final]*

4.1.1. Lo spazio Schengen comprende un'area entro la quale i cittadini dell'Unione europea e i cittadini di paesi terzi che risiedono legalmente nel territorio, nonché i beni e i servizi, possono spostarsi senza subire controlli alle frontiere interne. Schengen è un elemento essenziale dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia e un fattore cruciale per il funzionamento del mercato unico. La sua istituzione ha portato notevoli benefici sociali ed economici alla società europea.

4.1.2. Per quanto le emergenze di sanità pubblica su vasta scala, come le pandemie, possano essere considerate una grave minaccia per la politica pubblica, esse non devono rappresentare un motivo per reintrodurre i controlli alle frontiere nello spazio Schengen. Tale azione non sembra essere un provvedimento costruttivo. Le stesse considerazioni si dovrebbero applicare all'esercizio dei poteri di polizia o di altri poteri pubblici alle frontiere interne, di fatto equivalenti a detti controlli alle frontiere. Eventuali restrizioni agli spostamenti tra gli Stati Schengen imposte a seguito di emergenze di sanità pubblica su vasta scala non dovrebbero essere più severe di quelle adottate in relazione agli spostamenti all'interno degli Stati membri. In caso contrario, l'idea stessa di uno spazio senza controlli alle frontiere interne come «parte integrante del DNA europeo» ([22]) sarà messa a repentaglio. Tali normative possono inoltre indebolire gli sforzi a favore di una politica sanitaria comune europea, in particolare in relazione al controllo delle epidemie.

4.1.3. Il CESE accoglie con favore il tentativo della Commissione di introdurre nuove garanzie procedurali in caso di reintroduzione unilaterale dei controlli alle frontiere interne. La proposta mira a chiarire e ampliare l'elenco di aspetti che gli Stati membri devono considerare nel decidere in merito alla reintroduzione temporanea o alla proroga dei controlli alle frontiere. La Commissione dovrà pubblicare un parere sulla proporzionalità e la necessità di tali decisioni e avviare un processo di consultazione con gli Stati membri. Il CESE esorta a chiarire ulteriormente le garanzie procedurali introdotte, stabilendo in particolare un chiaro limite temporale per le eventuali proroghe.

4.1.4. In tale contesto, il CESE ritiene che anche la distinzione tra spostamenti «essenziali» e «non essenziali» nello spazio Schengen rappresenti una grave minaccia per le basi stesse dell'accordo.

([19]) Direttiva (UE) 2016/680 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativa alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali da parte delle autorità competenti a fini di prevenzione, indagine, accertamento e perseguimento di reati o esecuzione di sanzioni penali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la decisione quadro 2008/977/GAI del Consiglio (GU L 119 del 4.5.2016, pag. 89) («direttiva sulla protezione dei dati nelle attività di polizia e giudiziarie — LED»);e direttiva (UE) 2016/1148 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 luglio 2016, recante misure per un livello comune elevato di sicurezza delle reti e dei sistemi informativi nell'Unione (GU L 194 del 19.7.2016, pag. 1)(«direttiva sulla sicurezza delle reti e dei sistemi informativi — NIS»).

([20]) GU C 341 del 24.8.2021, pag. 66.

([21]) «A data "black hole": Europol ordered to delete vast store of personal data», Fotiadis, Apostolis et al., *The Guardian*, 10 gennaio 2022 (https://www.theguardian.com/world/2022/jan/10/a-data-black-hole-europol-ordered-to-delete-vast-store-of-personal-data).

([22]) Comunicazione — Strategia per uno spazio Schengen senza controlli alle frontiere interne pienamente funzionante e resiliente [COM(2021) 277 final].

4.1.5. Il CESE sostiene fermamente e condivide la posizione della Commissione secondo la quale la limitazione dei valichi di frontiera o delle ore di apertura degli stessi dovrebbe tenere pienamente conto dei diritti dei cittadini di paesi terzi richiedenti protezione internazionale. Occorre garantire un effettivo accesso ai valichi al pari di un'efficace protezione del diritto di asilo.

