



Ministero dell'Interno

UFFICIO AFFARI LEGISLATIVI E RELAZIONI PARLAMENTARI

N. 5004/A2021-003038/Uff. IX
Affari europei e Internazionali

Roma, data del protocollo

All. 1

ALLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI
Dipartimento Politiche Europee
(rif. DPE 1275-P dell'11 febbraio 2022)

OGGETTO: Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il Regolamento (UE) 2016/399 che istituisce un codice unionale relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone – COM(2021)891

Con riferimento alla nota sopra richiamata, si trasmette la Relazione sulla proposta di Regolamento indicata in oggetto, predisposta ai sensi dell'art. 6, comma 4 della legge 24 dicembre 2012, n. 234.

Si fa riserva di trasmettere la pertinente tabella di concordanza, di cui al comma 5 della predetta disposizione, in corso di predisposizione.

IL VICE DIRETTORE DELL'UFFICIO
Franca Guessarian

Relazione

ai sensi dell'art. 6, comma 4, della legge n. 234/2012

Oggetto dell'atto

PROPOSTA DI REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO RECANTE MODIFICA DEL REGOLAMENTO (UE) 2016/399 CHE ISTITUISCE UN CODICE UNIONALE RELATIVO AL REGIME DI ATTRAVERSAMENTO DELLE FRONTIERE DA PARTE DELLE PERSONE. **COM (2021) 891**

- **Codice della proposta:** 2021/0428
- **Codice interistituzionale:** 14601/21
- **Amministrazione con competenza prevalente:** Ministero dell'interno

Premessa: finalità e contesto

La riforma del sistema Schengen è stata presentata dalla Commissione europea il 14 dicembre 2021 in occasione dell'ultimo Gruppo Frontiere del Consiglio UE sotto Presidenza slovena. La proposta della Commissione¹ si sostanzia in emendamenti al Regolamento (UE) 399/2016 e alla Direttiva 2008/115/CE (Direttiva Rimpatri), al fine di affrontare le più recenti sfide alle frontiere esterne correlate alla pandemia ed alla strumentalizzazione dei flussi migratori da parte di Stati terzi, nonché alle frontiere interne per fronteggiare più efficacemente i rischi per la sicurezza ed i movimenti secondari, adottando nuove misure compensative. La pandemia di COVID-19, in modo particolare, è stata una sfida senza pari che ha messo a dura prova lo spazio Schengen, spingendo ancora più Stati membri a ripristinare i controlli alle frontiere interne, a volte con rischi per il corretto funzionamento della libera circolazione e ledendo il rapporto di reciproca fiducia tra gli Stati membri che dovrebbe essere alla base di uno spazio privo di controlli interni. La presente proposta, inoltre, non può che procedere di pari passo con la revisione in atto del meccanismo di valutazione e monitoraggio Schengen, al fine di renderlo più adeguato ad affrontare le nuove sfide che via via si presentano, creando, però, le condizioni per facilitare il dialogo politico tra i vari Stati membri. Si ritiene che anche la proposta di modifica dell'articolo 6, paragrafo 3, della *direttiva rimpatri*, consentendo il trasferimento ad altro Stato membro di cittadini stranieri fermati alle frontiere interne non più solo in presenza di accordi bilaterali, persegua l'obiettivo di tutelare lo spazio senza controlli alle frontiere interne.

A. Rispetto dei principi dell'ordinamento europeo

1. Rispetto del principio di attribuzione, con particolare riguardo alla correttezza della base giuridica

Si ritiene sia rispettato il principio di attribuzione dal momento che la presente proposta si basa sull'articolo 77, paragrafo 2, lettere b) ed e), e sull'articolo 79, paragrafo 2, lettera c), TFUE.

¹ COM (2021) 891 final.

Essa modifica il 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), intervenendo nel titolo II e III.

La proposta modifica altresì la 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 (direttiva rimpatri), per quanto riguarda le deroghe all'obbligo di emettere una decisione di rimpatrio nei confronti di un cittadino di un paese terzo che può essere trasferito nello Stato membro da cui proviene.

