



Documento di seduta

A9-0164/2024

4.4.2024

*****I**

RELAZIONE

sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce una procedura di rimpatrio alla frontiera e che modifica il regolamento (UE) 2021/1148 (COM(2016)0467/COM(2020)0611) – C9-0039/2024 – 2016/0224B(COD))

Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni

Relatrice: Fabienne Keller

Significato dei simboli utilizzati

- * Procedura di consultazione
- *** Procedura di approvazione
- ***I Procedura legislativa ordinaria (prima lettura)
- ***II Procedura legislativa ordinaria (seconda lettura)
- ***III Procedura legislativa ordinaria (terza lettura)

(La procedura indicata dipende dalla base giuridica proposta nel progetto di atto.)

Emendamenti a un progetto di atto

Emendamenti del Parlamento presentati su due colonne

Le soppressioni sono evidenziate in ***corsivo grassetto*** nella colonna di sinistra. Le sostituzioni sono evidenziate in ***corsivo grassetto*** nelle due colonne. Il testo nuovo è evidenziato in ***corsivo grassetto*** nella colonna di destra.

La prima e la seconda riga del blocco d'informazione di ogni emendamento identificano la parte di testo interessata del progetto di atto in esame. Se un emendamento verte su un atto esistente che il progetto di atto intende modificare, il blocco d'informazione comprende anche una terza e una quarta riga che identificano rispettivamente l'atto esistente e la disposizione interessata di quest'ultimo.

Emendamenti del Parlamento presentati in forma di testo consolidato

Le parti di testo nuove sono evidenziate in ***corsivo grassetto***. Le parti di testo sopresse sono indicate con il simbolo ■ o sono barrate. Le sostituzioni sono segnalate evidenziando in ***corsivo grassetto*** il testo nuovo ed eliminando o barrando il testo sostituito.

A titolo di eccezione, le modifiche di carattere strettamente tecnico apportate dai servizi in vista dell'elaborazione del testo finale non sono evidenziate.

INDICE

	Pagina
PROGETTO DI RISOLUZIONE LEGISLATIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO	5
PARERE DELLA COMMISSIONE GIURIDICA SULLA BASE GIURIDICA	32
PROCEDURA DELLA COMMISSIONE COMPETENTE PER IL MERITO	40

PROGETTO DI RISOLUZIONE LEGISLATIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO

sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce una procedura di rimpatrio alla frontiera e che modifica il regolamento (UE) 2021/1148 (COM(2016)0467/COM(2020)0611) – C9-0039/2024 – 2016/0224B(COD))

(Procedura legislativa ordinaria: prima lettura)

Il Parlamento europeo,

- viste la proposta della Commissione al Parlamento e al Consiglio (COM(2016)0467) e la proposta modificata (COM(2020)0611),
- visti l'articolo 294, paragrafo 2, l'articolo 78, paragrafo 2, lettera d), e l'articolo 79, paragrafo 2, lettera c) del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, a norma dei quali la proposta gli è stata presentata dalla Commissione (C9-0039/2024),
- visto il parere della commissione giuridica sulla base giuridica proposta,
- visti l'articolo 294, paragrafo 3, e l'articolo 79, paragrafo 2, lettera c), del trattato sul funzionamento dell'Unione europea,
- visti i pareri del Comitato economico e sociale europeo del 14 dicembre 2016¹ e del 25 febbraio 2021²,
- visti i pareri del Comitato delle regioni dell'8 febbraio 2017³ e del 19 marzo 2021⁴,
- visti l'accordo provvisorio approvato dalla commissione competente per il merito a norma dell'articolo 74, paragrafo 4, del regolamento, e l'impegno assunto dal rappresentante del Consiglio, con lettera dell'8 febbraio 2024, di approvare detta posizione, conformemente all'articolo 294, paragrafo 4, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea,
- vista la decisione della Conferenza dei presidenti del 21 febbraio 2024 di autorizzare la commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni a scindere la procedura legislativa e a procedere alla presentazione di due testi consolidati distinti da sottoporre all'esame in Aula,
- visti gli articoli 59 e 40 del suo regolamento,
- vista la relazione della commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni (A9-0164/2024),

¹ GU C 75 del 10.3.2017, pag. 97.

² GU C 155 del 30.4.2021, pag. 64.

³ GU C 207 del 30.6.2017, pag. 67.

⁴ GU C 175 del 7.5.2021, pag. 32.

1. adotta la posizione in prima lettura figurante in appresso;
2. chiede alla Commissione di presentargli nuovamente la proposta qualora la sostituisca, la modifichi sostanzialmente o intenda modificarla sostanzialmente;
3. incarica la sua Presidente di trasmettere la posizione del Parlamento al Consiglio, alla Commissione e ai parlamenti nazionali.

Emendamento 1

EMENDAMENTI DEL PARLAMENTO EUROPEO*

alla proposta della Commissione

REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO

che stabilisce una procedura di rimpatrio alla frontiera e che modifica il regolamento (UE) 2021/1148

IL PARLAMENTO EUROPEO E IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,
visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare ***l'articolo 77, paragrafo 2***, e l'articolo 79, paragrafo 2, lettera c),
vista la proposta della Commissione europea,
previa trasmissione del progetto di atto legislativo ai parlamenti nazionali,
visti i pareri del Comitato economico e sociale europeo⁵,
visti i pareri del Comitato delle regioni⁶,
deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria⁷,
considerando quanto segue:

* Emendamenti: il testo nuovo o modificato è evidenziato in grassetto corsivo e le soppressioni sono segnalate con il simbolo █.

⁵ ***GU C 75 del 10.3.2017, pag. 97 e GU C 155 del 30.4.2021, pag. 64.***

⁶ ***GU C 207 del 30.6.2017, pag. 67 e GU C 175 del 7.5.2021, pag. 32.***

⁷ ***Posizione del Parlamento europeo del ... [(GU ...)]/(non ancora pubblicata nella Gazzetta ufficiale)] e decisione del Consiglio del***

- (1) *Nel costituire uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia, l'Unione dovrebbe assicurare che non vi siano controlli sulle persone alle frontiere interne, dovrebbe sviluppare una politica comune in materia di asilo e migrazione, controllo delle frontiere esterne e rimpatri, e prevenire gli spostamenti non autorizzati tra Stati membri, basandosi sulla solidarietà e sull'equa ripartizione della responsabilità fra Stati membri, in modo equo anche nei confronti dei cittadini dei paesi terzi e degli apolidi e nel pieno rispetto dei diritti fondamentali.*

- (2) *Il presente regolamento intende razionalizzare, semplificare e armonizzare le disposizioni procedurali degli Stati membri stabilendo una procedura di rimpatrio alla frontiera. Tale procedura dovrebbe applicarsi ai cittadini di paesi terzi e agli apolidi la cui domanda è stata respinta nel contesto della procedura di asilo alla frontiera di cui al regolamento (UE) 2024/... del Parlamento europeo e del Consiglio⁸⁺ ("procedura di asilo alla frontiera").*
- (3) *Per gli Stati membri non vincolati dal regolamento (UE) 2024/...⁺⁺, è opportuno che i riferimenti nel presente regolamento alle disposizioni del regolamento (UE) 2024/...⁺⁺ si intendano fatti alle disposizioni equivalenti da essi eventualmente introdotte nel loro diritto nazionale.*
- (4) *Per quanto riguarda il trattamento delle persone che rientrano nell'ambito di applicazione del presente regolamento, gli Stati membri sono vincolati dagli obblighi previsti dagli strumenti giuridici internazionali di cui sono parti.*
- (5) *L'interesse superiore del minore dovrebbe costituire una considerazione preminente nell'applicazione, da parte degli Stati membri, delle disposizioni del presente regolamento che possono riguardare i minori.*

⁸ *Regolamento (UE) 2024/... del Parlamento europeo e del Consiglio, del ..., che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione e abroga la direttiva 2013/32/UE (GU L, , ..., ELI: ...).*

⁺ *GU: inserire nel testo il numero del regolamento di cui al documento PE-CONS 16/24 (2016/0224(COD)) e inserire il numero, la data e i riferimenti di pubblicazione in GU di tale regolamento nella nota a piè di pagina.*

⁺⁺ *GU: inserire nel testo il numero del regolamento di cui al documento PE-CONS 16/24 (2016/0224A (COD)).*

