



Documento di seduta

19.9.2017

A8-0057/2017/err01

ADDENDUM

alla relazione

sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un sistema di ingressi/uscite per la registrazione dei dati di ingresso e di uscita e dei dati relativi al respingimento dei cittadini di paesi terzi che attraversano le frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea e che determina le condizioni di accesso al sistema di ingressi/uscite a fini di contrasto e che modifica il regolamento (CE) n. 767/2008 e il regolamento (UE) n. 1077/2011
(COM(2016)0194 – C8-0135/2016 – 2016/0106(COD))

Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni

Relatore: Agustín Díaz de Mera García Consuegra
A8-0057/2017

Inserire il parere seguente prima del parere della commissione per i bilanci:

PARERE DELLA COMMISSIONE GIURIDICA SULLA BASE GIURIDICA

On. Claude Moraes

Presidente

Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni

BRUXELLES

Oggetto: Parere sulla base giuridica della proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un sistema di ingressi/uscite per la registrazione dei dati di ingresso e di uscita e dei dati relativi al respingimento dei cittadini di paesi terzi che attraversano le frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea e che determina le condizioni di accesso al sistema di ingressi/uscite a fini di contrasto e che modifica il regolamento (CE)

Signor Presidente,

il 18 aprile 2017 la commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni (LIBE) ha informato la commissione giuridica che, nel corso dei negoziati interistituzionali in atto in merito alla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un sistema di ingressi/uscite (entry/exit system – EES) per la registrazione dei dati di ingresso e di uscita e dei dati relativi al respingimento dei cittadini di paesi terzi che attraversano le frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea e che determina le condizioni di accesso al sistema di ingressi/uscite a fini di contrasto e che modifica il regolamento (CE) n. 767/2008 e il regolamento (UE) n. 1077/2011 (in prosieguo: "il regolamento EES"), è stato concordato in via provvisoria di eliminare una delle basi giuridiche previste nella suddetta proposta della Commissione, segnatamente l'articolo 88, paragrafo 2, lettera a), TFUE. La commissione LIBE ha pertanto chiesto alla commissione giuridica, a norma dell'articolo 39, paragrafo 2, del regolamento, di verificare la base giuridica della suddetta proposta e, in particolare, la potenziale eliminazione dell'articolo 88, paragrafo 2, lettera a), TFUE.

I - Contesto

La proposta di regolamento EES intende istituire un sistema di ingressi/uscite dell'UE per abbreviare i tempi delle verifiche di frontiera migliorando al contempo i) le verifiche di frontiera per i cittadini di paesi terzi; ii) l'individuazione sistematica e affidabile dei soggiornanti fuoritermine; nonché iii) la sicurezza interna e la lotta contro il terrorismo e le forme gravi di criminalità. L'ambito di applicazione del nuovo sistema di ingressi/uscite comprende gli attraversamenti di frontiera di tutti i cittadini di paesi terzi che si recano nello spazio Schengen per soggiorni di breve durata (per un massimo di 90 giorni su un periodo di 180 giorni), sia con l'obbligo del visto sia in esenzione da tale obbligo, o eventualmente con un visto di circolazione (per un massimo di un anno). Il sistema raccoglierà i dati e registrerà gli ingressi e le uscite allo scopo sia di facilitare gli attraversamenti di frontiera dei viaggiatori in buona fede, sia di individuare meglio i soggiornanti fuoritermine. L'EES registrerà inoltre i respingimenti dei cittadini di paesi terzi che rientrano nel suo ambito di applicazione e consentirebbe alle autorità di contrasto di effettuare ricerche riservate nella banca dati a fini di identificazione penale e di intelligence, onde prevenire forme gravi di criminalità e il terrorismo.

II - Articoli pertinenti del trattato

La proposta della Commissione presenta come base giuridica l'articolo 77, paragrafo 2, lettere b) e d), TFUE in combinato disposto con l'articolo 87, paragrafo 2, lettera a), TFUE e l'articolo 88, paragrafo 2, lettera a), TFUE di cui al titolo V "Spazio di libertà, sicurezza e giustizia", i quali stabiliscono quanto segue:

Articolo 77 ***(ex articolo 62 del TCE)***

[...]

