



Elementi per la verifica di sussidiarietà - Proposta di regolamento relativo all'entrata in funzione graduale del sistema di ingressi/uscite ("EES")

Dossier n° 85 -
11 febbraio 2025

Tipo e numero atto	<i>Proposta di regolamento COM(2024)567</i>
Data di adozione	<i>4 dicembre 2024</i>
Base giuridica	<i>Articolo 77, paragrafo 2, lett. b) TFUE Articolo 77, paragrafo 2, lett. d) TFUE Articolo 87, paragrafo 2, lett. a) TFUE</i>
Settori di intervento	<i>Frontiere esterne dell'UE; cittadino straniero; sistema di informazione; trattamento dei dati; accordo di Schengen; controlli alle frontiere; dati biometrici</i>
Esame presso le istituzioni dell'UE	<i>La proposta è esaminata secondo la procedura ordinaria</i>
Assegnazione	<i>7 gennaio 2025 – I Commissione affari costituzionali</i>
Termine per il controllo di sussidiarietà	<i>10 marzo 2025</i>
Segnalazione da parte del Governo	<i>Sì</i>
Relazione del Governo ex art. 6 della legge 234	<i>Sì</i>

Oggetto e finalità

La proposta di regolamento in esame, presentata dalla Commissione europea il 4 dicembre 2024, è volta a consentire un **avvio graduale** del **sistema di ingressi/uscite** ("Entry-Exit System" o "EES"), disponendo a tal fine una temporanea deroga a talune disposizioni del [regolamento](#) (UE) 2017/2226 ("**regolamento EES**"), istitutivo dell'EES, e del [regolamento](#) (UE) 2016/399 ("**codice frontiere Schengen**"), da ultimo modificato con [regolamento](#) (UE) 2024/1717, che contemplano esclusivamente la messa in funzione completa del sistema, ossia senza prevedere periodi di adeguamento.

EES è una **banca dati centralizzata**, che registra gli **ingressi**, le **uscite** e i **respingimenti** dei **cittadini di paesi terzi** che attraversano le frontiere esterne dei 29 **Stati membri Schengen** per un **soggiorno di breve durata**. In particolare, è in grado di:

- **raccogliere dati biometrici**, quali le immagini del volto e le impronte digitali, dei cittadini di paesi terzi che attraversano le frontiere esterne;

- permettere agli Stati membri Schengen di **accedere in tempo reale** ai **dati personali** dei cittadini di paesi terzi e alla **cronologia** dei loro **viaggi**, nonché di verificare se rispettano il termine del soggiorno di breve durata autorizzato nello spazio Schengen.

Di conseguenza, questo strumento è utile al fine di ridurre le probabilità di **frode di identità** e di **soggiorno fuori termine**, rafforzando altresì la **sicurezza** dello **spazio Schengen**.

Come chiarito dalla Commissione europea nella relazione che accompagna la proposta, **obiettivo generale** dell'iniziativa è **favorire l'operatività** del **regolamento EES** e delle relative norme armonizzate sugli spostamenti transfrontalieri al fine di **migliorare ulteriormente** la **gestione delle frontiere esterne** dello spazio Schengen e di contribuire, di conseguenza, alla sicurezza interna dell'UE.

Ad esso, si collegano i seguenti **obiettivi specifici**:

- offrire agli Stati membri la **flessibilità** di iniziare a usare l'EES in funzione del loro **livello di preparazione**, in linea con gli standard elevati del sistema con riguardo all'utilizzo di **attrezzature tecnologicamente avanzate** per la raccolta dei dati;
- agevolare l'introduzione di **adeguamenti tecnici e operativi** durante il **primo periodo** di funzionamento dell'EES ai fini di un avvio graduale del sistema;
- gestire meglio ed evitare potenziali lunghi tempi di attesa alle frontiere esterne;
- garantire che gli utenti finali, come le guardie di frontiera, i funzionari incaricati dell'immigrazione, le autorità competenti per i visti e i funzionari delle autorità di contrasto, abbiano **accesso** alle **informazioni più aggiornate sull'identità dei viaggiatori** (anche se i dati registrati nel sistema sono incompleti a causa dell'introduzione graduale dell'EES);
- mettere a disposizione degli Stati membri **soluzioni** per affrontare **situazioni impreviste** che potrebbero verificarsi dopo l'entrata in funzione dell'EES, al fine di evitare perturbazioni alle frontiere esterne e lunghi tempi di attesa;
- permettere alle autorità nazionali, ai viaggiatori e ai vettori di **adeguarsi ai nuovi processi** e alle **nuove tecnologie** di gestione delle frontiere;
- preservare i grandi investimenti effettuati, soprattutto in termini di infrastrutture, attrezzature e risorse umane, in preparazione dell'entrata in funzione dell'EES.

Per conseguirli la Commissione propone, in estrema sintesi, un **avvio graduale** delle attività dell'EES, possibile a suo avviso esclusivamente mediante l'adozione di norme che **derogano temporaneamente** al regolamento EES e al codice frontiere Schengen (per maggiori dettagli, si rinvia al capitolo del dossier dedicato ai "principali contenuti della proposta").

La valutazione generale della proposta nella relazione del Governo

La **relazione del Governo**, trasmessa alle Camere ai sensi dell'art. 6 della legge n. 234 del 2012 (di seguito "la relazione del Governo"), dà una **valutazione complessivamente** positiva della proposta, ritenuta altresì **conforme all'interesse nazionale**, in quanto consentirà di migliorare il sistema di controllo degli ingressi e delle uscite dei cittadini di Paesi terzi per soggiorni di breve durata e di adeguare il sistema dei respingimenti.

