



PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI
DIPARTIMENTO POLITICHE EUROPEE
Servizio Informative parlamentari e Corte di Giustizia UE

Presidenza del Consiglio dei Ministri
DPE 0002020 P-4.22.25
del 23/02/2016



13411037

Camera dei Deputati
Ufficio Rapporti con l'Unione Europea

Senato della Repubblica
Ufficio dei rapporti con le istituzioni
dell'Unione Europea

e p.c.

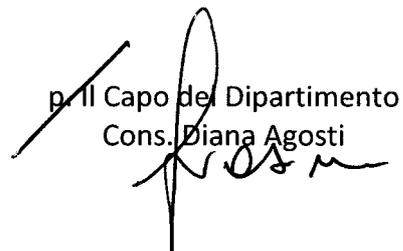
Ministero dell'Interno
Nucleo di valutazione degli atti UE

Ministero delle Infrastrutture e dei
Trasporti
Nucleo di valutazione degli atti UE

Ministero degli Affari Esteri e della
cooperazione internazionale
Nucleo di valutazione degli atti UE

OGGETTO: Trasmissione, ai sensi dell'art. 6, comma 4, della legge 24 dicembre 2012 n. 234, della relazione concernente una 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. COM (2015) 670.

Si trasmette, ai sensi dell'art. 6, comma 4, della legge 24 dicembre 2012 n. 234, la relazione elaborata dal Ministero dell'Interno in merito al progetto di atto legislativo dell'Unione Europea di cui all'oggetto.

p. Il Capo del Dipartimento
Cons. Diana Agosti




Ministero dell'Interno

UFFICIO AFFARI LEGISLATIVI E RELAZIONI PARLAMENTARI

N.5004/A2015-003869/Uff. IX

Roma, 23. febbraio 2016

ALLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

- Dipartimento Politiche Europee- Servizio informative parlamentari
e Corte di Giustizia UE

(Rif. nota n. DPE- 536 P.4-22.25 del 19 gennaio 2016)

e, p.c.:

AL MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI

- Nucleo di valutazione degli atti UE

AL MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI E DELLA
COOPERAZIONE INTERNAZIONALE

- Nucleo di valutazione degli atti UE

R O M A

OGGETTO: Richiesta di Relazione

Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica
il regolamento (CE) n. 526/2006 per quanto riguarda il rafforzamento delle
verifiche nelle banche dati pertinenti alle frontiere esterne

Codice della Proposta: COM (2015) 670

Con riferimento alla nota sopra richiamata, si trasmette la Relazione, ai sensi dell'art.
6, commi 4 e 5, della legge n. 234/2012 recante "Norme generali sulla partecipazione
dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione
europea" relativa alla proposta di Regolamento indicata in oggetto.

Considerato che l'atto comunitario sarà esaminato oggi dalla I Commissione del
Senato della Repubblica, si sarà grati a codesto Dipartimento per un tempestivo invio della
Relazione agli Organi parlamentari.

IL PREFETTO
VICE DIRETTORE DELL'UFFICIO
Sergio Ferriolo

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 che modifica il Regolamento n. 526/2006, rispetto al potenziamento dei controlli presso le pertinenti banche dati alle frontiere esterne

- **Codice della proposta:** COM(2015) 670
- **Codice interistituzionale:** 2015/307(COD)
- **Amministrazione con competenza prevalente:** Ministero dell'Interno

Premessa: finalità e contesto

La presente proposta prevede una modifica mirata del 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) per rafforzare la sicurezza nello spazio senza controllo alle frontiere interne. Essa risponde all'invito del Consiglio rivolto alla Commissione nelle conclusioni del 9 e 20 novembre 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".

L'iniziativa legislativa nasce, in particolare, dalla richiesta avanzata dal Consiglio GAI con le Conclusioni del 9 e 20 novembre 2015 (con un mandato politico chiaro, che non lascia ampi margini di intervento da cui consegue, pertanto, che eventuali deroghe (eccezioni) al principio generale dovranno risultare molto contenute), che ha invitato la Commissione a "presentare una proposta di Regolamento per una revisione mirata del Codice Frontiere Schengen al fine di prevedere controlli sistematici dei cittadini comunitari, inclusa la verifica dei dati biometrici, nelle pertinenti banche dati alle frontiere esterne dell'area Schengen, prevedendo un uso completo delle soluzioni tecnologiche al fine di non ostacolare la fluidità del traffico passeggeri".

Il Codice Frontiere Schengen (SBC), nella sua formulazione attuale dell'art. 7, pone una distinzione netta tra "verifica minima" (che costituisce la regola per i beneficiari) e "verifica approfondita" (prevista per i cittadini di Paesi terzi) e, in tale ottica, tra verifiche effettuate in entrata e verifiche in uscita dal territorio comune, prevedendo, pertanto, diverse procedure di controllo per i beneficiari del diritto alla libera circolazione e per i cittadini di Paesi terzi (TCNs).

