



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

Presidenza del Consiglio dei Ministri  
DPE 0001733 P-4.22.25  
del 15/02/2017



Camera dei Deputati  
Ufficio Rapporti con l'Unione Europea

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

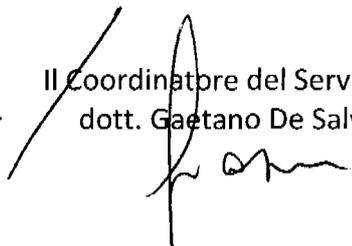
e p.c.

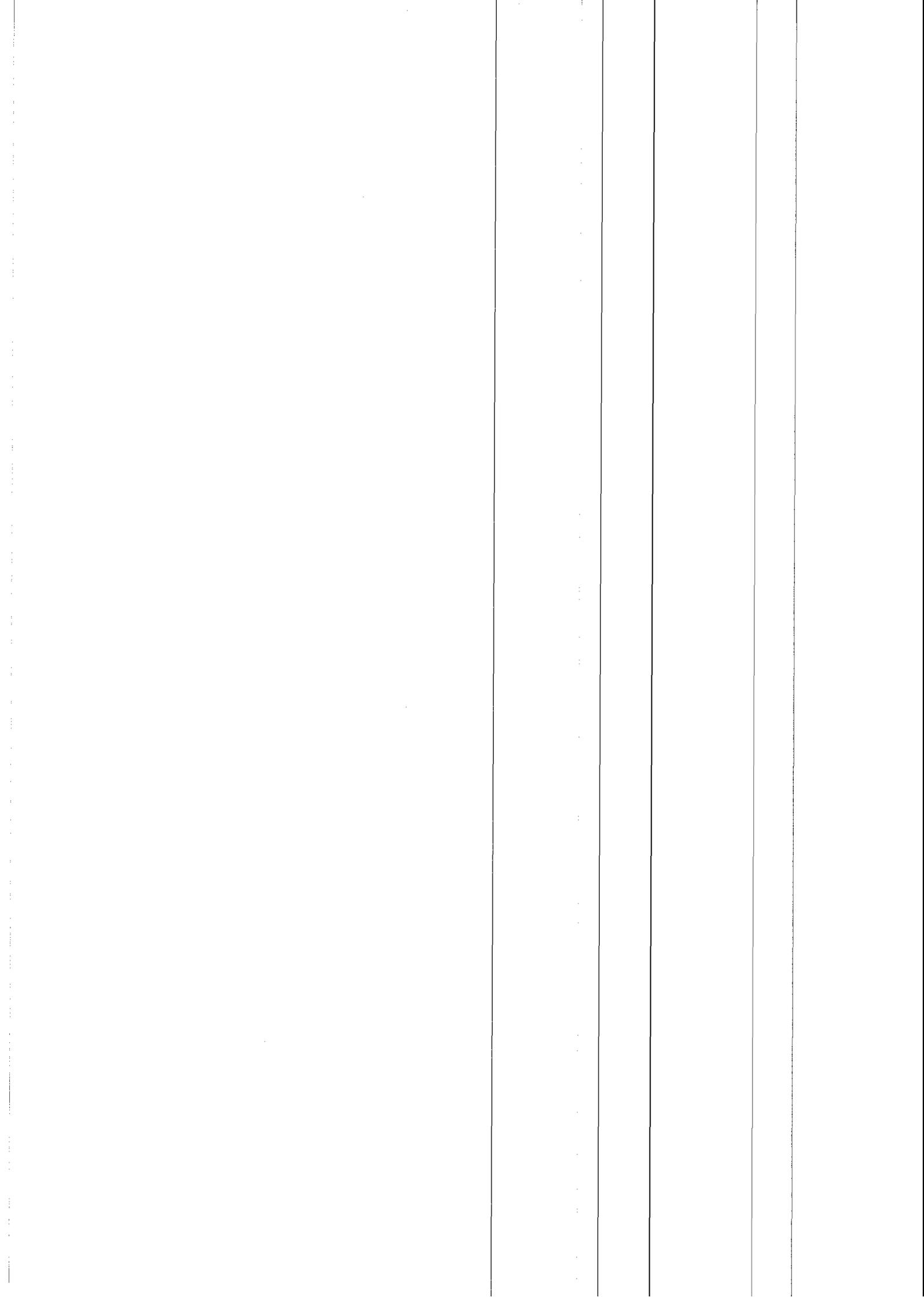
Ministero dell'Interno  
Nucleo di valutazione degli atti UE