2. Rispetto del principio di sussidiarietà

Si ritiene sia rispettato il principio di sussidiarietà, in quanto gli obiettivi che la presente proposta legislativa si propone non potrebbero essere raggiunti in modo adeguato ed uniforme se non a livello di Unione europea. Sebbene gli Stati membri mantengano il diritto di adottare provvedimenti per affrontare le minacce alla sicurezza interna e all'ordine pubblico e quindi possano esercitare il diritto garantito dall'articolo 72 TFUE (anche se ciò comporta il ripristino dei controlli alle frontiere interne), il codice frontiere Schengen ha stabilito norme relative al ripristino temporaneo dei controlli alle frontiere interne per garantirne l'applicazione solo a condizioni rigorose che la proposta in esame tende a rinforzare ulteriormente. L'obiettivo di stabilire una pianificazione d'emergenza per Schengen, comprese le misure specifiche alle frontiere interne, in caso di minaccia incombente sulla maggioranza degli Stati membri, ed intese ad attenuare le ripercussioni sui controlli di frontiera, ove siano inevitabili, non può essere conseguito in misura soddisfacente se non con una visione *super partes* delle grandi Istituzioni europee rispetto alle logiche di parte² dei singoli Stati membri.

3. Rispetto del principio di proporzionalità

La presente proposta si ritiene non pienamente conforme al principio di proporzionalità di cui all'articolo 5, paragrafo 4, TFUE, dal momento che le condizioni stabilite per legittimare il ripristino dei controlli alle frontiere interne, soprattutto quelle riferite al caso di *“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 senza controllo alle frontiere interne;”* risultano poco definite e approssimative riguardo il loro ambito di applicazione e le rispettive garanzie che dovrebbero fornire, in particolare nei confronti dei cittadini dell'UE e altre persone che godono della libertà di circolazione, ai sensi del diritto dell'Unione e/o dei cittadini di paesi terzi lungosoggiornanti. La citata approssimazione riguarda anche il fatto che laddove il termine massimo della reintroduzione dei controlli interni risulta fissato a 2 anni, è, tuttavia, espressamente previsto che gli Stati membri, in situazioni eccezionali, non puntualmente specificate, possano ulteriormente prorogare il provvedimento, senza esplicitare limiti temporali massimi³.

B. Valutazione complessiva del progetto e delle sue prospettive negoziali

1. Valutazione del progetto e urgenza

² Un esempio di tali logiche di parte si può evincere dagli esiti della Conferenza su “EU Border Management” del 21 gennaio scorso, trasmessi dalla Rappresentanza UE di Vilnius (Lituania) (All. 1), laddove si dà comunicazione della richiesta avanzata alla Commissione, da parte di 16 SM dell'UE, di un sostegno finanziario per la costruzione di una barriera fisica sulle frontiere esterne dell'Europa orientale (Paesi Baltici, Polonia, Ungheria, Rep. Ceca, Slovacchia, Bulgaria, Austria, Danimarca, Cipro, Grecia, Romania, Slovenia, Croazia, Malta e Irlanda).

³ Art. 27 bis, par. 5.

Tra le principali tematiche evidenziatesi nel corso dell'esame della proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio, recante modifica del Regolamento UE 2016/399, la più rilevante risulta, senza dubbio, quella relativa ai controlli alle frontiere interne.

Si reputa, in particolare, che la formulazione proposta nella bozza di articolato in analisi, determini solo una apparente limitazione del ricorso ai controlli alle frontiere interne come *extrema ratio* e che risulti poco chiara la distinzione tra controlli e verifiche alle frontiere. Si ritiene, inoltre, che la carente e generica definizione dei requisiti, al ricorrere dei quali, ai sensi dell'art.25, sia possibile ripristinare temporaneamente o prorogare i controlli alle frontiere interne, possa ingenerare incertezza nell'applicazione, tanto da rendere impraticabile l'auspicata uniformità delle misure da adottare in circostanze emergenziali.