2. Ai fini del paragrafo 1, il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la

procedura legislativa ordinaria, adottano le misure riguardanti:

[...]

b) i controlli ai quali sono sottoposte le persone che attraversano le frontiere esterne;

[...]

d) qualsiasi misura necessaria per l'istituzione progressiva di un sistema integrato di gestione delle frontiere esterne;

Articolo 87

(ex articolo 30 del TUE)

[...]

2. Ai fini del paragrafo 1, il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, possono stabilire misure riguardanti:

a) la raccolta, l'archiviazione, il trattamento, l'analisi e lo scambio delle pertinenti informazioni;

[...]

Articolo 88

(ex articolo 30 del TUE)

[...]

2. Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando mediante regolamenti secondo la procedura legislativa ordinaria, determinano la struttura, il funzionamento, la sfera d'azione e i compiti di Europol. Tali compiti possono comprendere:

a) la raccolta, l'archiviazione, il trattamento, l'analisi e lo scambio delle informazioni trasmesse, in particolare dalle autorità degli Stati membri o di paesi o organismi terzi;

[...]

III – Giurisprudenza della CGUE in merito alla scelta della base giuridica

Per tradizione, la Corte di giustizia considera la questione della base giuridica appropriata una questione di rilevanza costituzionale, che garantisce il rispetto del principio delle competenze di attribuzione (articolo 5 TUE) e determina la natura e la portata della competenza dell'Unione¹. Secondo una giurisprudenza costante della Corte di giustizia, "*la scelta del fondamento giuridico di un atto comunitario deve basarsi su elementi oggettivi, suscettibili di sindacato giurisdizionale, tra i quali figurano, in particolare, lo scopo e il contenuto dell'atto*"². La scelta di una base giuridica non corretta può quindi giustificare l'annullamento dell'atto in questione. In tale contesto, sono irrilevanti ai fini dell'individuazione della base giuridica corretta l'auspicio di un'istituzione di partecipare più intensamente all'adozione di un

¹ Parere 2/00 Racc. [2001], pag. I-9713, punto 5.

² Causa C-45/86, *Commissione/Consiglio* (Preferenze tariffarie generalizzate), Racc. [1987] pag. 1439, punto 5; Causa C-411/06 *Commissione/Parlamento e Consiglio* Racc. [2009] pag. I-7585.

determinato atto, le circostanze dell'adozione dell'atto e il lavoro effettuato ad altro titolo nel settore di azioni in cui rientra l'atto¹.

Se l'esame di un atto dell'UE dimostra che esso persegue una doppia finalità o ha una duplice componente, e se una di queste è identificabile come principale o preponderante, mentre l'altra è solo accessoria, l'atto deve fondarsi su una sola base giuridica, ossia quella richiesta dalla finalità o componente principale o preponderante². Tuttavia, se un atto ha contemporaneamente più obiettivi o più componenti tra loro inscindibili, senza che uno di essi assuma importanza secondaria e indiretta rispetto all'altro, tale atto dovrà fondarsi sulle varie basi giuridiche di pertinenza³, se le procedure previste per le rispettive basi giuridiche non sono incompatibili con il diritto del Parlamento europeo e non lo inficiano⁴.

IV – Scopo e contenuto dell'atto proposto

Lo scopo della presente proposta, come affermato dalla Commissione nella sua relazione, è di istituire un sistema centralizzato che permetterà agli Stati membri di cooperare tra loro e che richiederà un'architettura e norme di funzionamento comuni. Stabilirà inoltre norme relative alle verifiche di frontiera alle frontiere esterne e all'accesso al sistema, anche per finalità di contrasto, uniformi per tutti gli Stati membri.

