



DPE-0005164-P-09/05/2017

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

Presidenza del Consiglio dei Ministri
DPE 0005164 P-4.22.1
del 09/05/2017



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 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 la *Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'uso del sistema d'informazione Schengen per il rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare - COM(2016) 881*.

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.

Il Coordinatore del Servizio
dott. Gaetano De Salvo



Ministero dell'Interno

UFFICIO AFFARI LEGISLATIVI E RELAZIONI PARLAMENTARI

N. 5004/A2017-001186/Uff. IX
Affari europei e internazionali
All. 1

Roma,

ALLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI
DIPARTIMENTO PER LE POLITICHE EUROPEE

- Servizio Informative Parlamentari e Corte di Giustizia UE
(Rif. 3928 P-4 22.25 del 4.4.2017)

E, p.c.:

AL MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI E DELLA
COOPERAZIONE INTERNAZIONALE

- Nucleo di Valutazione atti UE

R O M A

OGGETTO: Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'uso del sistema d'informazione Schengen per il rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare – COM (2016) 881

Con riferimento alla nota sopra indicata, 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".

IL DIRETTORE DELL'UFFICIO
Marco Valentini

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

Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'uso del sistema d'informazione Schengen per il rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare –

- Codice della proposta: COM (2016) 881
- Codice del Consiglio: 15812/16
- Codice interistituzionale: 2016/0407
- Amministrazione con competenza prevalente: Ministero dell'Interno

Premessa: finalità e contesto

La proposta si colloca nella scia dei provvedimenti presentati dalla Commissione dopo l'adozione, nel 2015, delle Agende europee sulla migrazione e sulla sicurezza.

Nel 2016, il rafforzamento della sicurezza e delle frontiere della UE è stato perseguito anche attraverso il miglioramento delle funzioni - e la conseguente revisione della base giuridica - del SIS, come preannunciato nelle seguenti Comunicazioni:

- "Attuare l'Agenda europea della sicurezza per combattere il terrorismo e preparare il terreno per l'Unione della sicurezza"- COM (2016) 230 - del 20 aprile 2016;
- "Sistemi d'informazione più solidi e intelligenti per le frontiere e la sicurezza" – COM (2016) 205 – del 6 aprile 2016;
- "Rafforzare la sicurezza in un mondo di mobilità: un migliore scambio di informazioni nella lotta al terrorismo e frontiere esterne più solide" - COM (2016) 602 - del 14 settembre 2016.

Il sistema d'informazione Schengen (SIS) è un sistema di informazione centralizzato di ampia portata che rafforza i controlli alle frontiere esterne Schengen e migliora la cooperazione di polizia e giudiziaria in 29 paesi europei. Attualmente contiene circa 70 milioni di registrazioni e nel 2015 è stato consultato 2,9 miliardi di volte, ossia 1 miliardo di volte in più rispetto al 2014.

Il SIS fornisce, in particolare, informazioni sulle persone che non hanno diritto di entrare o soggiornare nello spazio Schengen, sulle persone ricercate in relazione ad attività criminali e sulle persone scomparse, informazioni dettagliate su determinati oggetti smarriti o rubati (ad esempio veicoli, armi da fuoco, imbarcazioni e documenti d'identità) e i dati necessari per localizzare una persona e confermarne l'identità.

Dalla valutazione completa del SIS, condotta dalla Commissione nel 2016, è emerso che il sistema funziona in maniera efficace e registra complessivamente un importante successo operativo e tecnico.

La proposta normativa mira a migliorare tale sistema, che costituisce un mezzo ormai consolidato di cooperazione fra gli Stati membri dell'Unione Europea e dei Paesi associati al Trattato di Schengen, al fine di fornire una risposta allo straordinario afflusso di migranti irregolari nella UE. Il crescente divario esistente tra i cittadini di paesi terzi irregolarmente soggiornanti e quelli effettivamente rimpatriati ha recato pregiudizio alla credibilità della politica dei rimpatri e generato incentivi all'immigrazione irregolare.

