



Ministero dell'Interno

UFFICIO AFFARI LEGISLATIVI E RELAZIONI PARLAMENTARI

N. 5004/A2021-002539/Uff. IX
Affari europei e Internazionali

Roma, data del protocollo

All. 2

ALLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI
Dipartimento Politiche Europee
(rif. DPE 6466-P-14/07/2021)
infoattiue@governo.it

OGGETTO: Proposta di Regolamento del Consiglio 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).
COM (2021) 278

Con riferimento alla nota sopra richiamata, riguardante l'oggetto, si trasmette la Relazione inerente all'oggetto, prevista dall'art. 6, comma 4 della legge 24 dicembre 2012, n. 234 recante "Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea".

Non si trasmette la tabella di concordanza, in quanto la nuova disciplina dettata dalla proposta in esame non interviene su norme interne.

IL DIRETTORE DELL'UFFICIO
Riccardo Carpino

Relazione

ai sensi dell'art. 6, comma 4, della legge 24 dicembre 2012, n. 234

Oggetto dell'atto:

Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio 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.

- **Codice della proposta:** COM(2021) 278 del 02/06/2021
- **Codice interistituzionale:** 2021/0140 (CNS)
- **Amministrazione con competenza prevalente:** MINISTERO DELL' INTERNO

Premessa: finalità e contesto

La proposta legislativa in analisi, tesa all'abrogazione del precedente Regolamento UE n.1053 del 2013, è pienamente condivisibile nella sua impostazione di fondo, volta a intervenire sul meccanismo di monitoraggio e valutazione della conformità all'*acquis* di Schengen da parte di tutti gli S.M., in maniera tale da elevare il livello di fiducia reciproca tra di essi e raggiungere la maggiore possibile uniformità nell'applicazione delle norme comunitarie.

quadro normativo

protocollo n. 19 allegato al TUE e al TFUE

Regolamento UE 1053/2013 istitutivo di un meccanismo di valutazione e di controllo per verificare l'applicazione dell'acquis di Schengen

Regolamento (UE) 2017/2226, sul sistema di ingressi/uscite

Regolamento (UE) 2018/1240, sul sistema europeo di autorizzazione ai viaggi (ETIAS)

Regolamento (UE) 2018/817 sull'interoperabilità delle banche dati UE

Regolamento (CE) 768/2008, sul sistema di informazione visti (VIS)

Regolamento (UE) 2018/1862 sull'istituzione, l'esercizio e l'uso del sistema d'informazione Schengen (SIS) nel settore della cooperazione di polizia e della cooperazione giudiziaria in materia penale.

finalità generali:

- *aumento dell'orientamento strategico del meccanismo, rendendolo più flessibile e rivedendo i settori in cui sono valutati i singoli Stati, procedendo gradualmente a valutazioni basate sui rischi, estendendo da 5 a 7 anni i cicli di valutazione e rafforzando le forme e i metodi del monitoraggio;*
- *abbreviazione e semplificazione delle procedure, attraverso la revisione delle scadenze dei processi di valutazione, rafforzando il ruolo del Consiglio in caso di gravi carenze e, in generale, nel follow-up e monitoraggio,*
- *rafforzamento della valutazione sotto il profilo del rispetto dei diritti fondamentali,*

MODELLO

(da compilare a cura dell'Amministrazione con competenza prevalente)

- con il coinvolgimento dell'Agenzia dell'UE per i diritti fondamentali;
- incentivazione della partecipazione degli esperti degli Stati membri e della cooperazione con organi e organismi dell'UE, attraverso la creazione di gruppi di esperti e il rafforzamento della cooperazione con Frontex, eu-Lisa, Europol, Garante europeo della protezione dati e Agenzia dell'UE per i diritti fondamentali.

A. Rispetto dei principi dell'ordinamento europeo

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

La proposta rispetta il principio di attribuzione in quanto la base giuridica è correttamente individuata nell'articolo 70 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE). Tale norma dispone che il Consiglio adotti, su proposta della Commissione, misure che stabiliscano le modalità con cui gli Stati membri, in collaborazione con la Commissione, effettuano una valutazione oggettiva e imparziale dell'attuazione delle politiche dell'Unione da parte degli stati membri - in particolare, al fine di favorire rapporti di reciproca fiducia e riconoscimento - nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

2. Rispetto del principio di sussidiarietà

La proposta rispetta il principio di sussidiarietà in quanto, nell'intento di migliorare e rendere più efficiente il meccanismo già esistente (Regolamento 1053/2013), mira ad una sempre maggiore condivisione delle responsabilità tra la Commissione e gli S.M., al fine di individuare tempestivamente le varie carenze del sistema Schengen che possano derivare da asimmetrie di natura politica, scarsa fiducia reciproca e dall'attuazione non corretta dell'*acquis* di Schengen. Si ritiene che solo la pressione cogente, esercitata dalle maggiori istituzioni dell'UE, può costituire la spinta necessaria per ottenere dai vari stati membri l'impegno a porre rimedio alle suddette carenze che espongono costantemente a notevoli rischi la tenuta dell'intero sistema.