La proposta in parola, che si compone di 2 soli articoli e che disciplina la **modifica dell'articolo 7, paragrafi 2** (che viene completamente riformulato) e **3** (lett. a, punti i e ii e lett. b, punto iii), ha previsto una verifica c.d. "sistematica" alle frontiere esterne (aeree, marittime e terrestri), sia in ingresso che in uscita, anche nei confronti dei beneficiari del diritto alla libera circolazione secondo il diritto dell'Unione (cittadini UE e membri delle loro famiglie che non sono cittadini dell'Unione, secondo quanto previsto dalla Direttiva 2004/38/CE, e ripreso nella normativa nazionale con il Decreto Leg.vo attuativo del 6 febbraio 2007, nr. 30), con riscontro, nelle pertinenti Banche Dati, dei documenti di viaggio (con particolare riferimento alle "sezioni documentali" del SIS II e della BD Interpol), e

delle persone (al fine di accertare che le stesse non rappresentino una minaccia per l'ordine pubblico e per la sicurezza interna). Tale combinazione di verifiche sistematiche (documenti e persone) nelle pertinenti banche dati consentirà, inoltre, di assicurare sinergie nell'architettura di sistema dei controlli, attualmente non possibile a causa dell'asimmetria delle due verifiche.

Contestualmente, la proposta legislativa dispone che anche per i cittadini di Paesi terzi siano previste solo “*verifiche approfondite sistematiche*”, estendendo le verifiche “*in tutte le banche dati*” anche ai controlli in uscita dall'area comune, al fine di accertare che il cittadino di Paese terzo non rappresenti una minaccia per l'ordine pubblico e la sicurezza interna (mentre, la formulazione attuale dell'art. 7, punto 3, prevede verifiche sistematiche per i cittadini di Paesi terzi, in tutte le banche dati, solo in ingresso nell'area comune).

Le misure proposte, non vanno comunque ad incidere sull'esercizio del diritto alla libera circolazione dei cittadini dell'UE e dei loro familiari (derivante dal TFUE e dalla citata direttiva 2004/38/CE), atti questi che non prevedono in capo ai citati beneficiari il diritto a non essere sottoposti a verifiche di sicurezza all'atto dell'attraversamento delle frontiere esterne.

L'adozione di tale misura, secondo la Commissione, potrebbe comunque comportare alcune problematiche soprattutto alle frontiere esterne terrestri e marittime, in termini di code e lungaggini nei controlli, connesse anche all'assenza/carenza di infrastrutture (contrariamente agli aeroporti dove le procedure di controllo sono maggiormente strutturate), preoccupazioni che hanno determinato la Commissione a prevedere, nella proposta, deroghe (c.d. “*controlli mirati*”) – senza opportunamente circostanziarle – da attuare sulla scorta di una specifica valutazione dei rischi in termini di sicurezza interna, ordine pubblico, delle relazioni internazionali degli SM ovvero di minaccia per la salute pubblica.

In tale ottica, ogni SM dovrebbe pertanto valutare i rischi alla luce dei flussi passeggeri e della tipologia degli stessi, tenendo conto che l'effettuazione di detti *controlli mirati* (deroga al principio generale) dovrebbe essere limitata, nello scopo e nella durata, allo stretto indispensabile (e, pertanto, non eccedere quanto ritenuto necessario sulla scorta dell'analisi dei rischi).

Relativamente alle motivazioni (categorie) che potrebbero consentire l'attuazione di deroghe alla sistematicità dei controlli (oltre agli esiti delle analisi dei rischi), si segnala che nel corso delle citate riunioni sono stati evidenziati altri aspetti, quali la provenienza, il *profiling* (compresa l'età), le rotte seguite, le motivazioni del viaggio (citando l'esempio di coloro che risiedono nelle aree di confine e attraversano quotidianamente la frontiera esterna), etc.

Di seguito all'illustrazione degli obiettivi e della portata dell'iniziativa a cura della Commissione, le delegazioni hanno avanzato una serie di commenti e osservazioni, che hanno determinato la Presidenza di turno, unitamente alla Commissione stessa, ad apportare modifiche mirate alla proposta di Regolamento (*doc. 5208/16 del 15 gennaio* scorso).

A. Rispetto dei principi dell'ordinamento europeo

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

L'articolo 77, paragrafo 2, lettera b), TFUE costituisce la base giuridica della presente proposta. La presente proposta modifica il 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), basato sulle corrispondenti disposizioni del trattato che istituisce la Comunità europea, cioè l'articolo 62, punto 1 (frontiere interne) e punto 2, lettera a) (frontiere esterne), rispettivamente.

2. Rispetto del principio di sussidiarietà

L'azione nel settore della libertà, sicurezza e giustizia rientra nella competenza concorrente dell'UE e

degli Stati membri a norma dell'articolo 4, paragrafo 2, TFUE. Pertanto, il principio di sussidiarietà è applicabile in virtù dell'articolo 5, paragrafo 3, del trattato sull'Unione europea (TUE), secondo cui l'Unione interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere conseguiti meglio a livello di Unione.