L'uso del SIS, pertanto, viene esteso al rimpatrio dei cittadini di paesi terzi che soggiornano illegalmente nella UE e viene introdotto, in particolare, l'obbligo degli Stati membri di registrare le

decisioni di rimpatrio emesse ai sensi della Direttiva 2008/115/CE (recepita dall'Italia con gli articoli 3, 4 e 5 del decreto legge 23 giugno 2011 n. 89, convertito nella legge 2 agosto 2011, n. 129), al fine di rendere le segnalazioni visibili in tutta l'Unione, assicurandone una migliore esecuzione.

Per il pieno conseguimento delle finalità perseguite, la proposta in esame è integrata da un ulteriore strumento regolamentare, che prevede l'inserimento nel SIS delle segnalazioni basate su divieti d'ingresso dei cittadini di Paesi terzi, allo scopo ultimo di disporre di un sistema più sicuro per la salvaguardia delle frontiere esterne dell'Unione Europea.

La Commissione europea, infatti, ha presentato contestualmente le seguenti, ulteriori, due proposte riguardanti l'uso del SIS:

- proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio, sull'istituzione, l'esercizio e l'uso del Sistema d'informazione Schengen nel settore delle verifiche di frontiera, che modifica il Regolamento UE 515/2014 ed abroga il Regolamento (CE) 1987/2006 – COM (2016) 882.
- proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio, relativo all'uso del Sistema d'informazione Schengen nel settore della cooperazione di polizia e della cooperazione giudiziaria in materia penale – COM (2016) 883.

In linea generale, gli elementi qualificanti e innovativi della proposta in esame consistono in una maggiore funzionalità e flessibilità del Sistema d'informazione Schengen e nel miglioramento dello scambio dei dati e delle modalità di consultazione.

Le innovazioni introdotte riguardano, in particolare, i seguenti settori:

- Segnalazioni delle decisioni di rimpatrio

La proposta introduce l'obbligo per gli Stati membri di inserire nel SIS tutte le decisioni di rimpatrio adottate ai sensi delle disposizioni della Direttiva Rimpatri (attualmente, possono essere inserite esclusivamente le segnalazioni relative a persone raggiunte da un divieto di ingresso). Pertanto, dovranno essere inserite le segnalazioni concernenti le decisioni di rimpatrio relative a:

- cittadini di paesi terzi soggiornanti illegalmente sul loro territorio;
- cittadini di paesi terzi sottoposti a respingimento a un valico di frontiera o fermati in occasione dell'attraversamento irregolare della frontiera esterna e che non hanno ricevuto un'autorizzazione a di soggiorno;
- cittadini di paesi terzi nei cui confronti l'obbligo di rimpatrio è emesso come sanzione penale o come conseguenza di sanzione penale, in conformità della legislazione nazionale, o che sono soggetti a procedure di estradizione.

Le segnalazioni dovranno indicare se il termine per la partenza volontaria non è ancora scaduto, se la decisione è stata sospesa o se l'allontanamento è stato rinviato.

- Procedure

La proposta prevede che ciascuno Stato membro designi un'Autorità responsabile per lo scambio di informazioni supplementari sulle segnalazioni relative al rimpatrio, conformemente alle disposizioni del manuale SIRENE.

Sono definite, inoltre, le procedure da applicare quando un cittadino di un paese terzo, oggetto di una segnalazione riguardante il rimpatrio, è individuato e fermato in un altro Stato membro, in violazione dell'obbligo di rimpatrio. In tal caso, è prevista l'immediata consultazione dello Stato membro segnalante, tramite scambio di informazioni supplementari, per stabilire le modalità di intervento.

E' prevista una procedura di consultazione in caso di decisioni contrastanti tra gli Stati

membri, ad esempio nel caso in cui uno Stato membro intenda rilasciare un permesso di soggiorno a un cittadino di paese terzo oggetto di una segnalazione riguardante il rimpatrio.

La cancellazione delle segnalazioni è accuratamente regolamentata, al fine di far coincidere la cancellazione della segnalazione riguardante il rimpatrio, dovuta alla partenza dell'interessato, con l'inserimento della segnalazione di divieto di ingresso.

