



NOTA N. 44

PROPOSTA DI REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO CHE MODIFICA IL REGOLAMENTO (CE) N. 562/2006 PER QUANTO RIGUARDA IL RAFFORZAMENTO DELLE VERIFICHE NELLE BANCHE DATI PERTINENTI ALLE FRONTIERE ESTERNE

TITOLO ATTO:	Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 562/2006 ¹ per quanto riguarda il rafforzamento delle verifiche nelle banche dati pertinenti alle frontiere esterne		
NUMERO ATTO	COM(2015) 670		
NUMERO PROCEDURA	2015/0307 (COD)		
AUTORE	Commissione europea		
DATA DELL'ATTO	15/12/2015		
DATA DI TRASMISSIONE	18/01/2016		
SCADENZA OTTO SETTIMANE	15/03/2016		
ASSEGNATO IL	20/01/2016		
COMM.NE DI MERITO	1 ^a	Parere motivato entro	25/02/2016
COMM.NI CONSULTATE	3 ^a e 14 ^a	Oss.ni e proposte entro	18/02/2016
OGGETTO	L'atto provvede a modificare il regolamento (CE) n. 562/2006 al fine di rafforzare la sicurezza nello spazio senza controllo alle frontiere interne, imponendo agli Stati membri l'obbligo di effettuare verifiche sistematiche sui beneficiari del diritto alla libera circolazione ai sensi del diritto dell'Unione europea (UE).		
BASE GIURIDICA	Articolo 77, paragrafo 2, lettera <i>b</i>) del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), ai sensi del quale il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, adottano le misure riguardanti i controlli ai quali sono sottoposte le persone che attraversano le frontiere esterne.		

¹ Regolamento (CE) n. 562/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 marzo 2006, che istituisce un codice comunitario relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen). Vd. anche la [versione consolidata](#) (che tiene conto delle modifiche apportate).

PRINCIPI DI SUSSIDIARIETÀ E PROPORZIONALITÀ

La Commissione dichiara la proposta conforme al principio di sussidiarietà, in quanto il controllo alle frontiere esterne è effettuato nell'interesse di tutti gli Stati membri che hanno abolito il controllo di frontiera interno e deve essere pertanto effettuato secondo norme comuni.

In merito al principio di proporzionalità, la Commissione afferma che l'esecuzione di verifiche sistematiche nelle banche dati pertinenti anche per i beneficiari del diritto alla libera circolazione ai sensi del diritto dell'UE non va al di là di quanto necessario per perseguire uno degli obiettivi del controllo alle frontiere esterne: precisa infatti che il contenuto delle banche dati consultate è limitato agli aspetti rilevanti per la sicurezza interna e che tutti i motivi che fanno scattare una segnalazione nel sistema d'informazione Schengen sono collegati all'esigenza di preservare la sicurezza interna degli Stati Schengen, data l'assenza di verifiche alle frontiere interne.

ANNOTAZIONI:

Ai sensi dell'art. 6, comma 4, della legge n. 234/2012, sulla proposta in oggetto è stata trasmessa alle Camere una [Relazione](#) elaborata dal Ministero dell'Interno (in merito alle cui valutazioni vd. infra).

CONTESTO DELLA PROPOSTA

Motivi e obiettivi della proposta

La proposta prevede una modifica mirata del regolamento (CE) n. 562/2006 per rafforzare la sicurezza nello spazio senza controllo alle frontiere interne. Essa intende pertanto imporre l'obbligo per gli Stati membri di effettuare verifiche sistematiche sui beneficiari del diritto alla libera circolazione ai sensi del diritto dell'Unione quando attraversano la frontiera esterna, consultando le banche dati sui documenti smarriti o rubati e al fine che tali persone non rappresentino una minaccia per l'ordine pubblico o la sicurezza interna.

La Commissione ricorda che il controllo alle frontiere esterne è una delle principali misure di salvaguardia dello spazio senza controllo alle frontiere interne, tanto più necessaria in risposta all'aggravarsi della minaccia terroristica in Europa, come hanno dimostrato gli attentati di Parigi, Copenaghen e Bruxelles.

La relazione introduttiva evidenzia come la minaccia del terrorismo non si limiti a un unico Stato membro né risulti solo da fattori esterni. Il fenomeno dei terroristi combattenti stranieri, molti dei quali cittadini dell'Unione, dimostra inoltre la necessità di rafforzare le verifiche alle frontiere esterne sui cittadini dell'Unione: in base a quanto contenuto nell'ultima relazione sul terrorismo in Europa pubblicata da Europol², si stima che fino a 5.000 cittadini dell'UE sono partiti per le zone di conflitto, principalmente in Siria e Iraq, e molto probabilmente si sono uniti alle forze dell'ISIS; molti autori dei recenti attentati

² Vd. [Europol](#), "European terrorism situation and trend report (TE-SAT)", del 6 luglio 2015.

terroristici, a partire da quello a Charlie Hebdo del gennaio 2015, hanno soggiornato o sono stati formati all'estero nelle zone controllate dalle organizzazioni terroristiche.

