Audizione, in videoconferenza, della Commissaria europea per gli Affari interni, Ylva Johansson

Il Comitato parlamentare di controllo sull'attuazione dell'accordo di Schengen, di vigilanza sull'attività di Europol, di controllo e vigilanza in materia di immigrazione svolgerà, il 23 marzo 2022, un'audizione in videoconferenza della Commissaria europea per gli affari interni, Ylva Johansson (Svezia), con particolare riguardo al pacchetto di riforme volto a rafforzare la governance dello Spazio Schengen. Il pacchetto in questione è stato presentato dalla Commissione europea il 14 dicembre 2021, e comprende una serie di proposte normative, tuttora all'esame dei colegislatori europei.

*In base alla lettera di incarico (*mission letter*) della Presidente della Commissione europea, il mandato conferito alla Commissaria definisce le seguenti responsabilità:*

- ***un nuovo inizio nella migrazione**: sviluppare un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo che si articoli nel rafforzare le frontiere esterne, riformare le norme in materia di asilo, riammissione e rimpatrio, promuovere l'integrazione e garantire percorsi legali verso l'UE, reinsediando coloro che necessitano di protezione internazionale e offrendo opportunità a lavoratori qualificati; sviluppare un approccio più sostenibile, affidabile e permanente alla ricerca e al soccorso; intensificare la lotta contro i trafficanti di esseri umani; implementare le funzioni rafforzate dell'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera (Frontex); garantire uno spazio Schengen di libera circolazione pienamente funzionante;*
- ***sicurezza interna**: sviluppare una nuova strategia di sicurezza interna dell'UE; promuovere misure per prevenire e rispondere al terrorismo e perseguire i responsabili, anche con una forte applicazione e attuazione della legislazione, rafforzare la cooperazione in materia di applicazione della legge, con particolare riguardo al ruolo di Europol; garantire la corretta attuazione delle leggi sull'interoperabilità dei sistemi di informazione dell'UE e migliorare la cooperazione transfrontaliera tra le autorità di contrasto al crimine; potenziare il forum Internet dell'UE, al fine di riunire piattaforme Internet e autorità per contrastare l'incitamento all'odio e i contenuti terroristici online.*

INTRODUZIONE: NUOVE NORME PER AUMENTARE LA RESILIENZA DELLO SPAZIO SENZA CONTROLLI ALLE FRONTIERE INTERNE

Il citato pacchetto normativo si articola in:

- una proposta di regolamento recante modifica del regolamento (UE) 2016/399, che istituisce un codice unionale relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen);
- una proposta di regolamento volto ad affrontare le situazioni di strumentalizzazione nel settore della migrazione e dell'asilo.

In sede di presentazione delle proposte la Commissione ha indicato un insieme variegato di fattori che hanno posto la necessità di rivedere il sistema di *governance* dello spazio Schengen: la **crisi** dei rifugiati del 2015, l'ondata di attacchi terroristici sul territorio europeo, la **pandemia** di COVID-19 e il recente fenomeno di **strumentalizzazione** dei migranti perpetrato da Paesi terzi (segnatamente la Bielorussia). Gli obiettivi generali dichiarati dalla Commissione sono riconducibili a: un rafforzamento del potere di **coordinamento** dell'UE rispetto alla gestione delle frontiere nelle situazioni di crisi; un regime di **reintroduzione dei controlli** alle **frontiere interne** quale misura di **ultima istanza**; una serie di strumenti comuni, tra l'altro, in materia di politiche di **asilo** e **rimpatrio**, che gli Stati membri possono impiegare in caso di **strumentalizzazione** di flussi migratori.

MODIFICHE AL CODICE FRONTIERE SCHENGEN

La proposta di regolamento COM(2021)891 introduce una serie di modificazioni del codice frontiere Schengen.

Il codice definisce le regole che governano: le **verifiche** sulle persone alle **frontiere esterne** dell'UE; le **condizioni d'ingresso**; le condizioni per il **ripristino temporaneo** dei controlli alle frontiere **interne** nello spazio Schengen in caso di minaccia grave per l'**ordine pubblico** o la **sicurezza interna**.

Di seguito gli elementi chiave della proposta di regolamento:

A) Un nuovo meccanismo per l'adozione, da parte del Consiglio, di **restrizioni** temporanee di viaggio alle frontiere esterne motivate dalla minaccia per la **salute pubblica** nell'Unione. La misura è adottata con **regolamento di esecuzione**, nel quale sono specificati, tra l'altro, le categorie di persone **esentate** dalle restrizioni di viaggio, anche nei casi in cui viaggino per motivi **non essenziali**, e/o le **aree geografiche** o i **paesi terzi** soggetti a misure specifiche di viaggio sulla base di indicatori oggettivi. Il regolamento definisce eventuali **condizioni supplementari** da imporre ai viaggiatori per garantire la sicurezza dei viaggi.

B) La definizione del fenomeno della **strumentalizzazione dei migranti,** e una serie di modifiche proposte al codice frontiere Schengen che chiariscono le misure disponibili ai valichi di frontiera e nel contesto della sorveglianza di frontiera per prevenire e reagire agli **attraversamenti illegali** quando gli Stati membri di primo ingresso sono sottoposti a questo genere di pressione da un Paese terzo.

C) Una procedura per il **trasferimento** dei **migranti irregolari** fermati alle frontiere interne nell'ambito della cooperazione transfrontaliera di polizia verso gli Stati membri da cui provengono, purché tutto induca a ritenere che il cittadino sia arrivato direttamente da un altro Stato membro.

D) La modifica della disciplina relativa al ripristino unilaterale del controllo da parte di uno Stato membro, e l'introduzione di una nuova ipotesi di **ripristino** del **controllo** a seguito di una **decisione di esecuzione** del Consiglio, mantenendo la disciplina vigente in relazione all'ipotesi di ripristino del controllo a seguito di una **raccomandazione** del Consiglio.

RESTRIZIONI DEI VIAGGI PER L'UNIONE EUROPEA

Con l'inserimento dell'articolo 21 bis nel codice frontiere Schengen la Commissione europea propone l'istituzione di un **meccanismo comune** per stabilire **misure restrittive** dei **viaggi** verso l'UE nel caso in cui il Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie o la Commissione accerti la presenza in uno o più paesi terzi di una **malattia infettiva** con **potenziale epidemico** quale definita dai pertinenti strumenti dell'Organizzazione mondiale della sanità.

