

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XVII LEGISLATURA —————

Doc. XVIII
n. 111

RISOLUZIONE DELLA 1^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'Interno, ordinamento generale dello Stato e della Pubblica Amministrazione)

(*Relatore* BISINELLA)

approvata nella seduta del 9 marzo 2016

SULLA

**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 DEFINITIVO)**

ai sensi dell'articolo 144, commi 1 e 6, del Regolamento

Comunicata alla Presidenza il 14 marzo 2016

INDICE

| | | |
|-----------------------------------------------------------|-------------|---|
| Testo della risoluzione | <i>Pag.</i> | 3 |
| Parere della 14 ^a Commissione permanente | » | 5 |

La Commissione,

esaminata, ai sensi dell'articolo 144, commi 1 e 6 del Regolamento, la 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,

considerato che:

la proposta rientra tra le iniziative dell'Unione europea volte a contrastare l'aggravarsi della minaccia terroristica in Europa, con particolare riferimento ai combattenti stranieri (*foreign fighters*);

il progetto di regolamento prevede una modifica mirata del regolamento (CE) n. 562/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 marzo 2006, il quale 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,

rilevato, in particolare, che:

la proposta introduce l'obbligo, per gli Stati membri dell'Unione europea, di effettuare verifiche sistematiche sui beneficiari del diritto alla libera circolazione ai sensi del diritto unionale (ossia i cittadini dell'Unione europea e i loro familiari che dell'Unione non sono cittadini) quando attraversano la frontiera esterna, consultando le banche dati sui documenti smarriti o rubati e al fine di accertarsi che tali persone non rappresentino una minaccia per l'ordine pubblico o la sicurezza interna. Questo obbligo si applica a tutte le frontiere esterne, ossia alle frontiere aeree, marittime e terrestri, sia all'ingresso che all'uscita;

qualora la consultazione sistematica delle banche dati per tutti i beneficiari del diritto alla libera circolazione ai sensi del diritto unionale rischi di avere un impatto sproporzionato sul flusso di traffico alle frontiere, gli Stati membri possono 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 dovrebbe essere comunicata all'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea (Frontex) ed essere oggetto di relazioni periodiche alla Commissione e a Frontex;

la proposta, inoltre, rafforza la necessità di verificare gli identificatori biometrici di cui al regolamento (CE) n. 2252/2004 del Consiglio, del 13 dicembre 2004. Quest'ultimo ha introdotto l'immagine del volto e le

impronte digitali come elementi di sicurezza dei passaporti dei cittadini dell'Unione europea, al fine di renderli più sicuri e creare un collegamento affidabile tra il titolare e il passaporto. Pertanto, in caso di dubbi quanto all'autenticità del passaporto o alla legittimità del titolare, le guardie di frontiera dovrebbero verificare tali identificatori biometrici,

considerato altresì che:

attualmente, gli Stati membri sono tenuti a effettuare verifiche sistematiche sui cittadini di Paesi terzi in tutte le banche dati, all'ingresso; all'uscita, invece, le attuali disposizioni non prevedono che le verifiche per motivi di ordine pubblico e sicurezza interna debbano essere eseguite sistematicamente. La modifica conformerà gli obblighi di verificare sistematicamente, anche all'uscita, che un cittadino di un Paese terzo non rappresenti una minaccia per l'ordine pubblico o la sicurezza interna;

valutata la relazione del Governo, elaborata ai sensi dell'articolo 6, commi 4 e 5, della legge 24 dicembre 2012, n. 234;

considerato che:

la base giuridica è correttamente individuata nell'articolo 77, paragrafo 2, lettera *b*), del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, che prevede la procedura legislativa ordinaria per adottare le misure riguardanti i controlli ai quali sono sottoposte le persone che attraversano le frontiere esterne. Si tratta, infatti, della medesima base giuridica del codice delle frontiere Schengen (regolamento (CE) n. 562/2006);

rispetto al principio di sussidiarietà, la previsione del controllo alle frontiere esterne è introdotta nell'interesse di tutti gli Stati membri che hanno abolito il controllo di frontiera interno e che essa contribuisce alla prevenzione di qualunque minaccia per la sicurezza interna degli Stati membri. Pertanto, tale controllo deve essere effettuato secondo norme comuni. Di conseguenza, l'obiettivo 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;

anche il principio di proporzionalità risulta rispettato, poiché le modifiche proposte non vanno al di là di quanto è necessario per raggiungere l'obiettivo di garantire la sicurezza dei cittadini dell'Unione europea. Infatti, 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,

si pronuncia in senso favorevole.