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 che istituisce un sistema europeo di informazione e autorizzazione ai viaggi (ETIAS) e che modifica i regolamenti (UE) n. 515/2014, (UE) 2016/399, (UE) 2016/794 e (UE) 2016/1624 - COM(2016) 731.*

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 Coordinatore del Servizio  
dott. Gaetano De Salvo





# Ministero dell'Interno

UFFICIO AFFARI LEGISLATIVI E RELAZIONI PARLAMENTARI

N.5004/A2017-000172/ Uff. IX

Roma, 13 febbraio 2017

ALLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI  
DIPARTIMENTO PER LE POLITICHE EUROPEE  
- Servizio Informative Parlamentari e Corte di Giustizia UE  
(rif. e-mail del 18 gennaio 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 che istituisce un sistema europeo di informazione e autorizzazione ai viaggi.

**Codice del Consiglio: 14082716**  
**Codice della proposta: COM (2016) 731**  
**Codice interistituzionale: 2016/0357**

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'art. 6, comma 4, della legge 24 dicembre 2012, n. 234**

**Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un sistema europeo di informazione e autorizzazione ai viaggi (ETIAS) e che modifica i regolamenti (UE) n. 515/2014, (UE) 2016/399, (UE) 2016/794 e (UE) 2016/1624 .**

- **Codice della proposta:** COM (2016)731....
- **Codice interistituzionale:** 2016/0357
- **Amministrazione con competenza prevalente:** Ministero dell'Interno

\*\*\*

**Premessa: finalità e contesto**

La proposta di regolamento rientra tra i provvedimenti adottati dall'Unione europea per prevenire la migrazione irregolare e garantire una maggiore sicurezza interna. L'intensificarsi della crisi dei rifugiati nel 2015 e la sempre più frequente minaccia alla sicurezza dei cittadini UE, a seguito dei ripetuti attentati terroristici, ha indotto la Commissione ad adottare, nel 2015, le Agende europee sulla migrazione e sulla sicurezza, che forniscono orientamenti per definire una politica eurounitaria, in grado di affrontare le sfide parallele della gestione della migrazione e della lotta contro il terrorismo e la criminalità organizzata.

Nel 2016, la dimensione "sicurezza" della gestione delle frontiere è stata affrontata dalla UE a più riprese, a partire dalle Comunicazioni della Commissione "Sistemi d'informazione più solidi e intelligenti per le frontiere e la sicurezza", ove si prefigura la realizzazione di solide frontiere e di sistemi informativi intelligenti per garantire un'Europa sicura e "Rafforzare la sicurezza in un mondo di mobilità: un migliore scambio di informazioni nella lotta al terrorismo e frontiere esterne più solide", che rappresenta un avanzamento di tale progetto, con l'indicazione delle misure pratiche volte ad accelerare e ampliare l'azione prevista.

Entrambe le Comunicazioni, unitamente alla Tabella di marcia di Bratislava del 16 settembre 2016, preannunciano l'adozione del sistema europeo di informazione e autorizzazione ai viaggi, affiancato dalle seguenti ulteriori misure:

- istituzione della guardia costiera e di frontiera europea ;
- introduzione di un registro ingressi/uscite, per raccogliere i dati dei cittadini di paesi terzi ai valichi di frontiera;
- modifica del Codice delle Frontiere Schengen per quanto riguarda l'uso del sistema ingressi/uscite;
- modifica del Codice delle frontiere Schengen, per rendere obbligatori i controlli sui cittadini dell'Unione in ingresso e in uscita della UE;
- istituzione di un permesso di soggiorno uniforme, e
- rafforzamento delle competenze di Europol.

La proposta di Regolamento istituisce un sistema europeo di informazione e autorizzazione ai viaggi (ETIAS) che consente di raccogliere informazioni sui cittadini di paesi terzi esenti

dall'obbligo di visto prima del loro arrivo alle frontiere esterne dell'UE (terrestri, aeree e marittime). La funzionalità del sistema ETIAS consiste in un *pre-travel information system*, volto ad acquisire determinate informazioni sui viaggiatori di Paesi terzi esenti dal visto per soggiorni di breve durata, prima della prenotazione del viaggio e a prescindere dal loro effettivo accesso in aerea Schengen, al fine di analizzare i rischi correlati alla migrazione irregolare, alla sicurezza o alla salute pubblica. I dati sui passeggeri acquisiti con il Sistema ETIAS perverranno anteriormente a quelli derivanti dall'applicazione della direttiva PNR (comunicati entro 48 ore dalla partenza del volo) e a quelli API (inviati al momento della chiusura del portellone dell'aereo). L'ETIAS, tuttavia, si differenzia dai sistemi relativi ai dati PNR e API, in quanto riguarda i viaggiatori che arrivano da ogni tipo di frontiera, non solo da quella aerea.