(6) *In molti casi la protezione internazionale è chiesta alla frontiera esterna o in una zona di transito dello Stato membro, anche da persone rintracciate in collegamento con un attraversamento non autorizzato della frontiera esterna, ossia nel momento stesso dell'attraversamento irregolare della frontiera esterna o, successivamente all'attraversamento, in prossimità della frontiera stessa, o da persone sbarcate a seguito di operazioni di ricerca e soccorso. Le procedure di identificazione e i controlli sanitari e di sicurezza da effettuare alla frontiera esterna per dirigere il cittadino di paese terzo o l'apolide verso la procedura applicabile presuppongono la condotta di accertamenti. In esito agli accertamenti il cittadino di paese terzo o l'apolide dovrebbe essere incanalato nell'adeguata procedura di asilo o di rimpatrio ovvero dovrebbe essere respinto. È pertanto opportuno istituire una fase di pre-ingresso articolata in accertamenti e procedure di asilo alla frontiera, ove applicabile, e di rimpatrio alla frontiera. Per qualsiasi tipo di arrivo irregolare tutte le diverse fasi delle procedure applicabili dovrebbero concatenarsi con efficienza e senza soluzione di continuità.*

- (7) *L'ingresso nel territorio non è essere autorizzato quando il richiedente non ha diritto di rimanere, quando non ha chiesto di essere autorizzato a rimanere ai fini della procedura d'impugnazione contemplata dal regolamento (UE) 2024/...⁺ ovvero quando il giudice ha deciso che non dovrebbe essere autorizzato a rimanere nelle more dell'esito di tale procedura di impugnazione. Ai fini della continuità tra la procedura di asilo e la procedura di rimpatrio, in tali casi è opportuno espletare alla frontiera anche la procedura di rimpatrio, entro un termine non superiore a 12 settimane. Tale termine dovrebbe decorrere dal momento in cui il richiedente, il cittadino di paese terzo o l'apolide non ha più diritto di rimanere o non è più autorizzato a rimanere.*
- (8) *Ai fini della parità di trattamento di tutti i cittadini di paesi terzi e degli apolidi la cui domanda è respinta nella procedura di frontiera, quando lo Stato membro decide di non applicare le disposizioni della direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio⁹ a norma della pertinente deroga prevista ai cittadini di paesi terzi e agli apolidi e non emana nei confronti della persona una decisione di rimpatrio, il richiedente, il cittadino di paese terzo o l'apolide dovrebbe godere di un trattamento e di un livello di protezione conformi alle disposizioni della direttiva 2008/115/CE relative a disposizioni più favorevoli per quanto riguarda i cittadini di paesi terzi esclusi dall'ambito di applicazione di tale direttiva ed equivalenti a quelli applicabili alla persona colpita da decisione di rimpatrio.*

⁺ *GU: inserire nel testo il numero del regolamento di cui al documento PE-CONS 16/24 (2016/0224(COD)).*

⁹ *Direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare (GU L 348 del 24.12.2008, pag. 98).*

- (9) *Quando è seguita la procedura di rimpatrio alla frontiera, è opportuno applicare talune disposizioni della direttiva 2008/115/CE che disciplinano elementi della procedura di rimpatrio alla frontiera che non sono contemplati dal presente regolamento, in particolare: definizioni, disposizioni più favorevoli, principio di non respingimento (non-refoulement), interesse superiore del minore, vita familiare e stato di salute, pericolo di fuga, obbligo di cooperare, termine per la partenza volontaria, decisione di rimpatrio, allontanamento, rinvio dell'allontanamento, rimpatrio e allontanamento di minori non accompagnati, divieti d'ingresso, garanzie in attesa di rimpatrio, trattenimento, condizioni di trattenimento, trattenimento di minori e di famiglie, situazioni di emergenza. Per ridurre il rischio di ingresso e di spostamenti non autorizzati di cittadini di paesi terzi e di apolidi in soggiorno irregolare sottoposti alla procedura di rimpatrio alla frontiera, al cittadino di paese terzo in soggiorno irregolare dovrebbe essere concesso un termine per la partenza volontaria. Tale termine per la partenza volontaria dovrebbe essere concesso solo su richiesta e non dovrebbe superare i 15 giorni, né conferire il diritto di ingresso nel territorio dello Stato membro interessato. Le persone interessate dovrebbero consegnare alle autorità competenti qualsiasi documento di viaggio valido in loro possesso per il tempo necessario al fine di evitare la loro fuga. Le disposizioni in materia di rimpatrio di cui al presente regolamento lasciano impregiudicata la possibilità discrezionale per gli Stati membri di decidere in qualsiasi momento di rilasciare un permesso di soggiorno autonomo o un'altra autorizzazione che conferisca il diritto di soggiornare per motivi caritatevoli, umanitari o di altro tipo a un cittadino di paese terzo il cui soggiorno nel loro territorio è irregolare.*

- (10) *Se il cittadino di paese terzo o l'apolide il cui soggiorno è irregolare non rimpatria o non è allontanato entro il termine massimo della procedura di rimpatrio alla frontiera, la procedura di rimpatrio dovrebbe proseguire come previsto dalla direttiva 2008/115/CE.*
- (11) *Se il richiedente, il cittadino di paese terzo o l'apolide sottoposto a trattenimento nel corso della procedura di asilo alla frontiera contemplata dal regolamento (UE) .../...⁺ non ha più diritto di rimanere né è stato autorizzato a rimanere, è opportuno consentire allo Stato membro di continuare a trattenerlo per impedirgli l'ingresso nel territorio e per eseguire la procedura di rimpatrio, nel rispetto delle garanzie e delle condizioni di trattenimento previste dalla direttiva 2008/115/CE. Dovrebbe inoltre essere possibile trattenere il richiedente, il cittadino di paese terzo o l'apolide, non sottoposto a trattenimento nel corso di tale procedura di asilo alla frontiera, che non ha più diritto di rimanere né è stato autorizzato a rimanere, se presenta un pericolo di fuga, se evita od ostacola il rimpatrio ovvero se rappresenta un pericolo per l'ordine pubblico, la pubblica sicurezza o la sicurezza nazionale. Tale trattenimento dovrebbe essere il più possibile breve e non dovrebbe superare la durata massima prevista per la procedura di rimpatrio alla frontiera. Quando il cittadino di paese terzo o l'apolide in soggiorno irregolare non rimpatria o non è allontanato entro tale termine e cessa di applicarsi la procedura di rimpatrio alla frontiera, è opportuno applicare la direttiva 2008/115/CE. La durata massima del trattenimento prevista da tale direttiva dovrebbe comprendere il periodo di trattenimento applicato nel corso della procedura di rimpatrio alla frontiera.*

⁺ *GU: inserire nel testo il numero del regolamento di cui al documento PE-CONS 16/24 (2016/0224(COD)).*

(12) *La procedura di rimpatrio alla frontiera dovrebbe facilitare, in una situazione di crisi quale definita nel regolamento (UE) 2024/... del Parlamento europeo e del Consiglio¹⁰⁺, il rimpatrio dei cittadini di paesi terzi o degli apolidi il cui soggiorno è irregolare e la cui domanda è stata respinta nella procedura di asilo alla frontiera nel quadro di una crisi e che non hanno diritto di rimanere né sono autorizzati a rimanere, fornendo alle autorità nazionali competenti gli strumenti necessari e un arco temporale sufficiente per espletare le procedure di rimpatrio con la dovuta diligenza. Per poter reagire a situazioni di crisi in modo efficace, la procedura di rimpatrio alla frontiera in una situazione di crisi dovrebbe inoltre potersi applicare ai richiedenti, ai cittadini di paesi terzi e agli apolidi soggetti alla procedura di rimpatrio alla frontiera, la cui domanda è stata respinta prima dell'adozione di una decisione di esecuzione del Consiglio a norma del regolamento (UE) 2024/...⁺⁺⁺ che dichiara che lo Stato membro si trova ad affrontare una situazione di crisi, e che non hanno diritto di rimanere né sono autorizzati a rimanere dopo l'adozione di tale decisione.*

¹⁰ *Regolamento (UE) 2024/... del Parlamento europeo e del Consiglio del ... concernente le situazioni di crisi e di forza maggiore nel settore della migrazione e dell'asilo (GU L, ..., ELI: ...).*

⁺ *GU: inserire nel testo il numero del regolamento di cui al documento PE-CONS 19/24 (2020/0277(COD)) e inserire il numero, la data e i riferimenti di pubblicazione in GU di tale regolamento nella nota a piè di pagina.*

⁺⁺⁺ *GU: inserire nel testo il numero del regolamento di cui al documento PE-CONS .../... (2020/0277(COD)).*