In particolare, è il Consiglio dell'UE, sulla base di una proposta della Commissione, a poter decidere **restrizioni temporanee** dei viaggi verso gli Stati membri, mediante un regolamento di esecuzione, e **altre misure** ritenute necessarie per la tutela della salute pubblica nello spazio senza controllo alle frontiere interne, ad esempio **test**, **quarantena**, **autoisolamento**. La norma prevede una serie di esenzioni che includono sia beneficiari del diritto alla libera circolazione ai sensi del diritto unionale, sia determinate categorie di cittadini di paesi terzi, tra gli altri, beneficiari del diritto di soggiorno.

Il regolamento di esecuzione, a seconda dei casi, definisce ulteriori elementi, tra i quali: categorie di persone che effettuano **viaggi non essenziali da esentare** da qualunque restrizione di viaggio; le aree geografiche o i **paesi terzi** da cui i viaggi non essenziali possano essere soggetti a restrizioni o esenti da restrizioni, vista la situazione particolare delle aree o dei paesi interessati, sulla base di una metodologia e di criteri oggettivi, tra cui in particolare la **situazione epidemiologica**; le condizioni in presenza delle quali possono essere eccezionalmente imposte restrizioni di viaggio anche alle persone che effettuano **viaggi essenziali**, nell'eventualità di un repentino peggioramento della situazione epidemiologica, in particolare ove sia individuata una **variante** di interesse o che desta preoccupazione.

Il nuovo regime prevede che le restrizioni dei viaggi essenziali **non possono includere** restrizioni all'ingresso per quanto riguarda una serie di categorie di viaggiatori, tra le quali si ricordano: gli **operatori sanitari**, i ricercatori in ambito sanitario e i professionisti dell'assistenza agli anziani; i **diplomatici**, il personale delle organizzazioni internazionali e gruppi assimilabili; i passeggeri in viaggio per **motivi familiari imperativi**; le persone che necessitano di **protezione internazionale** o in viaggio per altri motivi umanitari.

STRUMENTALIZZAZIONE DEI MIGRANTI

La proposta mira a modificare l'articolo 2 del codice frontiere Schengen, inserendo, tra l'altro, la definizione di strumentalizzazione dei migranti, intesa come la situazione in cui un Paese terzo **istiga flussi migratori irregolari verso l'Unione**, incoraggiando o favorendo attivamente lo spostamento verso le frontiere esterne di cittadini di paesi terzi già presenti sul suo territorio o che transitino dal suo territorio, se tali azioni denotano **l'intenzione** del paese terzo di **destabilizzare l'Unione** o uno **Stato membro** e sono di natura tale da mettere a repentaglio funzioni essenziali dello Stato come la sua **integrità territoriale**, il mantenimento dell'**ordine pubblico** o la salvaguardia della **sicurezza nazionale**.

È altresì modificato l'**articolo 5** del codice in materia di misure che possono applicare gli Stati membri ai rispettivi valichi di frontiera se sono alle prese con la strumentalizzazione. In particolare, è aggiunto un paragrafo ai sensi del quale in una situazione di strumentalizzazione dei migranti gli Stati membri possono **limitare** in via proporzionata il **numero di valichi** di frontiera notificati o gli **orari di apertura**, ove le circostanze lo richiedano. In ogni caso, gli Stati membri devono tener conto dei **diritti** delle persone che beneficiano del diritto alla **libera circolazione**, dei cittadini di paesi terzi con **diritto di soggiorno** a vario titolo, e delle persone che chiedono **protezione internazionale**.

Il nuovo **articolo 13** del codice prevede, tra l'altro, che in situazioni di strumentalizzazione dei migranti lo Stato membro interessato **intensifica** la sorveglianza di frontiera se necessario per far fronte alla maggiore minaccia. In particolare, lo Stato membro rafforza le risorse e i mezzi tecnici, a seconda dei casi, per impedire l'attraversamento non autorizzato della frontiera.

TRASFERIMENTO DEI MIGRANTI IRREGOLARI FERMATI ALLE FRONTIERE INTERNE

Il nuovo articolo 23 *bis* inserisce nel codice una **procedura** per il **trasferimento di persone** fermate alle frontiere interne, da applicarsi in linea di massima a cittadini di paesi che non soddisfano le condizioni di ingresso nell'UE cumulativamente alle seguenti condizioni:

- il cittadino di paese terzo è fermato nell'ambito della **cooperazione operativa** transfrontaliera di polizia, in particolare durante **pattugliamenti congiunti** di polizia;
- tutto **induce** a **credere**, sulla base di **informazioni** messe immediatamente a disposizione delle autorità che hanno fermato il cittadino di paese terzo, tra cui sue **dichiarazioni** e **documenti** di identità, viaggio o **altri documenti** trovati addosso al medesimo, o dei risultati di ricerche svolte nelle pertinenti banche dati nazionali e dell'Unione, che il cittadino di paese terzo sia arrivato direttamente da un altro Stato membro.

Le autorità competenti dello Stato membro possono decidere, avendo accertato che il cittadino di paese terzo interessato non ha il diritto di soggiornare nel suo territorio, di **trasferirlo immediatamente** nello Stato membro dal quale è entrato o ha cercato di entrare; se uno Stato membro esperisce tale procedura, lo Stato membro ricevente **è tenuto** a prendere tutti i provvedimenti del caso per accogliere il cittadino del paese terzo interessato. La procedura è definita nel dettaglio nell'allegato XII alla proposta.

RIPRISTINO TEMPORANEO DEL CONTROLLO DI FRONTIERA ALLE FRONTIERE INTERNE

In base alla proposta di regolamento, la nuova disciplina di cui al codice frontiere Schengen configurerebbe **tre diverse ipotesi di ripristino temporaneo**, ed eventuale proroga, del controllo di frontiera alle frontiere interne:

1. Ipotesi di **ripristino unilaterale** da parte degli Stati membri in risposta ad eventi prevedibili ed imprevedibili.

   Tale ipotesi, già prevista nei suoi presupposti fondamentali dal vigente regolamento, è riformata dalla proposta di regolamento in esame con l'inserimento del nuovo articolo 25 *bis*, come integrato dai nuovi articoli 26, 27 e 27 bis aventi ad oggetto i relativi criteri e la procedura applicabile.