- Accesso ai dati

La proposta prevede l'accesso ai dati del SIS per tutte le autorità degli Stati membri responsabili dell'adozione delle decisioni di rimpatrio, in conformità della direttiva 2008/115/CE, ivi incluse le autorità giudiziarie e quelle competenti per l'accertamento dell'identità dei cittadini di paesi terzi ai fini dei controlli di frontiera, dei controlli di polizia e doganali e di altre attività di contrasto. Potranno, altresì, accedere anche Europol e l'Agenzia della guardia costiera e di frontiera europea, se tale accesso è necessario per lo svolgimento del loro mandato.

- Diritti fondamentali

Poiché la proposta implica il trattamento di dati personali, con una potenziale incidenza sui diritti fondamentali degli interessati, sono previste delle garanzie volte a rispettare i principi enunciati nella Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea e, in particolare, nell'art.8 (protezione dei dati personali). I dati sono, pertanto, conservati per tutto il tempo necessario al raggiungimento dello scopo del rimpatrio, e sussiste l'obbligo, per gli Stati membri, di procedere alla loro cancellazione immediatamente dopo aver ricevuto la conferma dell'avvenuto rimpatrio o nel caso in cui la decisione di rimpatrio non sia più valida.

A. Rispetto dei principi dell'ordinamento europeo

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

Sotto il profilo del principio di attribuzione, l'articolo 79, paragrafo 2, lettera c,) del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea prevede l'adozione di misure contro l'immigrazione clandestina e il soggiorno irregolare. Tale articolo costituisce pertanto la base giuridica adeguata per l'utilizzo del SIS ai fini del rimpatrio di cittadini di paesi terzi soggiornanti illegalmente.

2. Rispetto del principio di sussidiarietà

La proposta rispetta il principio di sussidiarietà, in quanto il suo scopo è l'istituzione di un sistema di scambio di informazioni sulle decisioni di rimpatrio emesse dagli Stati membri al fine di agevolare l'applicazione della Direttiva 2008/115/CE, e contrastare il soggiorno irregolare dei cittadini di Paesi terzi. L'obiettivo non può essere conseguito a livello nazionale in mancanza di un sistema che consenta la condivisione delle informazioni delle decisioni di rimpatrio emesse dai singoli Stati ai sensi della direttiva 2008/115/CE.

Le autorità nazionali, infatti, possono non essere a conoscenza delle decisioni di rimpatrio emesse nei confronti di cittadini di paesi terzi dagli altri Stati membri, anche nei casi in cui i migranti irregolari siano fermati mentre transitano illegalmente sul territorio dell'Unione. L'obiettivo della presente proposta può essere, quindi, meglio conseguito a livello di Unione europea.

3. Rispetto del principio di proporzionalità

La proposta di regolamento intende agevolare l'applicazione e il monitoraggio delle decisioni di rimpatrio emesse conformemente alla direttiva 2008/115/CE nei confronti di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare. Offre, pertanto, uno strumento supplementare agli Stati membri al fine di ottemperare all'obbligo di adottare tutte le misure necessarie per garantire l'esecuzione delle decisioni di rimpatrio in maniera efficace e proporzionata, ai sensi dell'articolo 8, paragrafo 1, della direttiva 2008/115/CE.

La proposta rispetta il principio di proporzionalità, in quanto l'adozione degli interventi richiesti migliora la funzionalità del sistema di contrasto all'immigrazione irregolare, stabilendo misure non eccedenti tale obiettivo.

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 utile a contrastare la criminalità e il terrorismo, pur mantenendo le garanzie di libertà di circolazione nello spazio Schengen.

La proposta consente di registrare nel SIS le decisioni di rimpatrio emesse in attuazione della Direttiva 2008/115/CE e le azioni intraprese per un rimpatrio volontario, in modo da verificare il rispetto dei provvedimenti e conoscere il numero dei migranti irregolari che non ottemperano alle disposizioni e che non sono stati sottoposti ad allontanamento forzato.