- (13) *A norma dell'articolo 72 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), il presente regolamento non osta all'esercizio delle responsabilità incombenti agli Stati membri per il mantenimento dell'ordine pubblico e la salvaguardia della sicurezza interna.*
- (14) *Al fine di garantire un'attuazione coerente delle disposizioni relative alla procedura di rimpatrio alla frontiera di cui al presente regolamento al momento dell'applicazione di quest'ultimo, è opportuno elaborare e attuare piani di attuazione a livello nazionale e dell'Unione che individuino lacune e fasi operative per ciascuno Stato membro.*
- (15) *L'applicazione del presente regolamento dovrebbe formare oggetto di periodiche valutazioni.*
- (16) *L'obiettivo strategico dello Strumento di sostegno finanziario per la gestione delle frontiere e la politica dei visti ("Strumento"), istituito, nell'ambito del Fondo per la gestione integrata delle frontiere, dal regolamento (UE) 2021/1148 del Parlamento europeo e del Consiglio¹¹, è garantire una solida ed efficace gestione europea integrata delle frontiere alle frontiere esterne, anche prevenendo e individuando l'immigrazione illegale e gestendo in modo efficace i flussi migratori. Consentire il finanziamento del sostegno, nell'ambito di tale Strumento, per le azioni di solidarietà nel contesto del regolamento (UE) 2024/... del Parlamento europeo e del Consiglio¹²⁺ contribuirebbe al conseguimento degli obiettivi del regolamento (UE) 2021/1148. È pertanto opportuno modificare il regolamento (UE) 2021/1148.*
- (17) *È opportuno mobilitare le risorse dello Strumento e di altri pertinenti fondi dell'Unione ("fondi") per fornire sostegno agli sforzi degli Stati membri nell'applicazione del regolamento (UE) 2024/...⁺⁺, conformemente alle norme che*

¹¹ *Regolamento (UE) 2021/1148 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 luglio 2021, che istituisce, nell'ambito del Fondo per la gestione integrata delle frontiere, lo Strumento di sostegno finanziario per la gestione delle frontiere e la politica dei visti (GU L 251 del 15.7.2021, pag. 48).*

¹² *Regolamento (UE) 2024/... del Parlamento europeo e del Consiglio, del ..., sulla gestione dell'asilo e della migrazione e che modifica i regolamenti (UE) 2021/1147 e (UE) 2021/1060 e che abroga il regolamento (UE) n. 604/2013 (GU L, ..., ELI: ...).*

⁺ *GU: inserire nel testo il numero del regolamento di cui al documento PE-CONS 21/24 (2020/0279(COD)) e inserire il numero, la data e i riferimenti di pubblicazione in GU di tale regolamento nella nota a piè di pagina.*

⁺⁺ *GU: inserire nel testo il numero del regolamento di cui al documento PE-CONS 21/24 (2020/0279(COD)).*

disciplinano l'uso dei fondi e fatte salve altre priorità sostenute dai fondi. In tale contesto, gli Stati membri dovrebbero poter utilizzare le dotazioni nell'ambito dei rispettivi programmi, compresi gli importi resi disponibili a seguito della revisione intermedia. È opportuno rendere disponibile un sostegno supplementare nell'ambito dei pertinenti strumenti tematici, in particolare agli Stati membri che potrebbero aver bisogno di aumentare le loro capacità alle frontiere.

- (18) *Il regolamento (UE) 2021/1148 dovrebbe essere modificato per garantire che il bilancio dell'Unione contribuisca integralmente al totale delle spese ammissibili per le azioni di solidarietà, nonché per introdurre specifici obblighi di rendicontazione in merito a tali azioni nell'ambito degli obblighi di rendicontazione esistenti sull'attuazione dei fondi. Il regolamento dovrebbe inoltre essere modificato per consentire agli Stati membri di fornire contributi finanziari allo Strumento sotto forma di entrate con destinazione specifica esterne.*
- (19) *Poiché gli obiettivi del presente regolamento, vale a dire stabilire una procedura di rimpatrio alla frontiera, prevedere norme specifiche temporanee per garantire che gli Stati membri siano in grado di affrontare situazioni di crisi e consentire il finanziamento del sostegno a norma del regolamento (UE) 2021/1148 per le azioni di solidarietà nel contesto del regolamento (UE) 2024/...⁺, non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri e possono dunque, a motivo della portata e degli effetti del presente regolamento, essere conseguiti meglio a livello di Unione, quest'ultima può intervenire in base al principio di sussidiarietà sancito dall'articolo 5 del trattato sull'Unione europea (TUE). Il presente regolamento si limita a quanto è necessario per conseguire tali obiettivi in ottemperanza al principio di proporzionalità enunciato nello stesso articolo.*
- (20) *A norma degli articoli 1 e 2 del protocollo n. 22 sulla posizione della Danimarca, allegato al TUE e al TFUE, la Danimarca non partecipa all'adozione del presente regolamento, non è da esso vincolata, né è soggetta alla sua applicazione. Dato che il presente regolamento si basa sull'acquis di Schengen, la Danimarca decide, ai sensi dell'articolo 4 di tale protocollo, entro sei mesi dalla decisione del Consiglio sul presente regolamento, se intende recepirlo nel proprio diritto interno.*

⁺ *GU: inserire nel testo il numero del regolamento di cui al documento PE-CONS 21/24 (2020/0279(COD)).*

- (21) *Il presente regolamento costituisce uno sviluppo delle disposizioni dell'acquis di Schengen a cui l'Irlanda non partecipa, a norma della decisione 2002/192/CE del Consiglio¹³; l'Irlanda non partecipa pertanto alla sua adozione, non è da esso vincolata né è soggetta alla sua applicazione.*
- (22) *Per quanto riguarda l'Islanda e la Norvegia, il presente regolamento costituisce uno sviluppo delle disposizioni dell'acquis di Schengen ai sensi dell'accordo concluso dal Consiglio dell'Unione europea con la Repubblica d'Islanda e il Regno di Norvegia sulla loro associazione all'attuazione, all'applicazione e allo sviluppo dell'acquis di Schengen¹⁴ che rientrano nel settore di cui all'articolo 1, lettera A, della decisione 1999/437/CE del Consiglio¹⁵.*
- (23) *Per quanto riguarda la Svizzera, il presente regolamento costituisce uno sviluppo delle disposizioni dell'acquis di Schengen ai sensi dell'accordo tra l'Unione europea, la Comunità europea e la Confederazione svizzera riguardante l'associazione di quest'ultima all'attuazione, all'applicazione e allo sviluppo dell'acquis di Schengen¹⁶ che rientrano nel settore di cui all'articolo 1, lettera A, della decisione 1999/437/CE del Consiglio, in combinato disposto con l'articolo 3 della decisione 2008/146/CE del Consiglio¹⁷.*

¹³ *Decisione 2002/192/CE del Consiglio, del 28 febbraio 2002, riguardante la richiesta dell'Irlanda di partecipare ad alcune disposizioni dell'acquis di Schengen (GU L 64 del 7.3.2002, pag. 20).*

¹⁴ *GU L 176 del 10.7.1999, pag. 36.*

¹⁵ *Decisione 1999/437/CE del Consiglio, del 17 maggio 1999, relativa a talune modalità di applicazione dell'accordo concluso dal Consiglio dell'Unione europea con la Repubblica d'Islanda e il Regno di Norvegia sull'associazione di questi due Stati all'attuazione, all'applicazione e allo sviluppo dell'acquis di Schengen (GU L 176 del 10.7.1999, pag. 31).*

¹⁶ *GU L 53 del 27.2.2008, pag. 52.*

¹⁷ *Decisione 2008/146/CE del Consiglio, del 28 gennaio 2008, relativa alla conclusione, a nome della Comunità europea, dell'accordo tra l'Unione europea, la Comunità europea e la Confederazione svizzera, riguardante l'associazione della Confederazione svizzera all'attuazione, all'applicazione e allo sviluppo dell'acquis di Schengen (GU L 53 del 27.2.2008, pag. 1).*

- (24) *Per quanto riguarda il Liechtenstein, il presente regolamento costituisce uno sviluppo delle disposizioni dell'acquis di Schengen ai sensi del protocollo tra l'Unione europea, la Comunità europea, la Confederazione svizzera e il Principato del Liechtenstein sull'adesione del Principato del Liechtenstein all'accordo tra l'Unione europea, la Comunità europea e la Confederazione svizzera riguardante l'associazione della Confederazione svizzera all'attuazione, all'applicazione e allo sviluppo dell'acquis di Schengen¹⁸ che rientrano nel settore di cui all'articolo 1, lettera A, della decisione 1999/437/CE del Consiglio, in combinato disposto con l'articolo 3 della decisione 2011/350/UE del Consiglio¹⁹.*
- (25) *Il presente regolamento rispetta i diritti fondamentali e osserva i principi riconosciuti in particolare dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea ("Carta"). In particolare, il presente regolamento intende assicurare il pieno rispetto della dignità umana e promuovere l'applicazione degli articoli 1, 4, 8, 18, 19, 21, 23, 24 e 47 della Carta,*