Attualmente, i cittadini di Paesi terzi che non sono soggetti ad obbligo del visto per soggiorni di breve durata sono 1,4 miliardi, ai quali, molto probabilmente si aggiungeranno circa altri 127 milioni di persone, ovvero i cittadini di Ucraina, Turchia, Kosovo e Georgia. Tale numero è destinato ad aumentare anche in considerazione della politica di liberalizzazione dei visti in fase di attuazione: secondo le stime, perverranno circa 30 milioni di richieste di autorizzazione all'anno.

Per la messa in opera del sistema, saranno istituiti un'unità centrale ETIAS, presso l'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera e un'Autorità competente in ogni Stato membro. Il sistema centrale ETIAS confronterà i dati in suo possesso con quelli presenti nel Sistema di Informazione Schengen (SIS), nel Sistema Informazione Visti (VIS), in Eurodac, in Europol e nelle banche dati Interpol sui documenti di viaggio rubati o smarriti e sui documenti associati a segnalazioni.

I cittadini di Paesi in regime di liberalizzazione dei visti dovranno ottenere una semplice autorizzazione al viaggio prima di recarsi nello spazio Schengen. La decisione circa l'accettazione o il rifiuto di una domanda di ingresso resterà di competenza delle autorità di frontiera nazionali.

## A. Rispetto dei principi dell'ordinamento europeo

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

La proposta rispetta il principio di attribuzione in quanto, l'art. 77, par. 1, lett. b), del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (TFUE) stabilisce che la UE sviluppa una politica di garanzia del controllo delle persone e la sorveglianza efficace dell'attraversamento delle frontiere esterne. Il medesimo articolo prevede l'adozione, da parte del Parlamento europeo e del Consiglio, di misure secondo la procedura ordinaria, riguardanti i controlli sulle persone che attraversano le frontiere esterne (par. 2, lett. b) e l'istituzione progressiva di un sistema integrato di gestione delle frontiere esterne (par. 2, lett. d).

La base giuridica è correttamente individuata nel citato articolo e negli articoli 87, par. 2, lett. a), e 88, par. 2, lett. a) del TFUE.

In particolare l'articolo 87, paragrafo 2, lettera a) consente al Parlamento europeo e al Consiglio di adottare, nella cooperazione di polizia, misure di raccolta, analisi, archiviazione, trattamento e scambio di informazioni nel settore della prevenzione e dell'individuazione dei reati tra le Autorità competenti degli Stati membri.

L'articolo 88, par. 2, lett. a) del TFUE prevede anche la possibilità che i predetti dati siano trasmessi a Europol.

## **2. Rispetto del principio di sussidiarietà**

La proposta rispetta il principio di sussidiarietà in quanto l'azione dell'Unione Europea si esplica nell'ambito delle misure relative al controllo delle persone e alla sorveglianza efficace dell'attraversamento delle frontiere esterne degli Stati membri.

Infatti, i singoli Stati non dispongono di procedure preventive automatizzate e omogenee per verificare preventivamente se i cittadini di Paesi terzi esentati dall'obbligo del visto, che intendono entrare nel territorio della UE, siano soggetti potenzialmente pericolosi per la sicurezza pubblica.

Una procedura univoca e comune può essere adottata solo a livello di UE, in quanto i singoli Stati membri non possono assicurare un controllo ottimale sui cittadini di Paesi terzi esenti dal visto.

## **3. Rispetto del principio di proporzionalità**

La proposta rispetta il principio di proporzionalità, in quanto consente l'applicazione uniforme di norme comuni alle frontiere esterne della UE e l'attuazione coerente, da parte degli Stati membri, delle norme eurounitarie contro i rischi connessi all'immigrazione irregolare, alla sicurezza e alla salute pubblica. I dati contenuti nel sistema ETIAS possono essere consultati dalle Autorità dei singoli Stati membri preposte al contrasto del terrorismo e di altri reati gravi e da Europol, allo scopo di rendere più efficaci le indagini su soggetti sospettati di terrorismo o altri reati gravi, pur prevedendo idonee garanzie di protezione dei dati. Tali dati verranno trattati esclusivamente per le finalità richieste e per il tempo strettamente necessario per il raggiungimento degli obiettivi.