4.1.6. In tale contesto si spiega la preoccupazione del CESE in merito alla necessità che le persone fermate alle frontiere interne siano trattate con dignità e informate dei propri diritti, e che non siano legalizzate forme di respingimento interno. Con tale approccio si corre il grave rischio di aprire la strada a una profilazione razziale incontrollabile. La garanzia della libertà di circolazione delle persone all'interno dello spazio Schengen dovrebbe avere la massima priorità. I controlli dovrebbero essere condotti soltanto da personale debitamente formato e autorizzato. Le azioni del personale dovrebbero essere sottoposte a controlli indipendenti e casuali.

4.1.7. Il CESE sottolinea l'esigenza di verificare la proporzionalità dei controlli eseguiti alle frontiere interne ed esterne utilizzando le tecnologie di monitoraggio e sorveglianza. Le organizzazioni per i diritti civili potrebbero contribuire al riesame e al monitoraggio delle attività.

4.1.8. Il Comitato comprende l'obiettivo della Commissione, in relazione all'articolo 13, di stabilire una procedura comune per il controllo e la sorveglianza delle frontiere esterne dell'UE e delle frontiere dello spazio Schengen da parte degli Stati membri. Non vi è tuttavia alcuna menzione dell'accesso a una procedura legittima per la richiesta di asilo o di forme alternative di accesso per i migranti, né di una consulenza legale correlata. Il CESE esorta a rispettare sempre i diritti fondamentali delle persone che giungono ai confini europei e dello spazio Schengen e il loro diritto a richiedere l'autorizzazione all'ingresso e l'asilo. In particolare, le persone vulnerabili, i casi medici e i minori devono essere accolti ed eventualmente trasferiti con cautela. Come sostenuto in precedenza, il CESE è estremamente preoccupato per le violazioni segnalate alle frontiere esterne ([23]); nel contempo prende atto del rafforzamento delle attività di monitoraggio a tale riguardo da parte della Commissione ([24]).

4.1.9. Il CESE incoraggia nuovamente la Commissione ad avvalersi attivamente dei poteri conferitile dai Trattati per fare rispettare la normativa nelle situazioni in cui non venga dato seguito alle carenze riscontrate nel quadro delle valutazioni Schengen ([25]). Dovrebbero essere affrontate in via prioritaria le pratiche sistematiche di violazione delle norme in materia di diritti fondamentali. Tale aspetto è particolarmente importante nel caso dei migranti vulnerabili. In particolare, la Commissione non dovrebbe basarsi esclusivamente sui dati forniti dal meccanismo di valutazione Schengen, ma dovrebbe anche monitorare attivamente la situazione dei diritti fondamentali in relazione al diritto internazionale e con il sostegno delle organizzazioni per i diritti civili. Inoltre, alle frontiere esterne dovrebbero operare appositi funzionari dell'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo (EUAA) e dell'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA), con il compito di vigilare sul rispetto dei diritti fondamentali.

4.2. *Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio volto ad affrontare le situazioni di strumentalizzazione nel settore della migrazione e dell'asilo [COM(2021) 890 final]* ([26])

4.2.1. Alla luce della crisi in alcuni punti della frontiera esterna dell'UE nel 2021 e negli anni precedenti, la proposta è intesa a predisporre una specifica procedura di emergenza per la gestione della migrazione, e, ove necessario, a prevedere misure di sostegno e di solidarietà per gestire in modo ordinato, umano e dignitoso l'arrivo di persone strumentalizzate da un paese terzo, nel pieno rispetto dei diritti fondamentali. Il CESE riconosce le circostanze specifiche che hanno imposto alla Commissione di intervenire attivamente; torna tuttavia a esprimere preoccupazione in merito all'introduzione e alla normalizzazione di misure rapide per il trattamento dei migranti vulnerabili senza tempo e spazio sufficienti per garantire che i loro diritti siano rispettati ([27]).

4.2.2. Inoltre, le norme Schengen aggiornate riconoscono l'importante ruolo svolto dagli Stati membri alle frontiere esterne per conto di tutti gli Stati membri e dell'Unione nel suo complesso, nelle situazioni in cui i migranti sono strumentalizzati a fini politici. Il CESE riconosce tale ruolo, ma sottolinea che la protezione dell'UE o delle frontiere Schengen non può essere garantita unicamente dagli Stati membri situati alle frontiere esterne. Il CESE invita gli Stati membri a sostenere proattivamente il meccanismo di solidarietà ivi proposto e soprattutto ad assumersi la responsabilità condivisa quale prevista dal meccanismo di solidarietà flessibile nel quadro del nuovo patto sulla migrazione e l'asilo.