PARERE DELLA 14^a COMMISSIONE PERMANENTE
(POLITICHE DELL'UNIONE EUROPEA)

(Estensore: ROMANO)

3 marzo 2016

La Commissione, esaminato l'atto,

considerato che la proposta rientra tra le iniziative messe in campo dall'Unione europea al fine di fornire una risposta all'aggravarsi della minaccia terroristica in Europa, con particolare riferimento al fenomeno dei terroristi combattenti stranieri (*foreign fighters*), ovvero di cittadini dell'Unione Europea che si recano in Siria e in Iraq per sostenere gruppi terroristici, ricevere formazione e compiere attentati in territorio europeo;

considerato che la proposta reca modifiche al codice delle frontiere Schengen (regolamento (CE) n. 562/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 marzo 2006) dirette a istituire, per i cittadini europei o comunque per i «beneficiari del diritto alla libera circolazione ai sensi del diritto unionale», controlli sistematici alle frontiere esterne anche in uscita, nonché a rafforzare i vigenti controlli in entrata;

considerato, in particolare, che i cittadini dell'Unione europea saranno sottoposti, sia in entrata che in uscita dalle frontiere esterne europee, a un duplice controllo sistematico: 1. verifica dell'identità, della cittadinanza e dell'autenticità del documento, mediante la consultazione del sistema di informazione Schengen (SIS), della banca dati Interpol sui documenti di viaggio rubati o smarriti e delle pertinenti banche dati nazionali; 2. verifica che la persona non costituisca una minaccia per la sicurezza interna, l'ordine pubblico o le relazioni internazionali, anche tramite consultazione delle pertinenti banche dati nazionali e dell'Unione europea, in particolare il sistema d'informazione Schengen. Inoltre, in caso di dubbi, la verifica potrà estendersi al controllo degli identificatori biometrici integrati nei passaporti rilasciati in conformità al regolamento (CE) n. 2252/2004 del Consiglio, del 13 dicembre 2004;

considerato che la proposta prevede anche che, qualora i controlli sistematici comportino un impatto sproporzionato sul flusso di traffico alle frontiere, sarà possibile svolgere verifiche «in modo mirato», in base a una valutazione dei rischi che lo Stato membro deve trasmettere all'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne

e su cui deve riferire ogni tre mesi all'Agenzia e alla Commissione europea;

considerato che, nell'ambito dei controlli sui cittadini di Paesi terzi, già previsti dalla normativa vigente sia in entrata che in uscita, la proposta rafforza quelli in uscita, prevedendo anche per questi l'obbligo di verifica sistematica che la persona non costituisca una minaccia per la sicurezza interna, l'ordine pubblico o le relazioni internazionali, anche tramite consultazione delle pertinenti banche dati nazionali e dell'Unione europea, in particolare il sistema d'informazione Schengen;

valutata la relazione del Governo, elaborata ai sensi dell'articolo 6, commi 4 e 5, della legge 24 dicembre 2012, n. 234

formula, per quanto di competenza, osservazioni favorevoli, con i seguenti rilievi:

la base giuridica è correttamente individuata nell'articolo 77, paragrafo 2, lettera *b*), del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, che prevede la procedura legislativa ordinaria per adottare le misure riguardanti i controlli ai quali sono sottoposte le persone che attraversano le frontiere esterne. Si tratta, infatti della medesima base giuridica del regolamento (CE) n. 562 del 2006 che ha istituito il codice comunitario relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen);

il principio di sussidiarietà è pienamente rispettato poiché la proposta reca disposizioni dirette a stabilire procedure uniformi per tutti gli Stati membri competenti per le frontiere esterne dell'Unione, che solo un intervento a livello europeo può assicurare, ai fini di una efficace politica di sicurezza europea. Sono quindi rispettati i due parametri della necessità dell'azione europea e del suo valore aggiunto;

anche il principio di proporzionalità appare pienamente rispettato, in quanto le disposizioni proposte non vanno al di là di quanto necessario per assicurare un rafforzamento della sicurezza interna, mediante l'istituzione di controlli sistematici su tutte le persone, sia in entrata che in uscita dal territorio dell'Unione europea. Peraltro, i possibili svantaggi derivanti da aggravii nella circolazione, in termini di code e lungaggini nei controlli, sono affrontati dalla proposta di regolamento con la possibilità di derogare ai controlli sistematici mediante i controlli mirati. Inoltre, le misure proposte non vanno ad incidere sull'esercizio del diritto alla libera circolazione interna all'Unione;

in riferimento alla possibilità di effettuare controlli mirati in caso di impatto sproporzionato sul flusso di traffico alle frontiere, derogando al principio generale dei controlli sistematici, si ritiene opportuno esplicitare che ciò debba limitarsi, nello scopo e nella durata, allo stretto indispensabile, senza eccedere rispetto a quanto ritenuto necessario in base alla valutazione dei rischi elaborata dallo Stato membro e valutata dalla Commissione europea e dall'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne;

in riferimento all'utilizzo delle banche dati contenenti elementi informativi relativi alle persone, si ritiene auspicabile procedere a una loro maggiore sistematizzazione organica, anche per quanto riguarda le persone che possono essere autorizzate ad accedervi.