Non saranno necessari ulteriori processi o armonizzazioni a livello dell'Unione europea affinché il sistema funzioni. La misura proposta, limitandosi a quanto necessario per conseguire gli obiettivi stabiliti, è, pertanto, proporzionata.

## **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 permetterà di sviluppare il sistema di sicurezza transfrontaliero Schengen, effettuando verifiche preventive di sicurezza anche nei confronti dei cittadini di Paesi terzi esenti dal visto, che si recano nello spazio Schengen. Il risultato atteso è una riduzione dell'immigrazione irregolare e dei rischi per la sicurezza. L'introduzione dell'ETIAS consentirà, infatti, di identificare le persone che costituiscono un serio rischio per la sicurezza prima del loro arrivo alle frontiere Schengen e, conseguentemente, di informare le Autorità nazionali preposte alla prevenzione e all'individuazione dei reati, nonché Europol, in casi specifici di accertamento e indagine per fatti di terrorismo e altri reati gravi.

Il progetto è di particolare urgenza, in quanto nel 2014, 286.000 cittadini di Paesi terzi sono stati respinti alle frontiere esterne della UE e, in molti casi, le valutazioni di rischio fornite da Europol e dalla guardia di frontiera riguardavano casi di immigrazione irregolare e minacce per la

sicurezza.

Dal punto di vista infrastrutturale, il sistema prevede che la compilazione della domanda di autorizzazione sia effettuata online, tramite sito web o applicazione mobile, dal viaggiatore, che dovrà fornire direttamente i propri dati anagrafici, il documento di viaggio, la residenza, l'indirizzo e-mail (al quale verrà comunicato l'esito della richiesta di autorizzazione), lo Stato membro di primo ingresso, nonché rispondere a domande di *background* riguardanti eventuali malattie con potenziale epidemico, dati del casellario giudiziario, eventuale presenza del richiedente in zone di guerra, eventuali precedenti provvedimenti di respingimento alla frontiera od ordini di lasciare il territorio di uno Stato membro dell'UE.

L'infrastruttura in parola dovrebbe essere costituita da:

- un sistema d'informazione ETIAS, che sarà sviluppato e gestito da eu-LISA<sup>1</sup>. Tale sistema è suddiviso in: un sistema centrale europeo, un'interfaccia uniforme nazionale (*NUI National Uniform Interface*) in ciascuno Stato Membro, una infrastruttura di comunicazione tra il sistema centrale e le interfacce nazionali, il sito web e l'applicazione per dispositivi mobili, un servizio e-mail, un portale per i vettori. Per quanto possibile sarà riutilizzato quanto già previsto per il sistema Entry Exit System (EES);
- un'unità centrale ETIAS: verrà istituita nell'ambito dell'Agenzia Europea della Guardia di Frontiera e Costiera. Questa unità dovrebbe operare in regime h.24, 7 giorni su 7;
- le unità nazionali ETIAS: da istituirsi in ogni Stato membro. Queste unità dovrebbero operare in regime h.24, 7 giorni su 7.

Ai fini della verifica dell'ammissibilità dello straniero sul territorio Schengen il sistema interrogherà le seguenti banche dati:

- Entry/Exit System (EES),
- Visa Information System (VIS),
- banca dati Europol,
- Schengen Information System (SIS),
- Eurodac,
- European Criminal Records Information System (ECRIS),
- Stolen and Lost Travel Document (SLTD),
- Travel Document Associated with Notices (TDAWN).

Il processo di gestione delle richieste ETIAS prevede che il viaggiatore di un Paese terzo esente dal visto compili, prima della partenza, tramite sito web o applicazione mobile, una richiesta di autorizzazione all'ingresso, inserendo i dati sopra indicati ed effettuando un versamento online di di 5 euro (da cui saranno esenti i minori di anni 18).

La richiesta sarà elaborata in modo automatizzato e, in caso di esito positivo (pari al 95%, secondo lo studio di fattibilità condotto da eu-LISA), sarà inviata al richiedente una e-mail con l'approvazione della sua richiesta.

In caso di esito negativo (pari al 5%, secondo lo studio di fattibilità), la domanda sarà trattata manualmente dall'Unità Centrale ETIAS. Ove fosse necessario acquisire ulteriori informazioni dallo Stato membro competente (individuato nello Stato membro di primo ingresso indicato dal

<sup>1</sup> Agenzia europea per la gestione operativa dei sistemi IT su larga scala nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia (eu-LISA).

viaggiatore), la richiesta sarà presa in carico e gestita manualmente dalla relativa Unità Nazionale ETIAS.