3. Rispetto del principio di proporzionalità

La proposta rispetta il principio di proporzionalità, in quanto il meccanismo di valutazione dell'*acquis* di Schengen è stato istituito nel 2013 mediante un Regolamento, e quindi la revisione deve avvenire con il medesimo strumento. La proposta pone rimedio in modo proporzionato ad alcune carenze riscontrate nel meccanismo di valutazione unificando in un unico atto della Commissione le relazioni di valutazione e le raccomandazioni e rafforzando il ruolo del Consiglio nel monitoraggio dell'attuazione degli impegni dell'*acquis*.

B. Valutazione complessiva del progetto e delle sue prospettive negoziali

1. Valutazione del progetto e urgenza

La valutazione delle finalità generali del progetto è complessivamente positiva, in quanto introduce miglioramenti complessivi dei meccanismi di valutazione dell'*acquis* di Schengen

E' indubbio che con la presente proposta, nell'ambito dell'esercizio delle specifiche competenze¹, vengano conferiti molteplici compiti esecutivi alla Commissione dell'Unione europea, tra i quali l'adozione degli atti di esecuzione immediatamente applicabili, pur se in casi debitamente giustificati, che risultino connessi ad una grave carenza nell'applicazione dell'acquis di Schengen e ad imperativi motivi d'urgenza.

D'altra parte, un maggior coinvolgimento del Consiglio, nonché il ruolo consultivo del neocostituito Forum Schengen, aumenteranno, di fatto, la portata politica del meccanismo tecnico di controllo di qualità, con l'obiettivo di supportare gli Stati membri nell'attuazione delle azioni da porre in essere per il superamento delle carenze riscontrate.

In particolare, si evidenzia:

- l'introduzione di nuove definizioni in termini di maggiore chiarezza (art. 2)
- l'introduzione di nuovi metodi di attività per le valutazioni, come la possibilità di usare i collegamenti da remoto (art. 6). Rilevano, infatti, rispetto alla normativa attuale, tutte le modalità inerenti le attività della Commissione, non solo di valutazione ma anche di monitoraggio, tra le quali si evidenziano le nuove visite di verifica circa lo stato di avanzamento del piano di azione².
- la definizione di norme di cooperazione con organi e organismi UE (art. 7), intensificate le sinergie con altre piattaforme UE, quale la piattaforma multidisciplinare europea di lotta alle minacce della criminalità (EMPACT³). In tale contesto, risultano condivisibili le modifiche sostanziali introdotte nelle tempistiche dei report, e dei follow-up, al fine di garantire che le carenze siano sanate più rapidamente, anche riducendo gli oneri amministrativi, nonché garantire il richiamo alla sinergia con altri strumenti di controllo di qualità europei (quali la Valutazione di Vulnerabilità di Frontex ed EMPACT di Europol) e nazionali, allo scopo di evitare duplicazioni e misure confliggenti.
- l'estensione da 5 a 7 anni del programma di valutazione pluriennale (art. 12);
- il rafforzamento della formazione degli esperti addetti alla valutazione (art. 16);
- la modifica alla procedura di svolgimento delle visite senza preavviso eliminando, in alcuni casi, l'obbligo di notifica preliminare allo Stato membro (art. 19). Sono rese più mirate e concise le relazioni di valutazione (art. 21) e regolate le procedure di follow-up, e monitoraggio, in particolare nei casi in cui viene riscontrata una grave carenza nell'attuazione dell'acquis (art. 22 e 23);
- la previsione – condivisibile - secondo la quale "la valutazione dovrebbe riguardare anche le pratiche di soggetti privati, come le compagnie aeree o i fornitori esterni di servizi, nella misura in cui siano coinvolti o interessati dall'attuazione dell'acquis di Schengen quando cooperano con gli Stati membri... nella misura in cui svolgono funzioni per conto degli Stati membri assistendoli nell'applicazione operativa delle disposizioni dell'acquis di Schengen."⁴. Tale richiamo – per gli aspetti di polizia di frontiera - appare determinante in ordine agli adempimenti che comportino modifiche infrastrutturali ed investimenti economici da parte dei privati, quali ad esempio l'adeguamento degli spazi deputati ai controlli di prima linea in frontiera e la realizzazione delle opere connesse all'implementazione del sistema EES nelle strutture portuali e aeroportuali;
- la previsione – all'articolo 17 – di una la composizione annuale del gruppo di esperti da impiegare nell'anno successivo, imponendo di fatto agli Stati Membri un vincolo

¹ Di cui al Regolamento (UE) n. 182/2011, che stabilisce le regole ed i principi generali relativi alle modalità di controllo da parte degli Stati membri dell'esercizio delle competenze di esecuzione attribuite alla Commissione.