HANNO ADOTTATO IL PRESENTE REGOLAMENTO:

¹⁸ *GU L 160 del 18.6.2011, pag. 21.*

¹⁹ *Decisione 2011/350/UE del Consiglio, del 7 marzo 2011, sulla conclusione, a nome dell'Unione europea, del protocollo tra l'Unione europea, la Comunità europea, la Confederazione svizzera e il Principato del Liechtenstein sull'adesione del Principato del Liechtenstein all'accordo tra l'Unione europea, la Comunità europea e la Confederazione svizzera riguardante l'associazione della Confederazione svizzera all'attuazione, all'applicazione e allo sviluppo dell'acquis di Schengen, con particolare riguardo alla soppressione dei controlli alle frontiere interne e alla circolazione delle persone (GU L 160 del 18.6.2011, pag. 19).*

CAPO I

DISPOSIZIONI GENERALI

Articolo 1

Oggetto e ambito di applicazione

1. *Il presente regolamento stabilisce una procedura di rimpatrio alla frontiera. Esso si applica ai cittadini di paesi terzi e agli apolidi la cui domanda è stata respinta nell'ambito della procedura di asilo alla frontiera ai sensi degli articoli da 43 a 54 del regolamento (UE) 2024/...⁺ ("procedura di asilo alla frontiera"). Prevede inoltre norme specifiche temporanee sulla procedura di rimpatrio alla frontiera in situazioni di crisi quali definite all'articolo 1, paragrafo 4, del regolamento (UE) 2024/...⁺⁺.*

Il presente regolamento modifica inoltre il regolamento (UE) 2021/1148 al fine di consentire il finanziamento del sostegno a norma di tale regolamento per le azioni di solidarietà nel contesto del regolamento (UE) 2024/...⁺⁺⁺.

2. *Le misure temporanee adottate a norma del capo III del presente regolamento soddisfano i requisiti di necessità e proporzionalità, sono idonee a conseguire gli obiettivi dichiarati e a garantire la tutela dei diritti dei richiedenti e sono coerenti con gli obblighi degli Stati membri ai sensi della Carta e del diritto internazionale.*
3. *Le misure di cui al capo III del presente regolamento si applicano solo nella misura strettamente richiesta dalle esigenze della situazione, in modo temporaneo e limitato e solo in circostanze eccezionali. A seguito di una richiesta, gli Stati membri possono applicare le misure di cui al capo III nella misura prevista dalla decisione di cui all'articolo 4, paragrafo 3, del regolamento (UE) 2024/...⁺.*

⁺ GU: inserire nel testo il numero del regolamento di cui al documento PE-CONS 16/24 (2016/0224A (COD)).

⁺⁺ GU: inserire nel testo il numero del regolamento di cui al documento PE-CONS 19/24 (2020/0277(COD)).

⁺⁺⁺ GU: inserire nel testo il numero del regolamento di cui al documento PE-CONS 21/24 (2020/0279(COD)).

⁺ GU: inserire nel testo il numero del regolamento di cui al documento PE-CONS 19/24 (2020/0277(COD)).

Articolo 2

Riferimenti al regolamento (UE) 2024/...⁺

Per gli Stati membri non vincolati dal regolamento (UE) 2024/...⁺, i riferimenti nel presente regolamento alle disposizioni del regolamento (UE) 2024/...⁺ si intendono fatti alle disposizioni equivalenti da essi eventualmente introdotte nel loro diritto nazionale.

Articolo 3

Definizioni

Ai fini del presente regolamento si applicano le definizioni seguenti:

- a) "domanda di protezione internazionale" o "domanda": la richiesta di protezione internazionale o la domanda quale definita all'articolo 3, punto 12), del regolamento (UE) 2024/...⁺;*
- b) "richiedente": il richiedente ai sensi dell'articolo 3, punto 13), del regolamento (UE) 2024/...⁺.*

⁺ *GU: inserire nel testo il numero del regolamento di cui al documento PE-CONS 16/24 (2016/0224A(COD)).*

CAPO II

PROCEDURA DI RIMPATRIO ALLA FRONTIERA

Articolo 4

Procedura di rimpatrio alla frontiera

- 1. Il cittadino di paese terzo o l'apolide la cui domanda è stata respinta nell'ambito della procedura di asilo alla frontiera non è autorizzato a entrare nel territorio dello Stato membro interessato.*
- 2. Gli Stati membri esigono che la persona di cui al paragrafo 1 soggiorni per un periodo non superiore a 12 settimane in un luogo sito alla frontiera esterna o in prossimità della stessa ovvero in una zona di transito. Qualora non sia in grado di accogliere la persona in uno di tali luoghi, lo Stato membro può ricorrere ad altri luoghi sul proprio territorio. Il termine di 12 settimane decorre dal giorno in cui il richiedente, il cittadino di paese terzo o l'apolide non ha più diritto di rimanere né è autorizzato a rimanere. L'obbligo di soggiornare in un luogo determinato a norma del presente paragrafo non è considerato un'autorizzazione all'ingresso o al soggiorno nel territorio di uno Stato membro. Le condizioni in tali luoghi soddisfano norme equivalenti a quelle relative alle condizioni materiali di accoglienza e di assistenza sanitaria in conformità degli articoli 19 e 20 della direttiva (UE) 2024/... del Parlamento europeo e del Consiglio²⁰⁺⁺, in quanto si applicano a persone ancora considerate richiedenti.*
- 3. Ai fini del presente articolo si applicano l'articolo 3, l'articolo 4, paragrafo 1, l'articolo 5, l'articolo 6, paragrafi da 1 a 5, l'articolo 7, paragrafi 2 e 3, gli articoli da 8 a 11, l'articolo 12, l'articolo 14, paragrafo 1, l'articolo 15, paragrafi 2, 3 e 4, e gli articoli 16, 17 e 18 della direttiva 2008/115/CE.*

²⁰ *Direttiva (UE) 2024/... del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (rifusione) (GU L, ..., ELI: ...).*

⁺⁺ *GU: inserire nel testo il numero del regolamento di cui al documento PE-CONS 69/23 (2016/0222(COD)) e inserire il numero, la data e i riferimenti GU di tale regolamento nella nota a piè pagina.*

4. *Se una decisione di rimpatrio non può essere applicata entro il termine massimo indicato nel paragrafo 2, gli Stati membri continuano le procedure di rimpatrio a norma della direttiva 2008/115/CE.*
5. *Alla persona di cui al paragrafo 1 è concesso un termine per la partenza volontaria, fatta salva la possibilità di adempiere volontariamente l'obbligo in qualsiasi momento, a meno che sussista un rischio di fuga, la domanda nell'ambito della procedura di asilo alla frontiera sia stata respinta per manifesta infondatezza o la persona interessata rappresenti un pericolo per l'ordine pubblico, la pubblica sicurezza o la sicurezza nazionale degli Stati membri. Il termine per la partenza volontaria è concesso solo su richiesta e non supera i 15 giorni, né conferisce il diritto di ingresso nel territorio dello Stato membro interessato. Ai fini del presente paragrafo, la persona consegna alle autorità competenti qualsiasi documento di viaggio valido in suo possesso per il tempo necessario a evitare la fuga.*
6. *Lo Stato membro che, a seguito del rigetto di una domanda nell'ambito della procedura di asilo alla frontiera, dispone il respingimento a norma dell'articolo 14 del regolamento (UE) 2016/399 del Parlamento europeo e del Consiglio²¹ e che ha deciso di non applicare in tali casi la direttiva 2008/115/CE a norma dell'articolo 2, paragrafo 2, lettera a), della stessa direttiva, provvede affinché il cittadino di paese terzo o l'apolide oggetto di provvedimento di respingimento goda di un trattamento e di un livello di protezione conformi all'articolo 4, paragrafo 4, della direttiva 2008/115/CE ed equivalenti a quelli previsti al paragrafo 2 del presente articolo e all'articolo 5, paragrafo 4, del presente regolamento.*

Articolo 5

Trattenimento

1. *Il trattenimento può essere imposto soltanto come misura di ultima istanza se risulta necessario sulla base di una valutazione individuale di ciascun caso e se non è possibile applicare efficacemente altre misure meno coercitive.*

²¹ *Regolamento (UE) 2016/399 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 marzo 2016, che istituisce un codice unionale relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen) (GU L 77 del 23.3.2016, pag. 1).*