I diritti individuali dei migranti sono tutelati ai sensi dell'articolo 8 della proposta, che consente la cancellazione della segnalazione di rimpatrio del cittadino di un Paese terzo da parte dello Stato membro segnalante, previa informazione da parte dello Stato che lo ha identificato all'atto dell'attraversamento della frontiera esterna.

2. Conformità del progetto all'interesse nazionale

Le disposizioni contenute nella proposta di Regolamento possono ritenersi conformi all'interesse nazionale, in quanto finalizzate a sviluppare il Sistema d'informazione Schengen e a migliorarne la capacità di risposta alle nuove minacce del terrorismo e della criminalità transnazionale.

Il nuovo Regolamento, infatti, consentirà alle autorità nazionali di controllare l'effettività della partenza e, conseguentemente, l'esecuzione del rimpatrio, permettendo, inoltre, di risparmiare le risorse per rintracciare migranti irregolari che hanno già lasciato il territorio dell'UE.

3. Prospettive negoziali ed eventuali modifiche ritenute necessarie ed opportune

Non si rilevano elementi di particolare criticità, anche in considerazione della larga base di intesa fra Stati membri alla base della proposta.

C. Valutazione d'impatto

1. Impatto finanziario

E' prevista una riprogrammazione delle risorse per il progetto "frontiere intelligenti" del Fondo sicurezza interna dell'UE. Non si possono, tuttavia, escludere eventuali spese di aggiornamento dei sistemi SIS nazionali e quelle di un potenziamento della Divisione S.I.R.E.N.E del Dipartimento della Pubblica Sicurezza, attualmente non quantificabili.

E' altresì prevedibile un ulteriore impatto finanziario derivante dall'adeguamento degli applicativi del Sistema SIS nazionale, anch'esso al momento non quantificabile.

2. Effetti sull'ordinamento nazionale

Con riguardo alla fase di adeguamento della normativa nazionale, al fine di rendere maggiormente efficaci le procedure di rimpatrio, in conformità ai punti 5, 6, 7 e 24 della Raccomandazione (UE) 2017/432, del 7 marzo 2017, nonché del considerando n. 7 della proposta di regolamento in esame, si renderà opportuno modificare l'art.13, comma 13, del d.lgs. 286/1998 (Testo unico dell'immigrazione), inserendo un riferimento ai provvedimenti di respingimento del Questore, affinché anche per essi, sia previsto il divieto di reingresso. Tale modifica consentirà, in combinato disposto con il successivo comma 14 *bis*, di inserire nel sistema d'informazione Schengen anche tali provvedimenti.

Tale valutazione si considera, peraltro, in linea con i recenti pronunciamenti giurisprudenziali della Corte di Cassazione secondo cui: *"...le controversie relative ai respingimenti con accompagnamento alla frontiera adottati dal Questore ai sensi dell'art. 10, c. 2, del d.lgs. 286 del 1998 sono devolute al giudice ordinario avendo una omogeneità "contenutistica e funzionale" con i provvedimenti di espulsione, rispetto ai quali si pongono in un rapporto di species a genus, sì che dovrebbe ritenersi applicabile anche ai respingimenti, l'art. 13 del T.U. sull'immigrazione"*.

3. Effetti sulle competenze regionali e delle autonomie locali

Nessun effetto sulle competenze regionali e delle autonomie locali, in quanto la proposta concerne le materie dell'immigrazione e dell'ordine e della sicurezza, riservate alla competenza esclusiva dello Stato.

4. Effetti sull'organizzazione della pubblica amministrazione

L'Italia è già dotata di un Ufficio N.SIS nazionale e di una Divisione S.I.R.E.N.E, ufficio di relazione integrata che permette lo scambio continuo con le omologhe strutture degli altri Stati membri.

5. Effetti sulle attività dei cittadini e delle imprese

Non si rilevano effetti sulle attività dei cittadini e delle imprese, atteso che la proposta di Regolamento incide esclusivamente nei settori dell'immigrazione e dell'ordine e della sicurezza pubblica.

Altro

Nulla da rilevare.