Il considerando 9 della proposta afferma che il sistema di ingressi/uscite dovrebbe avere per obiettivo il miglioramento della gestione delle frontiere esterne, la prevenzione dell'immigrazione irregolare e la facilitazione della gestione dei flussi migratori. Secondo il considerando 16, nella lotta ai reati di terrorismo e ad altri reati gravi è essenziale che le autorità di contrasto dispongano delle informazioni più aggiornate possibili e, pertanto, occorre che i dati nell'EES siano disponibili alle autorità designate degli Stati membri e dell'Ufficio europeo di polizia (Europol), nel rispetto delle condizioni stabilite nella proposta di regolamento. Il considerando 17 ribadisce il ruolo fondamentale che riveste Europol nell'ambito della cooperazione tra le autorità degli Stati membri nel settore dell'indagine di reati transfrontalieri, contribuendo alla prevenzione, all'analisi e all'indagine di attività criminali su scala europea, e sottolinea che anche Europol dovrebbe poter accedere all'EES nell'esercizio dei suoi compiti e conformemente alla decisione 2009/371/GAI del Consiglio (ora regolamento (UE) 2016/794 che istituisce l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione nell'attività di contrasto (Europol))⁵.

Inoltre l'articolo 1, che specifica l'oggetto della proposta di regolamento, stabilisce che esso include a) l'istituzione di un sistema di ingressi/uscite per abbreviare i tempi delle verifiche di frontiera e migliorare la qualità delle verifiche di frontiera per i cittadini di paesi terzi e garantire un'individuazione sistematica e affidabile dei soggiornanti fuoritermine, e b) le condizioni alle quali le autorità di contrasto designate degli Stati membri ed Europol possono accedere al sistema di ingressi/uscite, a scopo di consultazione, a fini di prevenzione, accertamento e indagine di reati di terrorismo o di altri reati gravi.

¹ Causa C-269/97 *Commissione/Consiglio* Racc. [2000], pag. I-2257, punto 44.

² Causa C-137/12 *Commissione/Consiglio* EU:C:2013:675, punto 53; causa C-490/10 *Parlamento/Consiglio* EU:C:2012:525, punto 45; causa C-155/07 *Parlamento/Consiglio* Racc. [2008] pag. I-08103, punto 34.

³ Causa C-211/01 *Commissione/Consiglio* Racc. [2003] pag. I-08913, punto 40; causa C-178/03, *Commissione/Parlamento europeo e Consiglio*, Racc. [2006] pag. I-107, punti 43-56.

⁴ Causa C-300/89, *Commissione/Consiglio* ("biossido di titanio") Racc. [1991] pag. I-2867, punti 17-25; causa C-268/94, *Portogallo/Consiglio*, Racc. [1996], pag. I-6177.

⁵ GU L 135 del 24.5.2016, pag. 53, cfr. articolo 17, paragrafo 3.

Sotto il profilo dei contenuti, la proposta, dopo aver fornito una serie di definizioni nell'articolo 3, menzionato l'istituzione dell'EES da parte di eu-LISA, citato un elenco di obiettivi specifici perseguiti dall'EES (articolo 5), indicato le specificità tecniche dell'EES (articolo 6) e affrontato le questioni di interoperabilità con il sistema centrale del VIS (articolo 7), definisce alcune disposizioni sulle condizioni di accesso all'EES da parte delle autorità competenti designate negli Stati membri. Il capo II introduce disposizioni circa l'inserimento e l'uso dei dati nell'EES da parte delle autorità di frontiera, ivi compresi i dati personali dei titolari di visto (articolo 14), dei cittadini di paesi terzi esenti dall'obbligo del visto (articolo 15), dei cittadini di paesi terzi respinti (articolo 16) e in caso di revoca, annullamento o proroga dell'autorizzazione di soggiorno (articolo 17).

Il capo III della proposta si occupa dell'inserimento dei dati e dell'uso dell'EES da parte di altre autorità, come le autorità competenti per i visti ai fini dell'esame delle domande di visto e delle relative decisioni (articolo 22), da parte delle autorità competenti ai fini dell'esame delle domande di accesso ai programmi di facilitazione nazionali (articolo 23) e da parte delle autorità competenti a effettuare verifiche nel territorio degli Stati membri per accertare l'identità dei cittadini di paesi terzi e le condizioni d'ingresso o di soggiorno nel territorio degli Stati membri (articolo 24). Il capo IV è dedicato alle procedure e alle condizioni di accesso all'EES da parte delle autorità di contrasto designate dagli Stati membri (articoli 26, 28 e 29) e da parte dell'autorità designata da Europol (articoli 27 e 30).