2. *È possibile continuare a trattenere, al fine di impedirne l'ingresso nel territorio dello Stato membro interessato, prepararne il rimpatrio o effettuarne l'allontanamento, la persona di cui all'articolo 4, paragrafo 1, che era in stato di trattenimento nel corso della procedura di asilo alla frontiera e che non ha più diritto di rimanere né è autorizzata a rimanere.*
3. *È possibile sottoporre a trattenimento la persona di cui all'articolo 4, paragrafo 1, che non era in stato di trattenimento nel corso della procedura di asilo alla frontiera e che non ha più diritto di rimanere né è autorizzata a rimanere, se sussiste un rischio di fuga ai sensi della direttiva 2008/115/CE, se tale persona evita od ostacola la preparazione del rimpatrio o la procedura di allontanamento ovvero se rappresenta un pericolo per l'ordine pubblico, la pubblica sicurezza o la sicurezza nazionale.*
4. *Il trattenimento ha durata quanto più breve possibile ed è mantenuto solo finché sussiste una prospettiva ragionevole di allontanamento e mentre si provvede all'espletamento diligente delle relative modalità. Il periodo di trattenimento non supera il periodo di cui all'articolo 4, paragrafo 2, del presente regolamento e, qualora sia disposto un trattenimento consecutivo immediatamente successivo a un periodo di trattenimento di cui al presente articolo, tale periodo è incluso nel calcolo dei periodi massimi di trattenimento di cui all'articolo 15, paragrafi 5 e 6, della direttiva 2008/115/CE.*
5. *Entro il ... [sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente regolamento], l'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo istituita dal regolamento (UE) 2021/2303 del Parlamento europeo e del Consiglio²² elabora, conformemente all'articolo 13, paragrafo 2, di tale regolamento, orientamenti sulle varie pratiche alternative al trattenimento che potrebbero essere utilizzate nel contesto di una procedura di frontiera.*

²² *Regolamento (UE) 2021/2303 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 dicembre 2021, relativo all'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo e che abroga il regolamento (UE) n. 439/2010 (GU L 468 del 30.12.2021, pag. 1).*

CAPO III
DEROGHE APPLICABILI IN SITUAZIONI DI CRISI

Articolo 6

Misure applicabili alla procedura di rimpatrio alla frontiera in una situazione di crisi

- 1. In una situazione di crisi quale definita all'articolo 1, paragrafo 4, del regolamento (UE) 2024/...⁺ e in relazione a cittadini di paesi terzi o ad apolidi il cui soggiorno è irregolare e la cui domanda è stata respinta nell'ambito della procedura di asilo alla frontiera ai sensi dell'articolo 11, paragrafi 3, 4 e 6, del regolamento (UE) 2024/...⁺, che non hanno diritto di rimanere né sono autorizzati a rimanere, gli Stati membri possono:*
 - a) in deroga all'articolo 4, paragrafo 2, del presente regolamento, prorogare il termine massimo durante il quale tali cittadini di paesi terzi o apolidi sono trattenuti nei luoghi indicati in tale articolo di un periodo supplementare di sei settimane al massimo;*
 - b) in deroga all'articolo 5, paragrafo 4, del presente regolamento, stabilire che il periodo di trattenimento non supera il periodo di cui alla lettera a) del presente paragrafo ed è incluso nel calcolo dei periodi massimi di trattenimento di cui all'articolo 15, paragrafi 5 e 6, della direttiva 2008/115/CE.*
- 2. Il paragrafo 1 del presente articolo si applica inoltre ai richiedenti, ai cittadini di paesi terzi e agli apolidi soggetti alla procedura di asilo la cui domanda è stata respinta prima dell'adozione della decisione di esecuzione del Consiglio di cui all'articolo 4, paragrafo 3, del regolamento (UE) 2024/...⁺ e che non hanno diritto di rimanere né sono autorizzati a rimanere dopo l'adozione di tale decisione di esecuzione.*

⁺ *GU: inserire nel testo il numero del regolamento di cui al documento PE-CONS 19/24 (2020/0277(COD)).*

3. *Le organizzazioni e le persone ammesse ai sensi del diritto nazionale a prestare consulenza e assistenza hanno un accesso effettivo ai richiedenti nei centri di trattenimento o ai valichi di frontiera. Gli Stati membri possono limitare tali azioni laddove ciò sia oggettivamente necessario, a norma del diritto nazionale, per la sicurezza, l'ordine pubblico o la gestione amministrativa di un centro di trattenimento, purché l'accesso non risulti seriamente limitato o non sia reso impossibile.*

Articolo 7

Norme procedurali

Qualora uno Stato membro ritenga di trovarsi in una situazione di crisi quale definita all'articolo 1, paragrafo 4, del regolamento (UE) 2024/...⁺, può presentare una richiesta di applicazione delle deroghe di cui all'articolo 6 del presente regolamento. Qualora uno Stato membro presenti tale richiesta, si applicano gli articoli da 2 a 6 e l'articolo 17, paragrafi 3 e 4, del regolamento (UE) 2024/...⁺, a seconda dei casi. Se è già stata avviata una procedura per ottenere una deroga a norma dell'articolo 2 del regolamento (UE) 2024/...⁺, gli Stati membri possono presentare una richiesta di applicazione delle deroghe di cui all'articolo 6 del presente regolamento nel contesto di tale procedura.

Articolo 8

Disposizioni e garanzie specifiche

Lo Stato membro che applica la deroga di cui all'articolo 6 informa debitamente i cittadini di paesi terzi o gli apolidi interessati, in una lingua che comprendono o che ragionevolmente si suppone a loro comprensibile, circa le misure applicate e la durata delle stesse.

⁺ *GU: inserire nel testo il numero del regolamento di cui al documento PE-CONS 19/24 (2020/0277(COD)).*

CAPO IV
MODIFICHE DEL REGOLAMENTO (UE) 2021/1148

Articolo 9

Modifiche del regolamento (UE) 2021/1148

Il regolamento (UE) 2021/1148 è così modificato:

1) *all'articolo 2 è aggiunto il punto seguente:*

"11) "azione di solidarietà": un'azione il cui ambito di applicazione è definito all'articolo 56, paragrafo 2, lettera b), del regolamento (UE) 2024/... del Parlamento europeo del Consiglio⁺, finanziata dai contributi finanziari forniti dagli Stati membri di cui all'articolo 64, paragrafo 1, di tale regolamento.

** Regolamento (UE) 2024/... del Parlamento europeo e del Consiglio, del ..., sulla gestione dell'asilo e della migrazione e che modifica i regolamenti (UE) 2021/1147 e (UE) 2021/1060 e che abroga il regolamento (UE) n. 604/2013 (GU L, ..., ELI: ...).";*

2) *all'articolo 10 è aggiunto il paragrafo seguente:*

"3. Il sostegno fornito nell'ambito del presente regolamento può essere finanziato, ai fini di azioni di solidarietà, mediante contributi degli Stati membri e di altri donatori pubblici o privati come entrate con destinazione specifica esterne a norma dell'articolo 21, paragrafo 5, del regolamento finanziario.";

3) *all'articolo 12 è inserito il paragrafo seguente:*

"7 bis. Il contributo a carico del bilancio dell'Unione può essere aumentato fino al 100 % del totale delle spese ammissibili per le azioni di solidarietà.";

⁺ *GU: inserire nel testo il numero del regolamento di cui al documento PE-CONS 21/24 (2020/0279(COD)) e inserire il numero, la data e i riferimenti di pubblicazione in GU di tale regolamento nella nota a piè di pagina.*

4) *all'articolo 29, paragrafo 2, primo comma, è inserita la lettera seguente:*

"a bis) l'attuazione delle azioni di solidarietà, comprese una ripartizione dei contributi finanziari per azioni e una descrizione dei principali risultati conseguiti grazie ai finanziamenti;"

5) *all'allegato II, punto 1, è aggiunta la lettera seguente:*

"h) sostegno alle azioni di solidarietà, in linea con l'ambito di applicazione del sostegno di cui all'allegato III, punto 1.";

6) *l'allegato VI è così modificato:*

a) *nella tabella 1, punto I, è aggiunto il codice seguente:*

"030 Azioni di solidarietà";

b) *la tabella 3 è così modificata:*

i) *i codici 005 e 006 sono sostituiti dai seguenti:*

"005 Regime di transito speciale di cui all'articolo 17

006 Azioni rientranti nell'articolo 85, paragrafo 2, del regolamento (UE) 2018/1240";

ii) *sono aggiunti i codici seguenti:*

"007 Azioni rientranti nell'articolo 85, paragrafo 3, del regolamento (UE) 2018/1240

008 Assistenza emergenziale

009 Azioni di solidarietà".

CAPO V
DISPOSIZIONI FINALI

Articolo 10

Impugnazione da parte delle autorità pubbliche

Il presente regolamento non pregiudica per le autorità pubbliche la possibilità di impugnare le decisioni amministrative o giudiziarie conformemente a quanto previsto dal diritto nazionale.