Al fine di aiutare le guardie di frontiera ad effettuare le opportune verifiche, come annunciato nell'Agenda europea sulla sicurezza³, nel giugno 2015 la Commissione ha portato a termine una prima serie di indicatori comuni di rischio per individuare possibili terroristi combattenti stranieri, stilato con il contributo degli Stati membri, del Servizio europeo per l'azione esterna, di Europol e Frontex.

La proposta risponde all'invito del Consiglio Giustizia e affari interni (GAI) rivolto alla Commissione nelle sue conclusioni del 9 novembre e del 20 novembre 2015, a "presentare una proposta per una revisione mirata del codice frontiere Schengen al fine di prevedere controlli sistematici dei cittadini dell'UE, compresa la verifica delle informazioni biometriche, nelle pertinenti banche dati presso le frontiere esterne dello spazio Schengen, sfruttando appieno le soluzioni tecniche al fine di non ostacolare la fluidità degli spostamenti".

Coerenza con le altre normative dell'Unione

La Commissione sottolinea che le misure che verranno prese alle frontiere esterne a seguito della modifica proposta non incideranno sul diritto alla libera circolazione dei cittadini dell'UE e dei loro familiari derivante dal Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e dalla [direttiva 2004/38/CE](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri.

In particolare, le disposizioni del Capo VI della direttiva 2004/38/CE autorizzano gli Stati membri a limitare l'esercizio del diritto alla libera circolazione dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari per motivi di ordine pubblico o di pubblica sicurezza, a condizione che siano rispettate le garanzie procedurali e materiali ivi previste, quali interpretate dalla Corte di giustizia dell'Unione europea⁴.

CONSULTAZIONE DELLE PARTI INTERESSATE

La Commissione ricorda che la questione della consultazione sistematica delle banche dati pertinenti in relazione ai cittadini dell'UE e agli altri beneficiari del diritto alla libera circolazione ai sensi del diritto dell'UE all'atto dell'attraversamento della frontiera esterna è all'ordine del giorno dalla primavera del 2014, dopo l'attentato terroristico al museo ebraico di Bruxelles e la conseguente discussione sulla lotta ai terroristi combattenti stranieri.

Il 15 giugno 2015 la Commissione ha adottato una raccomandazione ([C\(2015\)3894](#) e [allegato](#)) recante modifica della raccomandazione che ha istituito il "Manuale pratico per guardie di frontiera" (Manuale Schengen) comune, ad uso delle autorità competenti degli Stati membri per lo svolgimento del controllo di frontiera sulle persone ([C\(2006\)5186](#)). Gli

³ "Agenda europea sulla sicurezza interna per il periodo 2015-2020" (COM(2015) 185), del 28 aprile 2015.

Nell'ambito dell'Agenda europea sulla sicurezza, il 2 dicembre 2015 la Commissione ha inoltre presentato una **proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla lotta contro il terrorismo** (COM(2015)625) al fine di tener conto dell'evoluzione della minaccia terroristica in Europa e di prevenire e perseguire più efficacemente i reati connessi ai combattenti terroristi stranieri. Per approfondimenti vd. la [Nota n. 37](#), a cura del Servizio Studi del Senato della Repubblica.

⁴ Le norme da seguire sono quelle cui si riferisce la Corte di giustizia nella sentenza C-503/03, Commissione/Spagna, e che sono esposte nel manuale SIRENE.

adattamenti apportati al Manuale pratico sono finalizzati al miglioramento delle verifiche di frontiera e prendono in considerazione le raccomandazioni elaborate dalla Commissione, in stretta cooperazione con gli Stati membri, per una consultazione più intensa delle banche dati pertinenti sulla base di una valutazione sistematica dei rischi.

La questione è stata discussa in sede di gruppo di lavoro Frontiere nel 2014 e 2015. Ulteriori sviluppi sono stati inoltre sollecitati dalla Presidenza lussemburghese già nell'ottobre 2015 e formalmente richiesti in occasione del Consiglio Giustizia e affari interni del 20 novembre 2015 a seguito degli attentati terroristici di Parigi del 13 novembre 2015.