2. Ipotesi di **ripristino a seguito di una decisione di esecuzione del Consiglio** in caso di minaccia grave per la sicurezza interna o l'ordine pubblico che incombe sulla **maggioranza degli Stati membri**, mettendo a rischio il funzionamento globale dello spazio Schengen.

   In questo caso, si tratta di una **nuova ipotesi** non prevista nel regolamento vigente ed introdotta dalla proposta di regolamento con l'inserimento di un nuovo articolo 28 in sostituzione del precedente, come integrato dal nuovo articolo 26 in merito ai criteri per il ripristino e la proroga del controllo.

3. Ipotesi di **ripristino a seguito di una raccomandazione del Consiglio** in circostanze eccezionali in cui il funzionamento globale dello spazio Schengen è messo a rischio da **carenze gravi e persistenti nel controllo di frontiera alle frontiere esterne**.

   Tale ipotesi è **già prevista** dagli articoli 29 e 30 del regolamento vigenti, i quali non vengono incisi dalla proposta di regolamento in esame.

Ripristino unilaterale dei controlli alle frontiere interne da parte degli Stati membri in risposta ad eventi prevedibili ed imprevedibili

Il **nuovo articolo 25** reca il **quadro generale** per il **ripristino temporaneo** o la proroga del **controllo** di frontiera alle frontiere interne. In particolare, esso prevede che in caso di **minaccia** grave per l'**ordine pubblico** o la **sicurezza interna** di uno Stato membro nello spazio senza controllo alle frontiere interne, detto Stato membro può in **via eccezionale ripristinare** il controllo di frontiera in tutte le parti o in parti specifiche delle sue frontiere interne. Ai sensi della disposizione una **minaccia grave** per l'ordine pubblico o la sicurezza interna può considerarsi derivare in particolare da:

(a) attività connesse al **terrorismo internazionale** o alla **criminalità organizzata**;

(b) **emergenza di sanità pubblica su vasta scala**;

(c) una situazione caratterizzata da **spostamenti non autorizzati su vasta scala** di cittadini di paesi terzi tra Stati membri, che mettono a rischio il funzionamento globale dello spazio Schengen;

(d) **eventi internazionali di ampia portata o alto profilo**, come manifestazioni sportive, commerciali o politiche.

I controlli possono essere ripristinati solo se lo Stato membro interessato ha stabilito che la misura è necessaria e proporzionata alla luce di criteri stabiliti dall'articolo 26 (*vedi infra*), che definisce altresì i **parametri** di valutazione per le eventuali **proroghe** dei controlli.

Al riguardo, nella relazione trasmessa dal Governo alle Camere ai sensi dell'articolo 6 della legge n.234 del 2012, con particolare riferimento alla citata lettera c), si segnala come la norma sembrerebbe difettare di determinatezza poiché non specifica sulla base di quali parametri oggettivi si possa valutare l'ampiezza del fenomeno (con particolare riguardo alla locuzione "su larga scala*"), con il risultato finale che la suddetta valutazione avrebbe solo caratteristiche soggettive (con il rischio di decisioni unilaterali sulla sussistenza di tale requisito).*

Il **nuovo articolo 25 *bis*** disciplina l'ipotesi di **ripristino unilaterale** dei controlli alle frontiere interne. Presupposto di tale misura è l'esistenza di una minaccia grave per l'ordine pubblico o la sicurezza interna di uno Stato membro, come definita dall'articolo 25, paragrafo 1.

L'articolo 25 *bis* distingue **minacce imprevedibili** che richiedono un'azione immediata e **minacce prevedibili**.

Nel caso di **minaccia imprevedibile che richiede un'azione immediata**, l'articolo 25 *bis* dispone che lo Stato membro possa, in via eccezionale, ripristinare immediatamente il controllo di frontiera alle frontiere interne. In questo caso, lo Stato deve darne contestualmente notifica alla Commissione e agli altri Stati membri conformemente all'articolo 27, paragrafo 1.

Quanto alla durata della misura del ripristino dei controlli, l'articolo 25 *bis*, paragrafo 3, prevede che essa possa essere disposta per un periodo limitato **non superiore ad un mese**. Nel caso in cui la

minaccia grave per l'ordine pubblico o la sicurezza interna perduri oltre tale periodo, la disposizione in esame consente allo Stato membro di prorogare il controllo di frontiera alle frontiere interne per altri periodi, **purché la durata massima non superi tre mesi**.

Nel caso di una **minaccia** grave per l'ordine pubblico o la sicurezza interna che sia **prevedibile** in uno Stato membro, l'articolo 25 *bis*, paragrafo 4, dispone che lo Stato membro dia notifica alla Commissione e agli altri Stati membri ai sensi del novellato articolo 27, paragrafo 1, entro quattro settimane prima del ripristino dei controlli previsto, o in tempi più brevi se le circostanze che rendono necessaria tale misura sono note meno di quattro settimane prima del previsto ripristino.

Quanto alla **durata** della misura in questa ipotesi, all'articolo 25 bis, paragrafo 5, si dispone che il controllo di frontiera possa essere ripristinato per **massimo sei mesi** e che nel caso in cui la minaccia perduri oltre tale termine, lo Stato membro – fornendo adeguata notifica alla Commissione e agli altri Stati membri ai sensi dell'articolo 27 – possa **prorogare** il controllo **per periodi rinnovabili non superiori a sei mesi**. La durata massima della misura del controllo di frontiera **non** è comunque **superiore a due anni**. La norma fa comunque salva la previsione di cui all'**articolo 27 bis**, paragrafo 5, ai sensi del quale lo Stato membro che ritenga sussistono circostanze eccezionali che giustificano il necessario mantenimento dei controlli alle frontiere interne **oltre il periodo massimo di due anni** disposto dall'articolo 25 bis, paragrafo 5, lo notifica alla Commissione, la quale emette un supplemento di parere.