I capi da V a VII si concentrano sulla gestione dei dati contenuti nell'EES, toccando questioni quali i periodi di conservazione, il trattamento dei dati, la comunicazione di dati a paesi terzi, la sicurezza dei dati, la fornitura di informazioni su fascicoli individuali, il diritto di accesso, rettifica e cancellazione dei dati conservati nel sistema e i relativi mezzi di ricorso, i diritti di controllo da parte del garante europeo della protezione dei dati e la protezione dei dati personali con riguardo all'accesso a fini di contrasto. Infine, il capo VIII indica le modifiche che è necessario apportare ad altri strumenti dell'Unione in vigore, mentre il capo IX introduce alcune disposizioni finali su spese, uso dei dati per l'elaborazione di relazioni e statistiche, formazione nonché monitoraggio e valutazione dello sviluppo dell'EES.

VI – Analisi e determinazione della base giuridica appropriata

La Commissione ha proposto come base giuridica appropriata per l'istituzione dell'EES l'articolo 77, paragrafo 2, lettere b) e d), del trattato sul funzionamento dell'Unione europea. L'articolo 77, paragrafo 2, lettere b) e d), TFUE prevede la possibilità per il Parlamento europeo e il Consiglio di adottare misure concernenti i controlli ai quali sono sottoposte le persone che attraversano le frontiere esterne e misure per l'istituzione progressiva di un sistema integrato di gestione delle frontiere esterne. Di conseguenza, è stato ritenuto che l'articolo 77, paragrafo 2, lettere b) e d), TFUE costituisca la base giuridica appropriata per specificare ulteriormente le misure relative all'attraversamento delle frontiere esterne degli Stati membri e definire le norme e le procedure cui gli Stati membri devono attenersi per i controlli alle persone alle frontiere esterne.

La proposta riveduta si basa inoltre sull'articolo 87, paragrafo 2, lettera a), TFUE, che rientra nel capo 5 relativo alla cooperazione di polizia e prevede che il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, possano stabilire misure riguardanti, tra l'altro, la raccolta, l'archiviazione, il trattamento, l'analisi e lo scambio delle pertinenti informazioni nel contesto di una cooperazione di polizia che associa tutte le autorità

competenti degli Stati membri. Pertanto, è stato ritenuto che l'articolo 87, paragrafo 2, lettera a), TFUE, costituisca la base giuridica appropriata per consentire l'accesso al sistema di ingressi/uscite da parte delle autorità nazionali di contrasto.

Infine, l'articolo 88, paragrafo 2, lettera a), TFUE concernente l'adozione di regolamenti da parte del Parlamento europeo e Consiglio secondo la procedura legislativa ordinaria per determinare tra l'altro i compiti di Europol, ivi compresi la raccolta, l'archiviazione, il trattamento, l'analisi e lo scambio delle informazioni trasmesse, in particolare dalle autorità degli Stati membri o di paesi o organismi terzi, è stato giudicato appropriato per consentire l'accesso al sistema di ingressi/uscite da parte di Europol a condizioni rigorose.