L'esito della richiesta di autorizzazione dovrà essere comunicato entro e non oltre le 72 ore successive dalla ricezione della stessa.

Atteso che il sistema si basa esclusivamente sulle informazioni fornite dal viaggiatore, il solo possesso dell'autorizzazione non consentirà l'ingresso in area Schengen e la guardia di frontiera dovrà effettuare anche le verifiche di cui all'art. 8 del Codice Frontiere Schengen (Regolamento (UE) 399/2016). L'assenza della suddetta autorizzazione potrà, peraltro, costituire condizione sufficiente per il respingimento del viaggiatore.

I vettori aerei e marittimi potranno accedere al sistema ETIAS attraverso un apposito portale, al fine di verificare se il viaggiatore sia in possesso di una valida autorizzazione di viaggio. In caso di respingimento alla frontiera, potranno essere irrogate sanzioni nei confronti del vettore che lo ha trasportato, omettendo le dovute verifiche.

La Polizia di Frontiera potrà verificare, tramite il sistema ETIAS se la richiesta di autorizzazione del viaggiatore sia stata approvata o meno.

In sede negoziale, nell'ambito del Gruppo di lavoro Frontiere, si sta valutando la possibilità di abilitare la guardia di frontiera, almeno in seconda linea, all'accesso all'intero fascicolo del viaggiatore, in modo da consentire la visualizzazione delle informazioni dichiarate.

## **2. Conformità del progetto all'interesse nazionale**

Le disposizioni contenute nel progetto possono ritenersi conformi all'interesse nazionale, in quanto finalizzate ad assicurare all'Italia il sostegno delle istituzioni comunitarie nel contrasto al terrorismo e ai reati gravi, soprattutto nell'attuale situazione di rischio, dovuta ai conflitti presenti a livello internazionale.

## **3. Prospettive negoziali ed eventuali modifiche ritenute necessarie od opportune**

Non si rilevano elementi di particolare criticità.

## **C. Valutazione d'impatto**

### **1. Impatto finanziario**

La Commissione Europea ha garantito il finanziamento dei costi per lo sviluppo e la manutenzione dell'intero sistema ETIAS centrale mediante le entrate derivanti dal versamento di 5 euro effettuato dai viaggiatori.

A livello nazionale, si ritiene opportuno segnalare che:

- dovranno essere adeguati i sistemi informativi di frontiera per l'interfacciamento con il sistema ETIAS;
- dovrà essere istituita una Interfaccia Uniforme Nazionale (NUI), che permetterà l'accesso delle autorità nazionali al sistema ETIAS. Si presume che sarà la stessa prevista per il sistema EES (Entry Exit System);
- si dovrà creare un'Unità nazionale ETIAS, alla quale saranno demandate la valutazione del rischio e quella sulle domande di autorizzazione ai viaggi respinte dal trattamento automatizzato. Detta unità dovrà essere attiva a tempo pieno (h 24 e sette giorni su sette). Dovrà, inoltre, essere predisposta una struttura di comunicazione tra la predetta Unità ed il sistema centrale ETIAS, nonché una serie di servizi, necessari per l'utilizzazione del sistema (sito web pubblico,

<p>applicazione per dispositivi mobili, servizi di account per la trasmissione di documenti da parte dei richiedenti, ecc. ).</p>				
<p><b>2. Effetti sull'ordinamento nazionale</b></p>				
<p>Effetti sull'ordinamento nazionale potrebbero derivare dall'istituzione dell'Unità nazionale ETIAS.</p>				
<p><b>3. Effetti sulle competenze regionali e delle autonomie locali</b></p>				
<p>La proposta di regolamento non incide sulle competenze regionali e delle autonomie locali , in quanto disciplina materie (immigrazione e ordine e sicurezza pubblica) attribuite alla competenza esclusiva dello Stato.</p>				
<p><b>4. Effetti sull'organizzazione della pubblica amministrazione</b></p>				
<p>Gli effetti prevedibili consistono nella necessità di istituire l'unità nazionale ETIAS nell'ambito delle Forze di polizia.</p>				
<p><b>5. Effetti sulle attività dei cittadini e delle imprese</b></p>				
<p>La proposta di Regolamento esplica i suoi effetti nel settore dell'immigrazione e dell'ordine e sicurezza pubblica e, pertanto, incide sulle attività dei cittadini e delle imprese.</p>				