A tal proposito appare opportuno approfondire la portata del combinato disposto delle previsioni ex articolo 25 bis, paragrafo 5 e articolo 27 bis, paragrafo 5, laddove sembra, da un lato, contemplare ordinariamente una durata massima di due anni del ripristino dei controlli alle frontiere interne dinanzi a eventi prevedibili, dall'altro, in presenza di circostanze eccezionali non ulteriormente esplicitate o circoscritte, una durata potenzialmente indefinita in assenza di limiti temporali massimi. Tale profilo è evidenziato nella citata relazione del Governo, con particolare riguardo alla conformità della proposta al principio di proporzionalità.

Quanto alla **procedura**, in entrambe le suddette ipotesi di minaccia grave per l'ordine pubblico o la sicurezza interna dello Stato membro – tanto imprevedibile quanto prevedibile – è richiesto che lo Stato dia **notifica** alla Commissione e agli altri Stati membri del ripristino del controllo di frontiera e dell'eventuale proroga della misura.

Tale notifica deve essere inviata:

- **contestualmente** al ripristino dei controlli nel caso di minaccia imprevedibile che richiede un'azione immediata;
- in caso di minaccia prevedibile, di norma con **almeno quattro settimane di anticipo**, a meno che le circostanze che richiedono la misura siano note in un lasso di tempo minore.

La nuova disciplina, all'articolo 27, paragrafo 2, introduce, inoltre, l'obbligo di includere in ogni notifica successiva di proroga dei controlli di frontiera – qualora questi siano in atto da sei mesi – una **valutazione del rischio**. Tale valutazione presenta la portata e l'evoluzione prevista della minaccia grave individuata, indicando, *inter alia*, quanto a lungo si prevede che possa perdurare.

Si prevede inoltre che laddove il ripristino dei controlli di frontiera, o la loro proroga, sia dettato da **spostamenti non autorizzati** su vasta scala di cittadini di paesi terzi tra Stati membri, la valutazione del rischio fornisca anche informazioni sulla portata e sulle tendenze di tali movimenti non autorizzati e l'analisi dei dati dei pertinenti sistemi di informazione.

Il nuovo articolo 27 *bis* dispone, inoltre, che, una volta ricevute le predette notifiche, la Commissione possa stabilire un processo di **consultazione**, relativo in particolare alla minaccia individuata per l'ordine pubblico o la sicurezza interna, la pertinenza del previsto ripristino dei controlli di frontiera tenendo conto dell'opportunità di misure alternative, e le modalità per garantire l'attuazione della cooperazione reciproca tra gli Stati membri in relazione al ripristino.

Ricevute le notifiche presentate, la Commissione o un altro Stato membro può emettere un **parere** se nutre **preoccupazione** sulla necessità o sulla proporzionalità del previsto ripristino o della prevista proroga del controllo di frontiera alle frontiere interne. Un **parere sulla necessità e proporzionalità** del controllo è comunque emesso dalla Commissione laddove le notifiche presentate in relazione alla proroga del controllo nel caso di minaccia prevedibile abbiano per risultato il mantenimento della misura per un totale di 18 mesi. Inoltre, come già evidenziato, la Commissione emette un **supplemento di parere** qualora lo Stato membro ritenga che sussistano circostanze eccezionali che giustificano il necessario mantenimento dei controlli alle frontiere interne.

Ripristino dei controlli a seguito di una decisione di esecuzione del Consiglio in caso di minaccia grave per la sicurezza interna o l'ordine pubblico che incombe sulla maggioranza degli Stati membri, mettendo a rischio il funzionamento globale dello spazio Schengen

Il nuovo articolo 28 introduce una **nuova ipotesi** di ripristino dei controlli alla frontiera.

Secondo la relazione introduttiva, un tale meccanismo – che lascia comunque **impregiudicato** il diritto degli Stati membri di ricorrere in via preventiva a **misure unilaterali** – viene previsto al fine di colmare una lacuna in materia, introducendo una nuova procedura per garantire un approccio più coordinato in caso di situazioni di crisi che riguardano la maggioranza degli Stati membri.

Presupposto di tale misura è che la Commissione accerti che una stessa minaccia grave per la sicurezza interna o l'ordine pubblico incombe sulla **maggioranza degli Stati membri** mettendo a rischio il funzionamento globale dello spazio senza frontiere interne. In tal caso, la Commissione può presentare al Consiglio una proposta di **decisione di esecuzione** che **autorizza** gli Stati membri a ripristinare i controlli alle frontiere, se le eventuali misure alternative (ad esempio, l'esercizio di poteri di **polizia** o di **altri pubblici poteri,** oppure l'impiego della procedura di **trasferimento** delle persone fermate nelle immediate vicinanze delle frontiere interne stabilita dal citato nuovo articolo 23 bis) non sono sufficienti.

In ogni caso è possibile ricorrere al **ripristino dei controlli alla frontiera** in base all'autorizzazione del Consiglio solo se lo Stato membro interessato ha stabilito che la misura è **necessaria** e **proporzionata** e che tale valutazione debba farsi alla luce dei citati **criteri** stabiliti dal regolamento (*vedi infra*).

L'autorizzazione per il ripristino dei controlli disposta dalla decisione del Consiglio ha una **durata massima di sei mesi**. Tale periodo è rinnovabile, su proposta della Commissione che deve a tal fine riesaminare l'evoluzione della minaccia individuata e l'impatto registrato delle misure già adottate per valutare se queste restino giustificate, per **ulteriori periodi di massimo sei mesi ciascuno finché perdura la minaccia**.

Appare utile chiarire la portata di tale ultimo aspetto del nuovo strumento nella parte in cui sembra consentire un sistema di proroghe dell'autorizzazione al ripristino dei controlli alle frontiere interne privo di un limite di tempo complessivo predeterminato.

Criteri per il ripristino temporaneo e la proroga del controllo di frontiera alle frontiere interne

Il nuovo articolo 26 è dedicato ai **criteri per il ripristino temporaneo e la proroga del controllo di frontiera alle frontiere interne**.

Tali criteri informano la valutazione dello Stato membro interessato quanto alla **necessità** e **proporzionalità** della misura di ripristino e proroga dei controlli tanto laddove questi siano stabiliti unilateralmente dallo Stato membro quanto nella nuova ipotesi di ripristino a seguito di una decisione di esecuzione del Consiglio in caso di minaccia grave per la sicurezza interna o l'ordine pubblico che incombe sulla maggioranza degli Stati membri, mettendo a rischio il funzionamento globale dello spazio Schengen.