Si considera, altresì, impropria l'inclusione della tematica riferita ai cd. movimenti secondari nell'ambito dell'*acquis* di Schengen che, in ragione di ciò, non possono in alcun caso giustificare il ripristino di misure di controllo alle frontiere interne se non per casi di assoluta eccezionalità, da definire in maniera più specifica.

L'eccessivo *focus* sui movimenti secondari, infatti, sembra teso a indirizzare la normativa Schengen verso finalità diverse da quelle per le quali è stata creata, ossia un prezioso *acquis* giuridico che disciplina la libera circolazione e la difesa delle frontiere e non già la gestione della migrazione irregolare.

Ritenere infatti che i movimenti secondari possano costituire una minaccia all'ordine pubblico e alla sicurezza nazionale equivale ad una autorizzazione a ripristinare in modo permanente le verifiche/controlli alle frontiere interne.

2. Conformità del progetto all'interesse nazionale

La presente proposta di modifica di alcune parti del Codice Frontiere Schengen risulta conforme all'interesse nazionale nel momento in cui intende introdurre nuove misure atte a limitare il ricorso alle continue deroghe alle norme sul ripristino dei controlli alle frontiere interne, da parte di alcuni Stati membri. Si ritiene, infatti, che l'uso forzato del suddetto ripristino, che dovrebbe essere considerata una decisione di *extrema ratio*, rischia di ledere il diritto dei cittadini europei alla libera circolazione all'interno dello spazio Schengen, minando il necessario rapporto di reciproca fiducia che deve esistere tra gli Stati membri. Rimangono, tuttavia, valide le perplessità espresse nel quadro n. 3 del punto A "*Rispetto del principio di proporzionalità*" e nel quadro n. 1 del punto B "*Valutazione del progetto e urgenza*".

3. Prospettive negoziali ed eventuali modifiche ritenute necessarie od opportune

Si riporta la posizione italiana espressa nell'ambito della riunione del Gruppo Frontiere del Consiglio dell'UE del 26 gennaio 2022⁴, in ordine ai seguenti articoli:

Articolo 25 (*General framework for the temporary reintroduction or prolongation of border control at internal borders*)

Nel caso dell'art 25, par. 1, lett. c), è stata posta attenzione sul concetto in base al quale un movimento non autorizzato "*su larga scala*" di migranti possa essere considerato una minaccia alla sicurezza pubblica o all'ordine pubblico. La norma, secondo i rappresentanti italiani, difetta di determinatezza poiché non specifica sulla base di quali parametri oggettivi si possa valutare l'ampiezza del fenomeno (per esempio la locuzione "*su larga scala*" ripetuta più volte) con il risultato finale che la suddetta valutazione avrebbe solo caratteristiche soggettive (di fatto ciascuno SM unilateralmente deciderebbe quando ricorre una tale situazione). Questo punto è stato spesso discusso anche durante la precedente proposta relativa alla revisione del Codice Frontiere Schengen, nel 2017 ed è stata una delle motivazioni del fallimento dei negoziati.

⁴ Resoconto del Gruppo Frontiere del consiglio dell'Unione europea, del 26 gennaio 2022, fornito dal Servizio Polizia delle Frontiere di questa Direzione Centrale.

Articolo 26 (*Criteria for the temporary reintroduction and prolongation of border control at internal borders*). In linea di massima, su tale norma, è stato espresso apprezzamento, soprattutto perché, anche grazie al contributo italiano fornito in precedenti fori europei, è stata evidenziata la necessità di stabilire che la reintroduzione dei controlli alle frontiere interne debba essere una decisione *last resort* e che vadano preliminarmente esplorate tutte le possibili misure alternative.