Poiché l'obiettivo della proposta è quello di stabilire norme comuni riguardanti l'estensione e il tipo di verifiche da eseguire alle frontiere esterne esso non può essere conseguito in misura sufficiente dagli Stati membri da soli, e può essere conseguito meglio a livello di Unione in attuazione del principio di sussidiarietà.

3. Rispetto del principio di proporzionalità

Il contenuto delle banche dati consultate è limitato agli aspetti rilevanti per la sicurezza interna; 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. Pertanto, l'esecuzione di verifiche sistematiche nelle banche dati pertinenti anche per i beneficiari del diritto alla libera circolazione ai sensi del diritto unionale non va al di là di quanto è necessario per perseguire uno degli obiettivi del controllo alle frontiere esterne.

B. Valutazione complessiva del progetto e delle sue prospettive negoziali

1. Valutazione del progetto e urgenza

La valutazione in ordine alla proposta è globalmente positiva atteso che gli obiettivi della stessa (con particolare riferimento alla necessità di prevedere controlli sistematici in ingresso ed in uscita su tutti i viaggiatori, compresi i beneficiari) sono collegati all'esigenza di preservare la sicurezza interna degli Stati Schengen, data l'assenza di verifiche alle frontiere interne.

2. Conformità del progetto all'interesse nazionale

Alla luce di quanto sopraesposto le disposizioni contenute nel progetto possono ritenersi conformi all'interesse nazionale, attesa l'importanza del mantenimento dell'ordine e sicurezza interna nazionale e delle funzioni di prevenzione al terrorismo che le misure permetteranno di conseguire.

3. Prospettive negoziali ed eventuali modifiche ritenute necessarie od opportune

Il testo proposto sebbene valutabile positivamente ha sollevato alcune serie preoccupazioni per quel che concerne i maggiori controlli ai valichi di frontiera (anche aerei), ove potrebbero manifestarsi, in determinate circostanze temporali (connesse alla massiccia, concomitante, affluenza di viaggiatori, in periodi di festività o a seguito di situazioni meteo che determinano il dirottamento di collegamenti aerei e marittimi, etc.), problematiche connesse a ritardi e lungaggini nelle procedure di controllo, da cui potrebbero scaturire, altresì, problemi di ordine e sicurezza pubblica, anche alla luce delle carenze di personale e, molto spesso, della insufficienza delle infrastrutture presenti, motivazioni che hanno determinato la richiesta di estendere le citate deroghe anche alle frontiere aeree.

L'ultimo testo di compromesso presentato dalla Presidenza di Turno il 22 febbraio c.m., risulterebbe

accettabile per la maggioranza delle delegazioni, ad eccezione della parte relativa alle possibili deroghe ai controlli sistematici alle frontiere aeree che è stato portato all'attenzione del Governo per una valutazione.

Infatti, le modalità di effettuazione dei controlli, permane una situazione di stallo, atteso che molte delegazioni sono a favore di tale previsione, mentre le altre sostengono che non dovrebbero essere previste delle deroghe per le frontiere aeree e che, comunque, in ogni caso, il periodo di tre anni previsto per l'attuazione pratica di tali deroghe è un lasso di tempo troppo lungo (art. 7, 2d).

Tale ultima questione dovrà essere necessariamente definita a livello politico, al fine di assicurare un chiaro bilanciamento tra le priorità connesse alla sicurezza e l'impatto che l'adozione di dette misure può comportare da un punto di vista "economico".

C. Valutazione d'impatto

1. Impatto finanziario

Come già evidenziato al punto precedente con le nuove procedure di controllo potrebbero determinarsi difficoltà connesse a ritardi e lungaggini nelle procedure di controllo, da cui potrebbero scaturire, altresì, problemi di ordine e sicurezza pubblica, anche alla luce delle carenze di personale e, molto spesso, della insufficienza delle infrastrutture presenti, motivazioni che hanno determinato la richiesta di estendere le citate deroghe anche alle frontiere aeree.

2. Effetti sull'ordinamento nazionale

La proposta novella un regolamento comunitario e pertanto non incide sull'ordinamento nazionale. Potranno essere opportuni eventuali adeguamenti a livello di disciplina di dettaglio.

3. Effetti sulle competenze regionali e delle autonomie locali

Non si ravvisano effetti diretti sulla legislazione regionale atteso che la materia rientra nella competenza legislativa esclusiva dello Stato ai sensi dell'articolo 117, comma 2 lett. a), b) e d) della Costituzione.

4. Effetti sull'organizzazione della pubblica amministrazione

La proposta è destinata a mutare l'assetto dei controlli alla frontiera con conseguenti criticità la carenza degli organici della polizia di frontiera, nonché quelle connesse alla gestione del traffico passeggeri.

5. Effetti sulle attività dei cittadini e delle imprese

La proposta è destinata a produrre oneri per gli enti gestori per quel che concerne l'inadeguatezza strutturale di alcuni aeroporti.

Altro

-