La norma richiede che **si valuti se il ripristino del controllo rappresenti** una misura **opportuna,** vista la **natura della minaccia grave** individuata, e in particolare fino a che punto tale misura possa rispondere **in modo adeguato** a tale minaccia. In aggiunta, lo Stato membro interessato deve

considerare **l'impatto probabile** di una tale misura sulla **circolazione delle persone all'interno dello spazio Schengen** e sul **funzionamento delle regioni transfrontaliere**.

Il paragrafo 2 del medesimo articolo 26 è invece dedicato specificamente ai **criteri** per la decisione dello Stato di **prorogare** il controllo alle frontiere. In tali ipotesi, in aggiunta ai criteri applicabili alla misura del ripristino del controllo, è previsto che si valuti nel dettaglio se gli obiettivi ricercati con tale proroga siano raggiungibili applicando **misure alternative**, quali verifiche proporzionate nell'esercizio lecito delle competenze di polizia o di altri pubblici poteri, applicando la procedura per il trasferimento di persone fermate alle frontiere interne di cui al nuovo articolo 23 bis e/o ricorrendo a forme di cooperazione di polizia previste dal diritto dell'Unione, come i pattugliamenti congiunti, le operazioni congiunte o gli inseguimenti oltre frontiera.

MISURE VOLTE AD AFFRONTARE LE SITUAZIONI DI STRUMENTALIZZAZIONE NEL SETTORE DELLA MIGRAZIONE E DELL'ASILO

Con la proposta di regolamento COM(2021)890 la Commissione europea intende affrontare il fenomeno della strumentalizzazione dei migranti dal punto di vista delle politiche di migrazione, asilo e di rimpatrio.

In particolare, le modifiche codificate nel testo sono elaborate nella forma di una serie di deroghe alle disposizioni delle seguenti **proposte** di atti normativi dell'UE (tuttora all'esame delle Istituzioni legislative europee):

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

Le proposte normative nell'ambito del Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo, nonché alcune delle proposte in cui era articolato il progetto di riforma del Sistema comune europeo di asilo del 2016, sono tuttora **in corso di esame** presso le Istituzioni dell'UE. In linea di massima la maggior parte delle proposte in tale ambito, comprese le citate normative sulle quali inciderebbe la disciplina sulla strumentalizzazione di migranti, non è stata ancora approvata per il mancato raggiungimento di un accordo complessivo tra Stati membri volto a individuare l'equilibrio più soddisfacente tra principi di **responsabilità** e di **solidarietà** nella gestione del fenomeno migratorio e nel settore dell'asilo.

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

Le misure contenute nella riforma della normativa europea sulle **condizioni** di **accoglienza** dei richiedenti protezione internazionale sono volte, da un lato, a un'ulteriore armonizzazione dei sistemi nazionali di accoglienza, tra l'altro nell'ottica di ridurre il fenomeno dell'*asylum shopping*, dall'altro, a ridurre gli incentivi ai **movimenti secondari**. La proposta di direttiva è tuttora in fase di negoziati interistituzionali.

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

La nuova disciplina predisposta per affrontare la strumentalizzazione dei migranti include anzitutto una **nuova procedura** di **emergenza** per la gestione della migrazione e dell'asilo in relazione ai cittadini di paesi terzi e apolidi, fermati o trovati in prossimità della frontiera (con un paese terzo che strumentalizza i migranti), dopo un attraversamento non autorizzato, o presentatisi ai valichi di

frontiera. Tale procedura è caratterizzata dal conferimento agli Stati membri di maggiore **flessibilità**, con particolare riguardo ai **termini** per la gestione delle domande di protezione internazionale da parte di tale categoria di migranti. Norme speciali riguardano altresì il regime di **accoglienza** in situazioni di strumentalizzazione dei migranti, che, in ogni caso, devono soddisfare le **esigenze essenziali**, tra cui un ricovero temporaneo, cibo, acqua, vestiario, cure mediche adeguate e assistenza alle persone vulnerabili, nel pieno rispetto del diritto alla dignità umana. La normativa prevede infine una procedura di emergenza per la gestione dei **rimpatri** in una situazione di strumentalizzazione in ogni caso declinata secondo il rispetto dei diritti fondamentali delle persone. Da ultimo, sono introdotte misure di **sostegno** e di **solidarietà** incentrate sulle necessità dello Stato membro che si trova a dover affrontare una situazione di strumentalizzazione di migranti.

PROCEDURA DI EMERGENZA PER LA GESTIONE DELL'ASILO IN UNA SITUAZIONE DI STRUMENTALIZZAZIONE

Ai sensi delle disposizioni ex articolo 2, lo Stato membro che si trovi in una situazione di strumentalizzazione dei migranti può **prorogare** il **termine di registrazione** per le domande di protezione internazionale di cittadini di paesi terzi o apolidi fermati o trovati in prossimità della frontiera esterna (con il terzo paese che strumentalizza i migranti) in caso di passaggio non autorizzato o dopo che si sono presentati ai valichi di frontiera, fino a un massimo di **quattro settimane**. Il meccanismo prevede che si riconosca **priorità** alla registrazione dei casi che possono essere fondati e delle domande presentate da **minori non accompagnati**, nonché dei minori e delle loro **famiglie**. La durata massima della procedura di gestione dell'asilo d'urgenza è di **sedici settimane**.

CONDIZIONI DI ACCOGLIENZA

L'articolo 3 estende la possibilità di fissare **condizioni materiali** di accoglienza diverse da quelle previste dal regime ordinario in una situazione di strumentalizzazione dei migranti, a condizione che siano rispettati i **bisogni primari**, tra cui alloggio temporaneo, cibo, acqua, vestiario, cure mediche adeguate, assistenza alle persone vulnerabili, nel pieno rispetto del diritto alla dignità umana. In particolare, la disposizione obbliga lo Stato membro interessato a garantire la fornitura di assistenza da parte delle **organizzazioni umanitarie**.