Articolo 27 (*Notification of temporary reintroduction of internal border controls and risk assessment*). Su questa norma è stata espressa una valutazione positiva nel momento in cui si vincola ogni successiva proroga dei controlli interni alla predisposizione di una puntuale “valutazione del rischio” così come viene descritta nel comma 2. Fa eccezione però il comma 3, laddove si richiama, di nuovo, sempre riferito alla “valutazione del rischio”, il concetto di “*movimenti su larga scala*”, in merito al quale, i rappresentanti italiani, sono intervenuti per capire il criterio di quantificazione di questi movimenti nonché il ruolo delle *EU Agencies* e a quali di loro si vorrebbe fare riferimento. Sono stati chiesti, infine, chiarimenti su quali sono i “*relevant information systems*”, citati alla fine del comma 3, che dovrebbero fornire i dati per la mappatura dei movimenti di migranti in parola.

Art 27 A (*Consultation with the Member States and opinion of the Commission*). E’ sicuramente stata apprezzata l’idea del processo di consultazione tra Stati membri, ma la formulazione della norma è stata ritenuta troppo discrezionale (essendo state citate le parole “*may*” e “*where appropriate*”) mentre si reputerebbe necessario un testo maggiormente vincolante, in cui fosse indicato chiaramente che “*la consultazione può essere sempre richiesta da uno Stato membro direttamente “affected” dal ripristino dei controlli alle frontiere interne*”.

C. Valutazione d’impatto

1. Impatto finanziario

2. Effetti sull’ordinamento nazionale

Effetti sull’ordinamento nazionale potrebbero derivare dall’applicazione dell’articolo 2 della proposta in esame, che intende modificare l’articolo 6, par. 3, della direttiva 2008/115/CE, cd. “*direttiva rimpatri*”, laddove, in luogo dell’emissione di un provvedimento di rimpatrio, qualora lo straniero irregolare sia “ripreso” dallo Stato membro da cui proviene, istituisce una “*procedura per il trasferimento di persone fermate alle frontiere interne*”. A tal proposito, attesa la pregressa esigenza di una previsione normativa atta a consentire una maggiore formalizzazione del trasferimento di uno straniero irregolare da uno Stato membro all’altro, come spesso non avviene in caso di riammissioni effettuate alle frontiere interne, si rende noto quanto già elaborato nell’ambito delle modifiche normative predisposte in vista dell’applicazione del Regolamento (UE) 2226/2017 (*Entry/exit*). In quell’occasione è stato proposto l’inserimento nel TUI dell’articolo 10-*quater*, che introdurrebbe un nuovo provvedimento denominato “*decisione di riammissione*” (in attuazione del medesimo articolo 6, par. 3, della c.d. “*direttiva rimpatri*”), per i casi rientranti nell’ambito di applicazione degli accordi stipulati dall’Italia con Stati membri, vigenti alla data di entrata in vigore della medesima direttiva (13 gennaio 2009). Da tale quadro emerge chiaramente la questione riguardante la necessità di emettere un provvedimento formale a garanzia delle procedure di frontiera sopracitate, le quali, invece, ad oggi, sono condotte in estrema speditezza, attraverso uno scambio di semplici note tra gli Stati interessati; infatti, negli accordi in parola, è contenuta la clausola espressa “*senza formalità*” che consente, a livello operativo, di consegnare alla parte ricevente lo straniero con il mero scambio di una richiesta (o domanda) di riammissione (sia pur conforme a modello tipo annesso ai medesimi accordi) cui fa da contraltare un atto d’accettazione della medesima richiesta. Proprio a fronte di tale prassi, all’interno del contezioso in atto, è cominciata ad emergere la contestazione a carico delle autorità italiane,

fondata sulla considerazione per cui il riaccompagnamento verso un altro Stato membro, in quanto incide sulla sfera giuridica dei soggetti interessati, dovrebbe per conseguenza essere disposto con provvedimento amministrativo motivato, notificato al soggetto interessato e impugnabile innanzi all'autorità giudiziaria (*Rif.* caso Mahmood ZEESHAN *contro* Ministero dell'Interno, 2021).

3. Effetti sulle competenze regionali e delle autonomie locali

//

4. Effetti sull'organizzazione della pubblica amministrazione

//

5. Effetti sulle attività dei cittadini e delle imprese

//

Altro

//