Articolo 11

Calcolo dei termini

I termini prescritti dal presente regolamento sono calcolati come segue:

- a) se un termine espresso in giorni, in settimane o in mesi deve essere calcolato dal momento in cui si verifica un evento o si compie un atto, il giorno nel quale si verifica tale evento o si compie tale atto non è incluso nel termine;*
- b) un termine espresso in settimane o in mesi scade con lo spirare del giorno che, nell'ultima settimana o nell'ultimo mese, ha rispettivamente lo stesso nome o lo stesso numero del giorno in cui si è verificato l'evento o è stato compiuto l'atto a partire dai quali il termine deve essere calcolato; se, nel caso di un termine espresso in mesi, l'ultimo mese del termine non include il giorno determinato per la sua scadenza, il termine scade a mezzanotte dell'ultimo giorno dell'ultimo mese;*
- c) i termini comprendono i sabati, le domeniche e i giorni festivi legali nello Stato membro interessato; se un termine scade di sabato, di domenica o in un giorno festivo legale, il giorno lavorativo successivo è considerato l'ultimo giorno del termine.*

Articolo 12

Misure transitorie

Entro il ... [tre mesi dall'entrata in vigore del presente regolamento], la Commissione, in stretta cooperazione con gli Stati membri e i pertinenti organi e organismi dell'Unione, presenta al Consiglio un piano di attuazione comune per garantire che gli Stati membri siano adeguatamente preparati ad attuare il capo II del presente regolamento entro ... [il primo giorno del venticinquesimo mese successivo all'entrata in vigore del presente regolamento], valutando le eventuali lacune individuate e le fasi operative necessarie, e ne informa il Parlamento europeo.

Sulla base di tale piano di attuazione comune, ciascuno Stato membro, con il sostegno della Commissione e dei pertinenti organi e organismi dell'Unione, elabora un piano di attuazione nazionale che stabilisce le azioni e un calendario per la loro attuazione, entro il ... [sei mesi dall'entrata in vigore del presente regolamento]. Ciascuno Stato membro completa l'attuazione del proprio piano entro... [il primo giorno del venticinquesimo mese successivo all'entrata in vigore del presente regolamento].

Ai fini dell'attuazione del presente articolo, gli Stati membri possono utilizzare il sostegno dei pertinenti organi e organismi dell'Unione e i fondi dell'Unione possono fornire sostegno finanziario agli Stati membri, conformemente agli atti giuridici che disciplinano tali organi, organismi e fondi.

La Commissione monitora attentamente l'attuazione dei piani nazionali di attuazione.

Articolo 13

Monitoraggio e valutazione

Entro... [due anni dalla data di applicazione del presente regolamento] e successivamente ogni cinque anni, la Commissione presenta al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione sull'applicazione del presente regolamento negli Stati membri e, se necessario, propone modifiche.

Gli Stati membri trasmettono alla Commissione, su sua richiesta, le informazioni necessarie per la stesura della relazione entro ... [nove mesi prima della data di cui al primo comma].

Articolo 14

Entrata in vigore e applicazione

1. Il presente regolamento entra in vigore il ventesimo giorno successivo alla pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*.
2. Il presente regolamento si applica a decorrere dal ... [due anni dalla data di entrata in vigore].

Il presente regolamento è obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile negli Stati membri conformemente ai trattati.

Fatto a ..., il ...

Per il Parlamento europeo
La presidente

Per il Consiglio
Il presidente

26.3.2024

PARERE DELLA COMMISSIONE GIURIDICA SULLA BASE GIURIDICA

On. Juan Fernando López Aguilar
Presidente
Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni
BRUXELLES

Oggetto: Parere sulla base giuridica della proposta di regolamento che stabilisce una procedura di rimpatrio alla frontiera e che modifica il regolamento (UE) 2021/1148 (COM(2016)0467 – C9-0039/2024 – 2016/0224B(COD))

Signor Presidente,

con lettera del 15 febbraio 2024¹ il presidente della commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni (LIBE) ha chiesto il parere della commissione giuridica (JURI), a norma dell'articolo 40, paragrafo 2, del regolamento, sull'appropriatezza, tra le altre cose, della base giuridica della proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce una procedura di rimpatrio alla frontiera e che modifica il regolamento (UE) 2021/1148 (in appresso "la proposta di regolamento").

La commissione JURI esaminerà la questione nella riunione straordinaria dell'11 marzo 2024.

I – Contesto

Nel dicembre 2023 il Parlamento europeo e il Consiglio hanno raggiunto un accordo provvisorio sulle proposte legislative incluse nel nuovo patto sulla migrazione e l'asilo² presentato dalla Commissione nel settembre 2020. Il patto comprendeva anche una proposta modificata di regolamento che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'UE e abroga la direttiva 2013/32/UE³ (di seguito "regolamento sulla procedura di asilo") e una proposta di regolamento concernente le situazioni di crisi e di forza maggiore nel settore della migrazione e dell'asilo⁴ (di seguito "regolamento sulle situazioni di crisi").

In seguito all'accordo provvisorio, i servizi giuridici del Parlamento europeo e del Consiglio sono stati invitati a valutare l'esito dei negoziati interistituzionali e a formulare raccomandazioni tecniche al fine di garantire il rispetto dell'operabilità e della coerenza dell'acquis di Schengen.

¹ D(2024)5159.

² Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni – Un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo (COM(2020)0609 del 23.9.2020).

³ COM(2016)0467 del 13.7.2016 quale modificato dal COM(2020)0611 del 23.9.2020 (2016/0224A(COD)).

⁴ COM(2020)0613 del 23.9.2020 (2020/0277(COD)).

Dopo aver effettuato la valutazione, i servizi giuridici hanno raccomandato di includere le disposizioni rilevanti per Schengen in un atto autonomo. Ne è scaturita la proposta di regolamento che comprende essenzialmente le disposizioni sulla procedura di rimpatrio alla frontiera, negoziate e concordate in via provvisoria nell'ambito del regolamento sulla procedura di asilo, unitamente alle deroghe contenute nel regolamento sulle situazioni di crisi e alle modifiche dello Strumento di sostegno finanziario per la gestione delle frontiere e la politica dei visti, istituito dal regolamento (UE) 2021/1148⁵. Durante la riunione del gruppo di contatto per l'asilo con le cinque presidenze di turno del Consiglio⁶, il Parlamento europeo e il Consiglio hanno approvato in via provvisoria tale raccomandazione e la conseguente proposta di regolamento sotto forma di progetto di atto autonomo. La commissione LIBE ha quindi presentato una richiesta di parere della commissione JURI sull'adeguatezza del ricorso all'articolo 77, paragrafo 2, e all'articolo 79, paragrafo 2, lettera c), del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) come base giuridica della proposta di regolamento.

II – Pertinenti articoli del trattato

Il capo 2 ("Politiche relative ai controlli alle frontiere, all'asilo e all'immigrazione"), del titolo V della parte terza del TFUE recita, tra l'altro (corsivo e grassetto aggiunti):

Articolo 77

(ex articolo 62 del TCE)

1. *L'Unione sviluppa una politica volta a:*
 - a) *garantire l'assenza di qualsiasi controllo sulle persone, a prescindere dalla nazionalità, all'atto dell'attraversamento delle frontiere interne;*
 - b) *garantire il controllo delle persone e la sorveglianza efficace dell'attraversamento delle frontiere esterne;*
 - c) *instaurare progressivamente un sistema integrato di gestione delle frontiere esterne.*
2. *Ai fini del paragrafo 1, il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, adottano le misure riguardanti:*
 - a) *la politica comune dei visti e di altri titoli di soggiorno di breve durata;*
 - b) *i controlli ai quali sono sottoposte le persone che attraversano le frontiere esterne;*
 - c) *le condizioni alle quali i cittadini dei paesi terzi possono circolare liberamente nell'Unione per un breve periodo;*

⁵ Regolamento (UE) 2021/1148 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 luglio 2021, che istituisce, nell'ambito del Fondo per la gestione integrata delle frontiere, lo Strumento di sostegno finanziario per la gestione delle frontiere e la politica dei visti (GU L 251 del 15.7.2021, pag. 48).

⁶ Formato stabilito nell'ambito della tabella di marcia congiunta PE-Consiglio per i negoziati sul CEAS e sul nuovo patto sulla migrazione e l'asilo, firmata nel settembre 2022.

- d) *qualsiasi misura necessaria per l'istituzione progressiva di un sistema integrato di gestione delle frontiere esterne;*
- e) *l'assenza di qualsiasi controllo sulle persone, a prescindere dalla nazionalità, all'atto dell'attraversamento delle frontiere interne.*

(...)