([23]) GU C 105 del 4.3.2022, pag. 108.
([24]) GU C 105 del 4.3.2022, pag. 108.
([25]) GU C 105 del 4.3.2022, pag. 108.
([26]) Per ulteriori informazioni cfr. parere del CESE REX/554 (non ancora pubblicato nella Gazzetta ufficiale).
([27]) GU C 123 del 9.4.2021, pag. 15.

4.2.3. Per quanto il Comitato riconosca l'esigenza di fornire orientamenti specifici per situazioni di natura particolare, va sottolineato che la definizione proposta di «strumentalizzazione» rimane piuttosto vaga. Il Comitato esorta a esaminare tale approccio al fine di evitare un possibile abuso del concetto in termini di un'applicazione eccessivamente estesa. Ricorda altresì che i trattati esistenti sull'asilo e le situazioni di crisi forniscono gli orientamenti e i provvedimenti fondamentali. Il CESE ribadisce con forza che i diritti fondamentali delle persone e in particolare il principio di non respingimento devono essere rispettati in qualunque circostanza.

4.2.4. Il CESE sottolinea che la quasi esternalizzazione della procedura di asilo alle frontiere esterne dell'UE in modo ad hoc potrebbe essere difficile da controllare e attuare con la dovuta attenzione e con un approccio volto alla tutela dei diritti fondamentali, in particolare per quanto riguarda le capacità di accertamento preliminare all'ingresso degli Stati membri, già criticate in altra sede ([28]). Occorre garantire che lo Stato membro interessato abbia la capacità e gli strumenti necessari per gestire adeguatamente le situazioni di emergenza. Il sostegno da parte di altri Stati membri attraverso il meccanismo di solidarietà, delle agenzie centrali dell'UE, in particolare dell'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo, delle ONG e delle organizzazioni internazionali pertinenti come ad esempio l'UNHCR, dovrebbe pertanto essere offerto e accettato in modo proattivo e non solo su richiesta dello Stato membro interessato.

4.2.5. Il CESE sottolinea in particolare l'indispensabile ruolo positivo delle organizzazioni della società civile che offrono aiuti umanitari ai migranti strumentalizzati da paesi terzi, compresi generi alimentari, acqua, vestiario, cure mediche adeguate e rifugio temporaneo, e che forniscono inoltre sostegno e informazioni in merito ai diritti dei migranti e dei richiedenti asilo. Occorre garantire che le organizzazioni possano sempre incontrare i migranti e i richiedenti asilo nelle zone di frontiera interessate. Tali organizzazioni dovrebbero avere il diritto di ricevere un sostegno finanziario efficace e semplificato a titolo dei fondi europei, come ad esempio il sostegno di emergenza del Fondo Asilo, migrazione e integrazione (AMIF).

4.2.6. In tale contesto, è fondamentale non attenuare il principio di non respingimento, ma garantire i diritti e l'accesso delle persone all'assistenza legale e a una procedura basata sui diritti attuata da personale competente e capace, sotto la supervisione dell'UNHCR e dell'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo. Come già sostenuto in altra sede, il Comitato prende atto con grande preoccupazione dell'attenzione rivolta dalla Commissione all'immigrazione irregolare e al cosiddetto rimpatrio volontario o forzato ([29]).

4.2.7. Andrebbe inoltre garantito che siano prese in considerazione anche ragioni alternative per l'ingresso, come ad esempio il ricongiungimento familiare.

4.2.8. Il CESE esprime preoccupazione in merito all'accoglienza dei migranti e dei richiedenti asilo, in particolare durante il processo di registrazione. Occorre garantire che gli Stati membri siano in grado di accogliere le persone nel modo più adeguato e dignitoso possibile, senza necessariamente trattenerle. È opportuno evitare un'ampia restrizione della libertà di circolazione delle persone interessate. Alle organizzazioni umanitarie e della società civile dovrebbe essere consentito l'accesso a scopo di monitoraggio.

Bruxelles, 18 maggio 2022

La presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Christa SCHWENG

([28]) GU C 123 del 9.4.2021, pag. 15.
([29]) GU C 517 del 22.12.2021, pag. 86.