PROCEDURA DI EMERGENZA PER LA GESTIONE DEI RIMPATRI IN UNA SITUAZIONE DI STRUMENTALIZZAZIONE

Le disposizioni di cui all'articolo 4 consentono alcune **deroghe** al regime previsto dalla proposta di regolamento in materia di procedura di asilo e all'applicazione della direttiva rimpatri per i cittadini di paesi terzi o gli apolidi la cui domanda di protezione internazionale è stata respinta sulla base della procedura di emergenza per la gestione dell'asilo alla frontiera. In sostanza si tratta di uno strumento per **accelerare** il **rimpatrio** di cittadini di paesi terzi che non hanno diritto alla protezione.

APPORTO DI MISURE DI SOSTEGNO E DI SOLIDARIETÀ IN UNA SITUAZIONE DI STRUMENTALIZZAZIONE

In base all'articolo 5 uno Stato membro può domandare misure di **sostegno** e **solidarietà** ad altri Stati membri inviando una richiesta alla Commissione europea. È altresì possibile richiedere sostegno all'Agenzia dell'UE per l'asilo, all'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera e a Europol, conformemente ai loro mandati. Sono in ogni caso previste garanzie relative all'obbligo di rispettare il principio di **non respingimento**, di tenere conto dell'interesse superiore del **minore**, della **vita familiare** e delle condizioni di **salute** dei cittadini di paesi terzi o degli apolidi, come pure le garanzie riguardanti la limitazione dell'uso di misure coercitive, il rinvio dell'allontanamento, le prestazioni sanitarie d'urgenza, le esigenze delle persone vulnerabili e le condizioni di trattenimento, rispettando appieno i diritti fondamentali di queste persone.

Si ricorda che il principio del non respingimento è un concetto centrale dei **diritti fondamentali** dell'UE e figura nell'articolo 78, paragrafo 1 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Anche la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea negli articoli 18 e 19 comprendono il **divieto di respingimento**, il quale è ulteriormente precisato

nel **diritto derivato** dell'UE. Tali disposizioni di diritto europeo riflettono essenzialmente gli **obblighi internazionali** assunti dagli Stati membri dell'UE in materia di diritti umani. In particolare, secondo quanto disposto dall'articolo 33 della Convenzione del 1951 relativa allo **statuto dei rifugiati**, il principio del non respingimento rappresenta la pietra angolare del regime giuridico internazionale per la protezione dei rifugiati: esso **vieta** il **rinvio** di rifugiati in un Paese dove rischiano di essere **perseguitati**. Tale divieto copre anche i **richiedenti asilo** fino alla **decisione finale** in merito alla loro richiesta.

GARANZIE SPECIFICHE

Al fine di assicurare l'accesso alla procedura d'asilo, ai sensi dell'articolo 6 lo Stato membro che si trova ad affrontare una strumentalizzazione di migranti dovrebbe debitamente **informare** i cittadini di paesi terzi o gli apolidi, in una lingua che comprendono o che ragionevolmente si suppone a loro comprensibile, in merito alle **misure applicate**, ai punti accessibili per la **registrazione** e la presentazione di una domanda di protezione internazionale, in particolare al punto più vicino in cui possono registrare o presentare tale domanda, alla possibilità di **impugnare** la decisione adottata sulla domanda e alla durata delle misure. Inoltre, lo Stato membro che si trova ad affrontare una strumentalizzazione di migranti non dovrebbe applicare le deroghe sopra illustrate più a lungo di quanto strettamente necessario per far fronte alla situazione, e non oltre il periodo di cui alla decisione di esecuzione del Consiglio che le autorizza (*vedi infra*).

PROCEDURA DI AUTORIZZAZIONE

Ai sensi dell'articolo 7, uno **Stato membro** che si trovi a dover affrontare l'arrivo di cittadini di paesi terzi o di apolidi alla sua frontiera esterna come conseguenza di una situazione di strumentalizzazione dei migranti può **chiedere** l'**autorizzazione** ad applicare le deroghe sopra descritte. Qualora lo ritenga appropriato sulla base delle informazioni fornite dallo Stato membro richiedente che si trova a dover affrontare la situazione di strumentalizzazione dei migranti, la **Commissione** presenta senza indugio una **proposta di decisione** di esecuzione del Consiglio. Il Consiglio valuta tale proposta con **urgenza** e adotta una decisione di esecuzione che **autorizza** lo Stato membro interessato ad applicare le specifiche deroghe. La decisione di esecuzione del Consiglio dovrebbe sancire la **data di inizio** dell'applicazione delle deroghe nonché la loro **durata** e l'applicazione temporanea della decisione stessa. Le deroghe dovrebbero essere applicate per un periodo non superiore a **sei mesi**.

MECCANISMO DI VALUTAZIONE E MONITORAGGIO PER VERIFICARE L'APPLICAZIONE DELL'ACQUIS DI SCHENGEN

Il Consiglio dell'UE ha recentemente adottato un **orientamento generale** sulla proposta di regolamento sull'istituzione e sul funzionamento di un meccanismo di valutazione e monitoraggio per verificare l'applicazione dell'acquis di Schengen, che abroga il regolamento (UE) n. 1053/2013, presentata dalla commissione europea nel giugno del 2021.

La riforma riguarda il processo di **monitoraggio** del modo in cui gli Stati membri attuano l'acquis di Schengen e il follow-up basato su **raccomandazioni** comunemente concordate ai fini del miglioramento; il meccanismo resta una **responsabilità condivisa**: la Commissione svolge le valutazioni insieme a esperti degli Stati membri e con il sostegno di istituzioni, organi e organismi dell'Unione.

Oltre a misure concernenti la **razionalizzazione** e una maggiore **flessibilità** nella **composizione** delle **squadre di valutazione** (cui partecipano rappresentanti della **Commissione** e degli **Stati membri**), la proposta prevede un **programma di valutazione pluriennale** ogni sette anni e una **procedura semplificata** per adeguare il programma in caso di eventi e circostanze di forza maggiore. La proposta prevede, altresì, una procedura accelerata per **gravi carenze**, e il rafforzamento del ruolo del Consiglio e del Parlamento europeo nella fase di monitoraggio. La proposta prevede **visite senza preavviso** o solo con una breve notifica preventiva, al fine di verificare il rispetto degli obblighi previsti dall'acquis di Schengen, comprese, in particolare, le accuse di gravi violazioni dei diritti fondamentali alle frontiere esterne. In base all'accordo in seno al Consiglio, le visite senza preavviso

e che hanno luogo senza notifica preliminare dovrebbero essere possibili in un numero molto limitato di casi, individuati nel regolamento. La Commissione propone di rilanciare l'adozione della "Relazione sullo stato di Schengen" come base per le discussioni in seno al Forum Schengen di recente creazione.