SINTESI DELLE MISURE PROPOSTE

La proposta modifica l'articolo 7 del regolamento (CE) n. 562/2006 introducendo:

- l'obbligo di effettuare, all'ingresso e all'uscita, **verifiche sistematiche** sui beneficiari del diritto alla libera circolazione ai sensi del diritto dell'Unione (ossia i cittadini dell'Unione e i loro familiari che non sono cittadini dell'Unione), consultando le **pertinenti banche dati** (il sistema d'informazione Schengen, la banca dati Interpol sui documenti smarriti o rubati, le banche dati nazionali contenenti informazioni sui documenti di viaggio rubati, smarriti o invalidati) e al fine di accertarsi che tali persone non rappresentino una minaccia per la sicurezza interna, l'ordine pubblico, le relazioni internazionali o la salute pubblica. Tale obbligo dovrà applicarsi a tutte le frontiere esterne, ossia alle frontiere aeree, marittime e terrestri;
- un rafforzamento della necessità di **verificare gli identificatori biometrici** integrati nei passaporti e nei documenti di viaggio rilasciati in conformità al regolamento (CE) n. 2252/2004 del Consiglio⁵, in caso di dubbi quanto all'autenticità del documento di viaggio o all'identità del titolare (nella relazione introduttiva, la Commissione ricorda che tale regolamento ha introdotto l'immagine del volto e le impronte digitali come elementi di sicurezza dei passaporti dei cittadini dell'UE al fine di renderli più sicuri e creare un collegamento affidabile fra il titolare e il passaporto);
- la possibilità per gli Stati membri, qualora alle frontiere esterne terrestri e marittime la consultazione sistematica delle banche dati per tutti i beneficiari del diritto alla libera circolazione ai sensi del diritto dell'Unione rischi di avere un **impatto sproporzionato sul flusso di traffico**, di limitarsi a eseguire **verifiche mirate** nelle banche dati, in base a una **valutazione dei rischi** connessi con la sicurezza interna, l'ordine pubblico o le relazioni internazionali degli Stati membri o con una minaccia per la salute pubblica. L'analisi dei rischi dovrà essere comunicata a Frontex (l'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea)⁶ ed essere oggetto di relazioni periodiche alla Commissione e a Frontex;

⁵ Regolamento (CE) [n. 2252/2004](#) del Consiglio, del 13 dicembre 2004, relativo alle norme sulle caratteristiche di sicurezza e sugli elementi biometrici dei passaporti e dei documenti di viaggio rilasciati dagli Stati membri. Il regolamento è stato modificato dal regolamento (CE) [n. 444/2009](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 maggio 2009 (vd. la [versione consolidata](#)).

⁶ Frontex è stata istituita con il regolamento (CE) n. 2007/2004 del Consiglio, del 26 ottobre 2004, poi modificato dal regolamento (UE) n. 1168/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2011. E' attualmente al vaglio delle istituzioni europee la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla guardia costiera e di frontiera europea e che abroga il regolamento (CE) n. 2007/2004, il regolamento (CE) n. 863/2007 e la

- l'eliminazione del margine lasciato agli Stati membri quanto alla possibilità di non effettuare **verifiche sui cittadini di Paesi terzi all'uscita**. La proposta allinea l'art. 7, par. 3, lettere b) e c), all'attuale obbligo di effettuare verifiche sistematiche nelle banche dati all'ingresso affinché i cittadini di Paesi terzi non siano considerati una minaccia per l'ordine pubblico, la sicurezza interna o le relazioni internazionali di uno degli Stati membri.

La proposta costituisce uno sviluppo delle disposizioni dell'*acquis* di Schengen cui il Regno Unito e l'Irlanda non partecipano, a norma, rispettivamente, della decisione 2000/365/CE del Consiglio e della decisione 2002/192/CE del Consiglio. Per quanto riguarda la Danimarca, a norma degli artt. 1 e 2 del protocollo n. 22 allegato al trattato sull'Unione europea e al trattato sul funzionamento dell'Unione europea, questa potrà decidere, entro un periodo di sei mesi dalla decisione del Consiglio sul regolamento, se vorrà recepirlo nel proprio ordinamento interno.

LE DISCUSSIONI IN SEDE DI CONSIGLIO

Tenuto conto che la proposta di regolamento risponde alla sopra citata richiesta del Consiglio GAI del 20 novembre 2015 e viste le conclusioni del Consiglio europeo del dicembre 2015 e del febbraio 2016, che hanno ribadito la necessità di assicurare l'identificazione e la registrazione di tutti gli ingressi, "ivi compresi i controlli di sicurezza sistematici mediante raffronto con le banche dati europee, in particolare il sistema di informazione Schengen", la Presidenza olandese del Consiglio ritiene che il raggiungimento di un accordo su tale proposta rivesta priorità assoluta.