*Articolo 79
(ex articolo 63, punti 3 e 4, del TCE)*

1. *L'Unione sviluppa una politica comune dell'immigrazione intesa ad assicurare, in ogni fase, la gestione efficace dei flussi migratori, l'equo trattamento dei cittadini dei paesi terzi regolarmente soggiornanti negli Stati membri e la prevenzione e il contrasto rafforzato dell'immigrazione illegale e della tratta degli esseri umani.*
2. *Ai fini del paragrafo 1, il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, adottano le misure nei seguenti settori:*
 - a) *condizioni di ingresso e soggiorno e norme sul rilascio da parte degli Stati membri di visti e di titoli di soggiorno di lunga durata, compresi quelli rilasciati a scopo di ricongiungimento familiare;*
 - b) *misure riguardanti la definizione dei diritti dei cittadini di paesi terzi regolarmente soggiornanti in uno Stato membro, comprese le condizioni che disciplinano la libertà di circolazione e di soggiorno negli altri Stati membri;*
 - c) *immigrazione clandestina e soggiorno irregolare, compresi l'allontanamento e il rimpatrio delle persone in soggiorno irregolare;*
 - d) *lotta contro la tratta degli esseri umani, in particolare donne e minori.*

(...)

III - Giurisprudenza della CGUE in merito alla scelta della base giuridica

Per tradizione, la Corte di giustizia ritiene che la questione della base giuridica appropriata rivesta un'importanza di natura costituzionale, garantendo il rispetto del principio delle competenze di attribuzione (articolo 5 del trattato sull'Unione europea) e determinando la natura e la portata della competenza dell'Unione⁷.

Secondo una giurisprudenza consolidata, la base giuridica di un atto dell'Unione non dipende dal convincimento di un'istituzione circa lo scopo perseguito, ma deve essere determinata secondo criteri oggettivi, suscettibili di sindacato giurisdizionale, tra i quali figurano in particolare lo scopo e il contenuto dell'atto⁸.

⁷ Parere 2/00 ("protocollo di Cartagena"), ECLI:EU:C:2001:664, punto 5.

⁸ Causa C-300/89, Commissione/Consiglio ("Biossido di titanio"), ECLI:EU:C:1991:244, punto 10.

Se l'esame di un atto dimostra che esso persegue una duplice finalità o che ha una doppia componente e se una di queste è identificabile come principale o preponderante, mentre l'altra è solo accessoria, tale atto deve fondarsi su una sola base giuridica, ossia quella richiesta dalla finalità o componente principale o preponderante⁹. Solo in via eccezionale, ove sia provato che l'atto persegue contemporaneamente più obiettivi, intrinsecamente legati, senza che uno di essi assuma importanza secondaria e indiretta rispetto all'altro, tale atto potrà fondarsi sulle varie basi giuridiche di pertinenza¹⁰. Tale eventualità, tuttavia, è possibile soltanto se le procedure di cui alle rispettive basi giuridiche non sono incompatibili con il diritto del Parlamento europeo e non lo pregiudicano¹¹.

IV – Finalità e contenuto della proposta di regolamento

Le spiegazioni relative allo scopo della proposta di regolamento figurano nella relazione illustrativa della proposta modificata di regolamento sulla procedura di asilo, presentata nel 2020 dalla Commissione nel quadro del nuovo patto sulla migrazione e l'asilo. Nella suddetta relazione la Commissione ha indicato di non ritenere "necessario apportare modifiche di ampia portata alla proposta del 2016, su cui i colegislatori hanno già compiuto notevoli passi avanti" ma di aver apportato "per affrontare tali questioni specifiche, (...) modifiche mirate alla proposta del 2016 che ne promuoveranno gli obiettivi e creeranno, insieme alla proposta di regolamento che introduce un sistema di accertamenti, una concatenazione senza soluzione di continuità tra tutte le fasi del processo di migrazione, dall'arrivo al trattamento delle domande di asilo e, se del caso, al rimpatrio" (sottolineatura aggiunta). Durante gli accertamenti, i migranti sarebbero registrati e controllati per accertare la loro identità e verificare i rischi per la salute e la sicurezza. Dopo tali accertamenti i migranti sarebbero "incanalati verso la procedura appropriata, che si tratti di asilo, rifiuto di ingresso o rimpatrio" (sottolineatura aggiunta). Successivamente si deciderebbe se una domanda di asilo debba essere valutata senza autorizzare l'ingresso del richiedente nel territorio dello Stato membro nell'ambito di una procedura di asilo alla frontiera o di una normale procedura di asilo. Nel caso in cui si applichi la procedura di asilo alla frontiera e sia stato stabilito che la persona non ha bisogno di protezione, si procederebbe a una procedura di rimpatrio alla frontiera.

In linea con tale concetto di procedura alla frontiera, la Commissione ha modificato la proposta di regolamento sulla procedura di asilo inserendovi disposizioni sul rimpatrio di cittadini di paesi terzi mediante l'istituzione di una procedura alla frontiera per l'esecuzione di tali rimpatri e ha aggiunto l'articolo 79, paragrafo 2, lettera c), TFUE come base giuridica del regolamento. Al primo punto relativo alla base giuridica che figura al punto 2 della relazione illustrativa sulla modifica del 2020 della proposta di regolamento sulla procedura di asilo, la Commissione spiega che "Le basi giuridiche del regolamento sono l'articolo 78, paragrafo 2, lettera d), e l'articolo 79, paragrafo 2, lettera c), del trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Tali articoli prevedono l'adozione, rispettivamente, di misure relative a procedure comuni per l'ottenimento e la perdita dello status uniforme in materia di asilo o di protezione sussidiaria e di misure nel settore dell'immigrazione clandestina e del soggiorno irregolare, compresi l'allontanamento e il rimpatrio delle persone in soggiorno irregolare" e che "va aggiunta la seconda base giuridica allo scopo di prevedere disposizioni specifiche che

⁹ Causa C-137/12, Commissione/Consiglio, ECLI:EU:C:2013:675, punto 53 e giurisprudenza ivi citata.

¹⁰ Causa C-300/89, punti 13 e 17; causa C-42/97, Parlamento/Consiglio, ECLI:EU:C:1999:81, punto 38; parere 2/00, punto 23; causa C-94/03, Commissione/Consiglio ("Convenzione di Rotterdam"), ECLI:EU:C:2006:2 e causa C-178/03, Commissione/Parlamento e Consiglio, ECLI:EU:C:2006:4, punti 36 e 43.

¹¹ Causa C-300/89, punti da 17 a 25; causa C-268/94, Portogallo/Consiglio, ECLI:EU:C:1996:461.

disciplinino il rimpatrio dei richiedenti asilo respinti e che riguardino, in particolare, l'emissione di una decisione di rimpatrio concomitante ad una decisione negativa su una domanda, il ricorso contestuale avverso tali decisioni e procedure di asilo e rimpatrio senza soluzione di continuità".

Durante i negoziati interistituzionali i colegislatori hanno raggiunto un accordo provvisorio sulla procedura di rimpatrio alla frontiera nel contesto del regolamento sulla procedura di asilo, compresi gli articoli 41 octies e 41 nonies, rispettivamente sulla procedura alla frontiera per il rimpatrio e sul trattenimento. Tuttavia, nelle fasi conclusive, i colegislatori hanno convenuto che, per motivi legati alla cosiddetta geometria variabile Schengen, la proposta di regolamento doveva essere suddivisa in due parti: mentre la prima avrebbe incluso tutte le disposizioni che stabiliscono una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione (ossia il regolamento sulla procedura di asilo), le disposizioni concernenti la procedura di rimpatrio alla frontiera sarebbero state soppresse e inserite nel secondo testo (la proposta di regolamento oggetto del presente parere).

Il risultato è un atto autonomo il cui obiettivo è "razionalizzare, semplificare e armonizzare le disposizioni procedurali degli Stati membri stabilendo una procedura di rimpatrio alla frontiera". I considerando della proposta di regolamento stabiliscono inoltre che "Ai fini della continuità tra la procedura di asilo e la procedura di rimpatrio, è in tali casi opportuno espletare alla frontiera anche la procedura di rimpatrio". La proposta di regolamento chiarisce inoltre la relazione con la direttiva sul rimpatrio "regolare"¹², che stabilisce norme per il trattenimento di una persona che non ha più diritto di rimanere e non è stata autorizzata a rimanere, al fine di impedire l'ingresso nel territorio ed effettuare un rimpatrio. La procedura di rimpatrio alla frontiera dovrebbe inoltre "facilitare, in una situazione di crisi, il rimpatrio dei cittadini di paesi terzi o degli apolidi il cui soggiorno è irregolare e la cui domanda è stata respinta [...] nel quadro di una crisi e che non hanno diritto di rimanere né sono autorizzati a rimanere". Ciò si riflette negli articoli 4, 5 e 6, rispettivamente sulla procedura di rimpatrio alla frontiera, sul trattenimento e sulle misure applicabili alla procedura di rimpatrio alla frontiera in una situazione di crisi.