Per approfondimenti sulla proposta si rinvia alla Nota su atti dell'Ue N. 88 (PDF) "Proposta di riforma del meccanismo di valutazione e monitoraggio dell'applicazione dell'acquis di Schengen" curata dal Servizio Studi del Senato.

ATTIVITÀ NELL'AMBITO DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DELL'UE

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

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

DATI STATISTICI

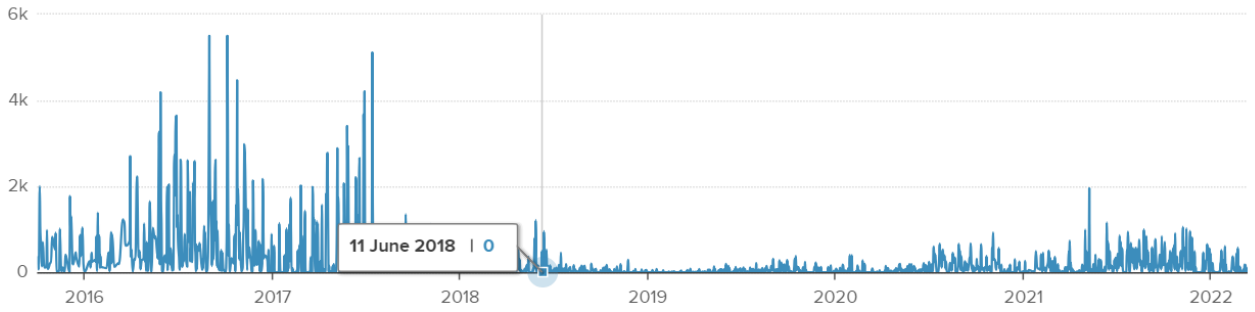
Secondo l'UNHCR, dall'inizio del 2022 (dati aggiornati al 13 marzo) il numero complessivo di rifugiati e migranti giunti via mare in Italia, Grecia, Spagna, Cipro e Malta ammonta a circa 14.500 di cui: oltre **6 mila** in **Italia**; circa **7.500** in **Spagna**; circa 1.300 in **Grecia** (oltre 260 gli sbarchi a Cipro).

L'UNCHR stima, al 13 marzo 2022, **227 persone** tra morti e dispersi in mare.

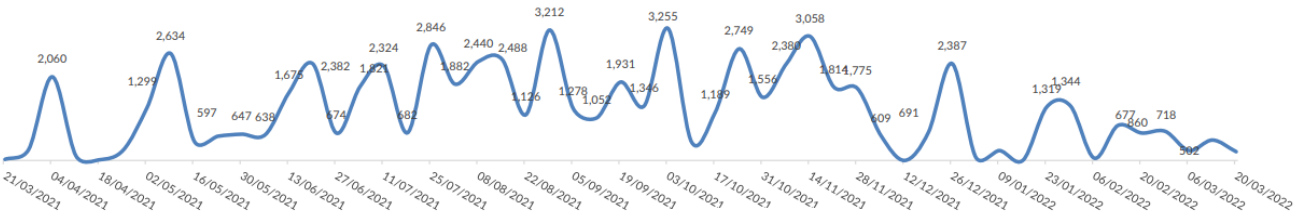
*Di seguito una tabella riassuntiva del trend annuale (dal 2014) dei flussi migratori **verso l'UE** lungo le rotte del Mediterraneo; le rilevazioni comprendono gli arrivi **via mare** in **Italia**, **Cipro** e **Malta** e quelli **via mare** e **via terra** in **Grecia** e **Spagna** (comprese le Isole Canarie) (Fonte UNHCR)*

Anno	Arrivi	Morti/Dispersi
2021	123,318	1,977
2020	95,774	1,401
2019	123,663	1,335
2018	141,472	2,270
2017	185,139	3,139
2016	373,652	5,096
2015	1,032,408	3,771
2014	225,455	3,538

Di seguito il trend degli sbarchi in Italia dal 2016 (fonte UNHCR)

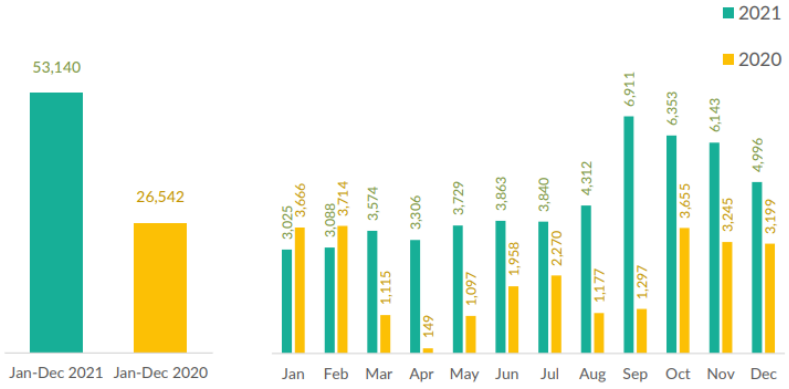


Di seguito il trend settimanale degli sbarchi in Italia nel periodo marzo 2021/marzo 2022 (fonte



UNHCR)

Secondo l'Agenzia dell'UE per l'asilo sono circa 617 800 le domande di **protezione internazionale** registrate dagli Stati membri nel 2021, in aumento di un terzo rispetto al 2020; il dato del 2021 è assimilabile ai livelli pre-pandemia. Di seguito i dati forniti dall'UNHCR sul trend delle domande di asilo registrate in **Italia** nel periodo 2020-2021.



LA SITUAZIONE DEI RIFUGIATI DALL'UCRAINA

Secondo l'UNHCR, **dal 24 febbraio al 18 marzo 2022**, sono stati registrati **3.270.000** rifugiati giunti dall'Ucraina nell'UE.