In occasione del Consiglio GAI del **25 febbraio 2016 è stato adottato un orientamento generale**, sulla cui base verranno avviati i negoziati con il Parlamento europeo.

Il testo di compromesso presentato dalla Presidenza è risultato accettabile per una "maggioranza sufficiente di delegazioni", ad eccezione della durata della deroga transitoria alle verifiche sistematiche alle frontiere aeree.

Tale testo prevede, infatti, all'art. 7, par. 2 *quinquies*, l'inserimento di una **deroga alle verifiche sistematiche alle frontiere aeree per un periodo transitorio limitato**. In linea di principio tale approccio è risultato accettabile per una netta maggioranza di delegazioni, ma alcune di esse hanno espresso la preferenza per un periodo il più breve possibile, e hanno proposto 6 mesi, mentre altre hanno richiesto un periodo più lungo per dare agli Stati membri il tempo di adeguare le proprie risorse e infrastrutture, se necessario. Il Consiglio GAI del 25 febbraio ha infine raggiunto l'accordo per un **periodo transitorio di 6 mesi**.

La proposta risulta attualmente all'esame dei Parlamenti nazionali di Austria, Belgio, Repubblica ceca, Finlandia, Germania, Lituania, Polonia, Romania, Slovacchia, Svezia e Regno Unito.

La Repubblica ceca ha completato l'esame e, pur non ravvisando problemi di sussidiarietà, ha avviato un dialogo politico con la Commissione europea.

LA RELAZIONE DEL GOVERNO E LE PROSPETTIVE NEGOZIALI DELLA PROPOSTA

Ai sensi dell'art. 6, comma 4, della legge 24 dicembre 2012, n. 234, in data 23 febbraio 2016 il dipartimento Politiche europee presso la Presidenza del Consiglio dei ministri ha trasmesso alle Camere la Relazione elaborata dal Ministero dell'Interno sulla proposta di regolamento in esame.

Non sono rilevate criticità in merito al rispetto del principio di attribuzione e alla correttezza della base giuridica.

Si ritiene rispettato il **principio di sussidiarietà** in quanto l'obiettivo della proposta, di stabilire norme comuni riguardanti l'estensione e il tipo di verifiche da eseguire alle frontiere esterne, può essere conseguito meglio a livello di Unione europea.

Analogamente, si ritiene rispettato il **principio di proporzionalità**, in quanto la consultazione delle pertinenti banche dati è limitata agli aspetti rilevanti per la sicurezza interna.

La Relazione fornisce quindi una **valutazione complessivamente positiva** del progetto e delle sue prospettive negoziali, sottolineando in particolare che:

- gli obiettivi della proposta (con particolare riferimento alla necessità di prevedere controlli sistematici in ingresso e in uscita su tutti i viaggiatori) sono collegati all'esigenza di preservare la sicurezza interna degli Stati Schengen;
- il progetto può ritenersi **conforme all'interesse nazionale**, considerata l'importanza del mantenimento dell'ordine e della sicurezza interne, nonché della funzione di prevenzione di atti terroristici;
- alcune preoccupazioni concernono i maggiori controlli ai valichi di frontiera che la proposta comporterebbe, in particolare con riferimento a ritardi e lungaggini che potrebbero manifestarsi in determinate circostanze temporali (periodi di festività o particolari situazioni meteorologiche che determinerebbero il dirottamento di collegamenti aerei o marittimi) e che richiederebbero pertanto deroghe anche alle **frontiere aeree**.

La Relazione fa riferimento al testo di compromesso presentato dalla Presidenza il 22 febbraio 2016, ritenuto accettabile dalla maggior parte delle delegazioni, ad eccezione della parte relativa a possibili deroghe in ordine ai controlli sistematici alle "frontiere aeree". Il nostro Governo ritiene che tale questione dovrà essere "necessariamente definita a livello politico, al fine di assicurare un chiaro bilanciamento fra le priorità connesse alla sicurezza e l'impatto che l'adozione di dette misure può comportare da un punto di vista 'economico'".

Con riferimento all'**impatto finanziario** della proposta, la Relazione evidenzia nuovamente le difficoltà che le nuove procedure di controllo potrebbero determinare, con lungaggini e ritardi nelle procedure di controllo.

L'attuazione della proposta non inciderà **sull'ordinamento nazionale**, se non per eventuali adeguamenti a livello di disciplina di dettaglio.

Non si ravvisano effetti diretti sulla **legislazione regionale**.

Effetti vi saranno invece sull'organizzazione della **pubblica amministrazione**, per quanto riguarda gli organici della polizia di frontiera e la gestione del traffico passeggeri, nonché su **nuovi oneri per gli enti gestori** che dovranno supplire all'inadeguatezza strutturale di alcuni aeroporti.