² Artt. 5 e 6.

³ EMPACT (Piattaforma multidisciplinare europea contro le minacce criminali)

⁴ *Considerando* 7 della proposta in esame.

MODELLO

(da compilare a cura dell'Amministrazione con competenza prevalente)

preventivo di disponibilità che - in considerazione della ridotta platea di valutatori italiani nel settore Return - potrebbe costituire - a livello pratico operativo - in fase di attuazione, una criticità. La norma dispone infatti che gli Stati Membri, entro quattro settimane dall'invito della Commissione, designino almeno un esperto qualificato per ciascun settore specifico stabilito nel programma di valutazione pluriennale e che lo sostituiscano senza ritardo in caso di indisponibilità.

2. Conformità del progetto all'interesse nazionale

Il miglioramento della valutazione dell'acquis di Schengen - conforme all'interesse nazionale - costituisce un significativo step in importanti settori, quale la gestione delle frontiere esterne, la politica comune dei visti, la cooperazione di polizia, le politiche di rimpatrio e l'impiego del sistema d'informazione Schengen.

3. Prospettive negoziali ed eventuali modifiche ritenute necessarie od opportune

Lo scorso ottobre è stato diramato il testo di compromesso della Presidenza del Consiglio UE⁵ sulla proposta legislativa in esame, che si ritiene improntato ad affermare un maggiore e più equilibrato bilanciamento delle competenze tra Commissione e Consiglio, in particolare, su aspetti da cui discendono implicazioni anche politiche, che parrebbe consentire maggiori margini di concertazione in ordine alle conclusioni della procedura di verifica (proposed closure).

Riguardo a tale testo di compromesso e, relativamente agli articoli di interesse, i rappresentanti di questo Ministero hanno espresso la propria posizione nel corso della riunione del 13-14 ottobre 2021⁶, laddove è stata prefigurata la possibilità di scelta tra due possibili evoluzioni negoziali (ipotesi A e ipotesi B).

A tal proposito, per quanto riguarda gli articoli 23 e 24, è stata privilegiata l'opzione B, quella che conferisce maggiore peso decisionale al Consiglio nel momento in cui a tale istituzione viene riconosciuto il diritto a dare la propria approvazione sulla chiusura dell'action plan e non già ad esprimere un semplice parere.

Di medesimo tenore risulta ciò che attiene all'art. 21, sul quale i rappresentanti italiani di questa Amministrazione hanno espresso riserva di esame; si ritiene, infatti, anche in questo caso, più opportuna la scelta dell'opzione B, la quale prevede - a differenza della A - un preliminare passaggio della relazione di valutazione al vaglio del Consiglio congiuntamente ad una proposta di raccomandazioni, prima di essere inviata al Parlamento Europeo e a quelli nazionali.

C. Valutazione d'impatto

1. Impatto finanziario

Non si prevede la necessità di stanziamenti aggiuntivi per l'attuazione della proposta.

2. Effetti sull'ordinamento nazionale

La proposta non determina mutamenti sostanziali alla disciplina vigente.
Il meccanismo di valutazione, infatti, è già esistente.

⁵ Bozza di regolamento del Consiglio dell'UE n. WK 11692/2021 INIT del 4 ottobre 2021 (allegato 1).

⁶ Contenute nel resoconto della riunione del Gruppo Scheval del 13/14 ottobre 2021 (allegato 2).

MODELLO

(da compilare a cura dell'Amministrazione con competenza prevalente)

3. Effetti sulle competenze regionali e delle autonomie locali
La proposta incide prevalentemente sulla valutazione di attuazione dell'acquis di Schengen, che riguarda fundamentalmente la gestione delle frontiere esterne, la politica dei visti, e la cooperazione di polizia, materie riservate alla potestà legislativa dello Stato (art. 117, comma 1, lettere b) e h) della Costituzione). Non si rilevano pertanto competenze regionali o delle autonomie locali.
4. Effetti sull'organizzazione della pubblica amministrazione
Nulla da rilevare.
5. Effetti sulle attività dei cittadini e delle imprese
Nulla da rilevare.

Altro

Nulla da rilevare.