La seguente tabella fornita dall'UNHCR indica i flussi dei rifugiati verso gli Stati confinanti con l'Ucraina

Stato di destinazione	Fonte	Data aggiornamento	Rifugiati
Poland	*Government*	18 Mar 2022	**1,975,449**
Romania	*Government*	17 Mar 2022	**508,692**
Republic of Moldova	*Government*	17 Mar 2022	**355,426**
Hungary	*Government*	17 Mar 2022	**291,230**
Slovakia	*Government*	17 Mar 2022	**234,738**
Russian Federation	*Government*	17 Mar 2022	**184,563**
Belarus	*Government*	16 Mar 2022	**2,127**

Il 22 marzo 2022, in occasione dell'incontro in videoconferenza alla Camera dei deputati con il Presidente d'Ucraina, Volodymyr Zelensky, il Presidente del Consiglio, Mario Draghi, ha riferito che dall'inizio della guerra sono **oltre 60 mila** i rifugiati dall'Ucraina accolti in Italia, la maggior parte dei quali donne e minori.

Si ricorda che il **Consiglio dell'UE giustizia affari interni** ha adottato, il 4 marzo 2022, la decisione esecuzione (UE) 2022/382 volta ad **attivare il meccanismo previsto dalla direttiva sulla protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di rifugiati** *(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).*

La protezione temporanea è un meccanismo di emergenza applicabile in casi di afflussi massicci di persone e teso a fornire protezione immediata e collettiva (ossia senza che sia necessario esaminare le singole domande) agli sfollati che non possono ritornare nel proprio paese di origine. L'obiettivo è alleviare la pressione sui sistemi nazionali di asilo e consentire agli sfollati di godere di diritti armonizzati in tutta l'UE. Tra questi diritti rientrano il soggiorno, l'accesso al mercato del lavoro e agli alloggi, l'assistenza medica e l'accesso all'istruzione per i minori.

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

Per i **cittadini di paesi terzi** con **legale residenza in Ucraina**, che non sono in grado di tornare in modo sicuro al loro paese o regione di origine, gli **Stati membri possono scegliere** se **applicare il meccanismo di protezione permanente** previsto per i cittadini ucraini o uno **status adeguato ai sensi del loro diritto nazionale**.

In particolare, l'articolo 2 della predetta decisione si applica alle seguenti categorie di persone che sono sfollate dall'Ucraina, a partire dal 24 febbraio 2022:

- **cittadini ucraini residenti in Ucraina** prima del 24 febbraio 2022;
- **apolidi e cittadini di paesi terzi** diversi dall'Ucraina che beneficiavano di protezione internazionale o di protezione nazionale equivalente in Ucraina prima del 24 febbraio 2022; e
- **familiari** delle predette categorie di persone.

Gli Stati membri applicano la decisione o una protezione adeguata ai sensi del loro diritto nazionale nei confronti degli **apolidi** e dei **cittadini di paesi terzi** diversi dall'Ucraina che **possono dimostrare che soggiornavano legalmente in Ucraina** prima del 24 febbraio 2022 **sulla base di un permesso di soggiorno permanente valido** rilasciato conformemente al diritto ucraino e che non possono ritornare in condizioni sicure e stabili nel proprio paese o regione di origine.

Gli Stati membri, inoltre, **possono applicare** la decisione anche ad altre persone, compresi gli apolidi e i cittadini di paesi terzi diversi dall'Ucraina, che soggiornavano legalmente in Ucraina e che non possono ritornare in condizioni sicure e stabili nel proprio paese o regione di origine.

La decisione prevede anche che la **Commissione coordini la cooperazione e lo scambio di informazioni tra gli Stati membri**, in particolare per quanto riguarda il monitoraggio delle capacità di accoglienza e l'individuazione di eventuali necessità di ulteriore sostegno. Le agenzie dell'UE, tra cui **Frontex, l'Agenzia dell'UE per l'asilo ed Europol**, possono fornire ulteriore sostegno operativo su richiesta degli Stati membri.

È la prima volta che l'UE attiva tale disposizione, che non è stata utilizzata neanche in occasione della crisi dei rifugiati in Siria del 2015-2016.

Il **18 marzo 2022** la Commissione europea ha pubblicato delle **linee guida operative** per **aiutare gli Stati membri nell'applicazione delle disposizioni** della direttiva 2001/55/CE sulla **protezione temporanea.**

Il **16 marzo 2022** il Consiglio dell'UE ha **approvato** la **proposta di regolamento**, presentata dalla Commissione l'8 marzo 2022, relativa **all'azione di coesione per i rifugiati in Europa** (CARE) che prevede **modifiche** eccezionali al **quadro giuridico generale 2014-2020** che disciplina i **Fondi strutturali e di investimento europei e il Fondo di aiuti europei agli indigenti** (FEAD), volte a introdurre una **maggiore flessibilità nella riallocazione dei finanziamenti ed estendere di un anno contabile** il finanziamento del 100% dal bilancio dell'UE per i programmi di coesione, una misura introdotta inizialmente nel 2020 per aiutare la ripresa dalla COVID-19. La modifica dovrebbe **consentire agli Stati membri di accelerare lo spiegamento di tutti i finanziamenti non programmati nel periodo 2014-2020** e di **utilizzare la tranche di 10 miliardi di euro 2022 nell'ambito di REACT-EU**, uno dei più grandi programmi di investimento pubblico dell'UE post-pandemia.

Sempre il **16 marzo 2022** gli ambasciatori presso l'UE hanno **approvato** il mandato negoziale del Consiglio su una **proposta** di modifica dei fondi per gli affari interni per il periodo 2014-2020 e del Fondo Asilo, migrazione e integrazione per il periodo 2021-2027 volta a **sbloccare fondi inutilizzati** per circa **420 milioni di euro**, al fine di contribuire agli stanziamenti per far fronte all'afflusso massiccio di persone in fuga dalla guerra.

XVIII LEGISLATURA – DOSSIER EUROPEO, SENATO N. 166 - DOCUMENTAZIONE PER LE COMMISSIONI, CAMERA N. 43
22 MARZO 2022

SENATO DELLA REPUBBLICA – SERVIZIO STUDI (☏ 06 6706.2451 - ✉ studi1@senato.it - @SR_Studi)
CAMERA DEI DEPUTATI - UFFICIO RAPPORTI CON L'UNIONE EUROPEA (☏ 06 6760.2145 - ✉ cdrue@camera.it)

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