Tuttavia, alla luce dello scopo e del contenuto della proposta, che intende stabilire norme uniformi in tutti gli Stati membri relative alle verifiche di frontiera alle frontiere esterne e all'accesso al sistema di ingressi/uscite per finalità di contrasto da parte delle autorità competenti degli Stati membri e di Europol, la proposta sembra perseguire un duplice obiettivo, segnatamente la gestione delle frontiere esterne e l'accesso all'EES da parte delle autorità di contrasto a fini di prevenzione, accertamento e indagine di reati di terrorismo e di altri reati gravi. L'accesso accordato a Europol a fini di consultazione della banca dati dell'EES rientra in quest'ultimo obiettivo generale di contribuire alla prevenzione, all'accertamento e all'indagine di reati di terrorismo e di altri reati gravi. Di conseguenza, non costituisce un obiettivo distinto della proposta sull'EES¹. Inoltre, la proposta di regolamento non definisce nuovi compiti e non punta a modificare i compiti attuali di Europol in materia di raccolta, archiviazione, trattamento, analisi e scambio delle informazioni di cui all'articolo 88, paragrafo 2, lettera a), TFUE e all'articolo 17, paragrafo 3, del regolamento su Europol, il quale prevede già l'accesso da parte di quest'ultimo a dati contenuti in sistemi di informazione dell'Unione e stabilisce che tale accesso e uso delle informazioni debbano essere disciplinati dagli strumenti applicabili dell'Unione². Infine, a eccezione degli articoli 27 e 30 della proposta di regolamento, che introducono norme specifiche relativamente a Europol, nelle restanti occorrenze i riferimenti a Europol appaiono esclusivamente insieme ai riferimenti alle autorità di contrasto nazionali³.

VI - Conclusione e raccomandazione

Alla luce di quanto precede, considerando i) che le disposizioni della proposta sull'EES relative a Europol rientrano nell'obiettivo generale di contribuire alla prevenzione, all'accertamento e all'indagine di reati di terrorismo e di altri reati gravi; ii) che, dal punto di vista del contenuto, esse vanno considerate incidentali in relazione alle due componenti principali; e iii) che, essendo allineate con l'attuale legislazione applicabile a Europol, non risultano modificati né il mandato né i poteri di Europol, si desume che non è necessario menzionare l'articolo 88, paragrafo 2, lettera a), TFUE come base giuridica della proposta sull'EES.

Nella riunione del 12 giugno 2017 la commissione giuridica ha pertanto deciso, con 12 voti favorevoli, 11 contrari e 2 astensioni⁴, di raccomandare alla commissione per le libertà civili,

¹ Cfr. SJ-0335/16, pag. 5.

² GU L 135 del 24.5.2016, pag. 53.

³ Cfr. ad esempio: articolo 38, paragrafo 4, e articolo 44, paragrafo 1, lettera a), della proposta sull'EES.

⁴ Erano presenti al momento della votazione finale: Pavel Svoboda (presidente), Lidia Joanna Geringer de Oedenberg (vicepresidente), Jean-Marie Cavada (vicepresidente), Laura Ferrara (vicepresidente), Max

la giustizia e gli affari interni di eliminare l'articolo 88, paragrafo 2, lettera a), TFUE dalla base giuridica della proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un sistema di ingressi/uscite per la registrazione dei dati di ingresso e uscita e dei dati di respingimento dei cittadini di paesi terzi che attraversano le frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea e che determina le condizioni di accesso al sistema di ingressi/uscite a fini di contrasto e che modifica il regolamento (CE) n. 767/2008 e il regolamento (UE) n. 1077/2011.

Voglia gradire, signor Presidente, i sensi della mia profonda stima.

Pavel Svoboda

(Concerne tutte le versioni linguistiche.)

Andersson, Joëlle Bergeron, Dominique Bilde, Antanas Guoga, Heidi Hautala, Mary Honeyball, Danuta Jazłowiecka (in sostituzione di Tadeusz Zwiefka, a norma dell'articolo 200, paragrafo 2, del regolamento), Sylvia-Yvonne Kaufmann, Kateřina Konečná (in sostituzione di Jiří Maštálka, a norma dell'articolo 200, paragrafo 2, del regolamento), Merja Kyllönen (in sostituzione di Kostas Chrysogonos, a norma dell'articolo 200, paragrafo 2, del regolamento), Gilles Lebreton, Victor Negrescu, António Marinho e Pinto, Emil Radev, Dariusz Rosati (in sostituzione di Rosa Estaràs Ferragut, a norma dell'articolo 200, paragrafo 2, del regolamento), Virginie Rozière, Sajjad Karim, Elly Schlein (in sostituzione di Evelyn Regner, a norma dell'articolo 200, paragrafo 2, del regolamento), József Szájer, Axel Voss, Kosma Złotowski.