Infine, la proposta di regolamento modifica anche lo Strumento di sostegno finanziario per la gestione delle frontiere e la politica dei visti, istituito dal regolamento (UE) 2021/1148¹³ (articolo 9), al fine di consentire la mobilitazione di tale strumento per sostenere gli sforzi degli Stati membri nell'applicazione della proposta di regolamento.

V – Analisi

La proposta di regolamento contiene essenzialmente gli articoli 41 octies e 41 nonies del regolamento sulla procedura di asilo (articoli 4 e 5 della proposta di regolamento) e l'articolo 14 del regolamento sulle situazioni di crisi (articolo 6 della proposta di regolamento), nonché i considerando corrispondenti. Tutte queste disposizioni riguardano il rimpatrio dei cittadini di paesi terzi, che inizialmente faceva parte della convenzione di Schengen (articoli 23 e 24) e

¹² Direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare (GU L 348 del 24.12.2008, pag. 98).

¹³ Regolamento (UE) 2021/1148 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 luglio 2021, che istituisce, nell'ambito del Fondo per la gestione integrata delle frontiere, lo Strumento di sostegno finanziario per la gestione delle frontiere e la politica dei visti (GU L 251 del 15.7.2021, pag. 48).

figurava nel capitolo 4 del titolo II, denominato "Soppressione dei controlli alle frontiere interne e circolazione delle persone". Sono quindi indiscutibilmente parte dell'acquis di Schengen, ma non sono state inserite in un atto pertinente a Schengen.

È essenziale preservare l'operatività e la coerenza dell'acquis di Schengen¹⁴, così come la sua piena conformità, da un lato, ai pertinenti protocolli GAI¹⁵ e, dall'altro, agli accordi di associazione Schengen conclusi dall'Unione con la Norvegia, l'Islanda, la Svizzera e il Liechtenstein. Inoltre, tutti i rimpatri di cittadini di paesi terzi dallo spazio Schengen devono essere considerati come uno sviluppo dell'acquis di Schengen, in quanto tutti i cittadini di paesi terzi che entrano nello spazio Schengen sono anch'essi soggetti alle condizioni di ingresso uniformi stabilite nel codice frontiere Schengen.

Quindi la procedura di rimpatrio alla frontiera, anche in situazioni di crisi, dovrebbe essere anch'essa considerata parte dell'acquis di Schengen relativo alla gestione integrata delle frontiere. Tali disposizioni sembrano quindi essere state correttamente inserite, con i rispettivi considerando, in un atto autonomo pertinente a Schengen, correttamente basato sull'articolo 79, paragrafo 2, lettera c), TFUE.

Inoltre, le modifiche del regolamento (UE) 2021/1148 sono state incorporate nella proposta di regolamento al fine di modificare lo Strumento di sostegno finanziario per la gestione delle frontiere e la politica dei visti, la cui mobilitazione è finalizzata a sostenere gli Stati membri nei loro sforzi volti a garantire una gestione europea integrata delle frontiere esterne che sia forte ed efficace. L'articolo 77, paragrafo 2, TFUE funge da base giuridica per le misure riguardanti, tra l'altro, i visti, i controlli alle frontiere, il sistema integrato di gestione delle frontiere dell'Unione e l'assenza di controlli alle frontiere interne. Tale disposizione sembra pertanto essere correttamente utilizzata in aggiunta all'articolo 79, paragrafo 2, lettera c), TFUE, in quanto gli obiettivi perseguiti sono intrinsecamente legati, senza che uno di essi assuma importanza secondaria e indiretta rispetto all'altro. L'uso della duplice base giuridica è pertanto coerente con i criteri di cui al punto III della presente nota.

VI – Conclusioni e raccomandazione

Nella riunione dell'11 marzo 2024 la commissione giuridica ha pertanto deciso, con 17 voti favorevoli, nessun voto contrario e una astensione¹⁶, di raccomandare alla commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni che l'articolo 79, paragrafo 2, lettera c), TFUE e

¹⁴ Cfr. tra l'altro, la sentenza del 26 ottobre 2010, causa C-482/08, Regno Unito/Consiglio (VIS), ECLI:EU:C:2010:631, punto 48, in cui la Corte fa riferimento alla "necessaria coerenza di tale acquis [di Schengen] e [all']esigenza di preservare tale coerenza nella sua possibile evoluzione"; cfr. anche i punti 49 e 58 della sentenza.

¹⁵ Protocollo (n. 19) sull'acquis di Schengen integrato nell'ambito dell'Unione europea, protocollo (n. 21) sulla posizione del Regno Unito e dell'Irlanda rispetto allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia e protocollo (n. 22) sulla posizione della Danimarca.

¹⁶ Erano presenti al momento della votazione finale: Adrián Vázquez Lázara (presidente), Marion Walsmann (vicepresidente), Lara Wolters (vicepresidente), Alessandra Basso, Ilana Cicurel, Ibán García Del Blanco, Pascal Durand, Daniel Freund (in sostituzione di Sergey Lagodinsky, a norma dell'articolo 209, paragrafo 7, del regolamento), Heidi Hautala, Pierre Karleskind, Gilles Lebreton, Maria-Manuel Leitão-Marques, Karen Melchior, Sabrina Pignedoli, René Repasi, Franco Roberti, Michaela Šojdrová (in sostituzione di Jiří Pospíšil, a norma dell'articolo 209, paragrafo 7, del regolamento), Axel Voss, Javier Zarzalejos.

l'articolo 77, paragrafo 2, TFUE sembrano essere basi giuridiche appropriate per la proposta di regolamento.

Voglia gradire, signor Presidente, i sensi della mia più profonda stima.

(f.to) Adrián Vázquez Lázara

**ALLEGATO: ENTITÀ O PERSONE
DA CUI IL RELATORE PER PARERE HA RICEVUTO CONTRIBUTI**

Il relatore per parere dichiara, sotto la sua esclusiva responsabilità, di non aver ricevuto alcun contributo da entità o persone da menzionare nel presente allegato in virtù dell'allegato I, articolo 8, del regolamento.

PROCEDURA DELLA COMMISSIONE COMPETENTE PER IL MERITO

Titolo	Istituzione della procedura di rimpatrio alla frontiera e modifica del regolamento (UE) 2021/1148
Riferimenti	COM(2016)0467 – C9-0039/2024 – 2016/0224B(COD)
Presentazione della proposta al PE	13.7.2016
Commissione competente per il merito Annuncio in Aula	LIBE 29.2.2024
Relatori Nomina	Fabienne Keller 9.11.2020
Contestazione della base giuridica Parere JURI	JURI 11.3.2024
Approvazione	14.2.2024
Esito della votazione finale	+: 40 -: 23 0: 4
Membri titolari presenti al momento della votazione finale	Abir Al-Sahlani, Konstantinos Arvanitis, Malik Azmani, Pietro Bartolo, Vladimír Bilčík, Malin Björk, Vasile Blaga, Ioan-Rareș Bogdan, Karolin Braunsberger-Reinhold, Saskia Briemont, Jorge Buxadé Villalba, Damien Carême, Patricia Chagnon, Lena Düpont, Cornelia Ernst, Laura Ferrara, Nicolaus Fest, Maria Grapini, Sylvie Guillaume, Evin Incir, Sophia in 't Veld, Patryk Jaki, Marina Kaljurand, Assita Kanko, Fabienne Keller, Alice Kuhnke, Jeroen Lenaers, Juan Fernando López Aguilar, Erik Marquardt, Nadine Morano, Javier Moreno Sánchez, Emil Radev, Karlo Ressler, Isabel Santos, Birgit Sippel, Sara Skytvedal, Tineke Strik, Ramona Strugariu, Tomas Tobé, Milan Uhrík, Tom Vandendriessche, Elissavet Vozemberg-Vrionidi, Jadwiga Wiśniewska, Elena Yoncheva, Javier Zarzalejos
Supplenti presenti al momento della votazione finale	Patricia Caro Maya, Romeo Franz, Balázs Hidvéghi, Leopoldo López Gil, Jaak Madison, Matjaž Nemeč, Carina Ohlsson, Philippe Olivier, Róza Thun und Hohenstein, Dragoș Tudorache, Charlie Weimers, Juan Ignacio Zoido Álvarez
Supplenti (art. 209, par. 7) presenti al momento della votazione finale	Mathilde Androuët, Laura Ballarín Cereza, Chiara Gemma, Svenja Hahn, Antonio López-Istúriz White, Gabriel Mato, Francisco José Millán Mon, Javier Nart, Nacho Sánchez Amor, Michal Wiezik
Deposito	4.4.2024