In particolare, nella relazione si sottolinea che l'Italia è già in una fase avanzata di predisposizione delle misure tecniche e giuridiche necessarie per l'avvio dell'EES. Il Governo osserva che, da un lato, l'adeguamento dell'ordinamento nazionale per l'attuazione del sistema EES è già stato realizzato e, dall'altro, che la previsione dell'entrata in funzione graduale non implica ulteriori adeguamenti della normativa primaria, né sembra avere riflessi sulla normativa di livello secondario.

Nella relazione si precisa, infine, che il Governo ha chiesto alla Commissione uno **slittamento** della fase di avvio progressivo dell'EES da sei mesi ad **un anno**. Si sottolinea infatti che il termine dell'avvio progressivo del sistema potrebbe coincidere proprio con l'evento Giubilare e con l'altro grande evento di Milano-Cortina 2026, determinando un **ulteriore impatto** sui **volumi di traffico extra-Schengen** dei principali scali nazionali.

Contesto, motivazione dell'intervento e valutazione

La **gestione** delle **frontiere** dell'UE rende necessario lo **scambio** di **informazioni** tra le autorità dell'Ue tramite **sistemi informatici** su **larga scala** per:

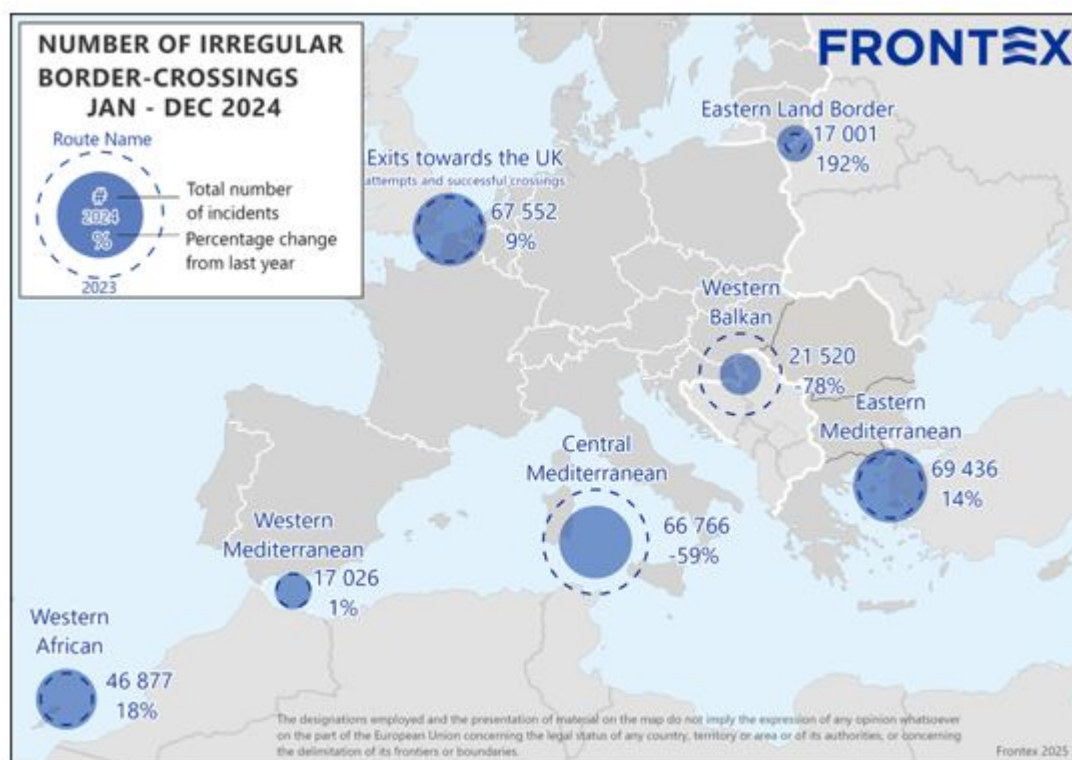
- garantire **frontiere sicure**;
- combattere la **criminalità**;
- **proteggere** i cittadini;
- gestire i **flussi migratori**.

Ai fini di un inquadramento generale del tema, si riportano di seguito i principali dati relativi all'**andamento dei flussi migratori** e delle **attività illegali connesse**, in particolare legate al traffico di migranti e alla tratta di esseri umani.

In base alle **rilevazioni** dell'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera (**Frontex**), aggiornate al 14 gennaio 2025, nel 2024 si è registrato un **calo del 38%** degli **attraversamenti irregolari** alle **frontiere esterne** dell'UE rispetto al 2023. In particolare, dei circa **239 mila** attraversamenti irregolari complessivi, **66.700** circa hanno interessato la rotta del **Mediterraneo centrale** verso l'Italia, che, nonostante la **diminuzione del 59%** rispetto al 2023 (imputabile alla riduzione delle partenze dalla Tunisia e dalla Libia), rimane comunque la **seconda più alta** tra tutte le rotte.

Tale ultimo dato corrisponde in linea di massima agli **sbarchi** calcolati nel 2024 dall'**UNHCR** in Italia.

Di seguito una mappa e una tabella degli attraversamenti irregolari delle frontiere esterne dell'UE nel 2024 (Fonte: Frontex).

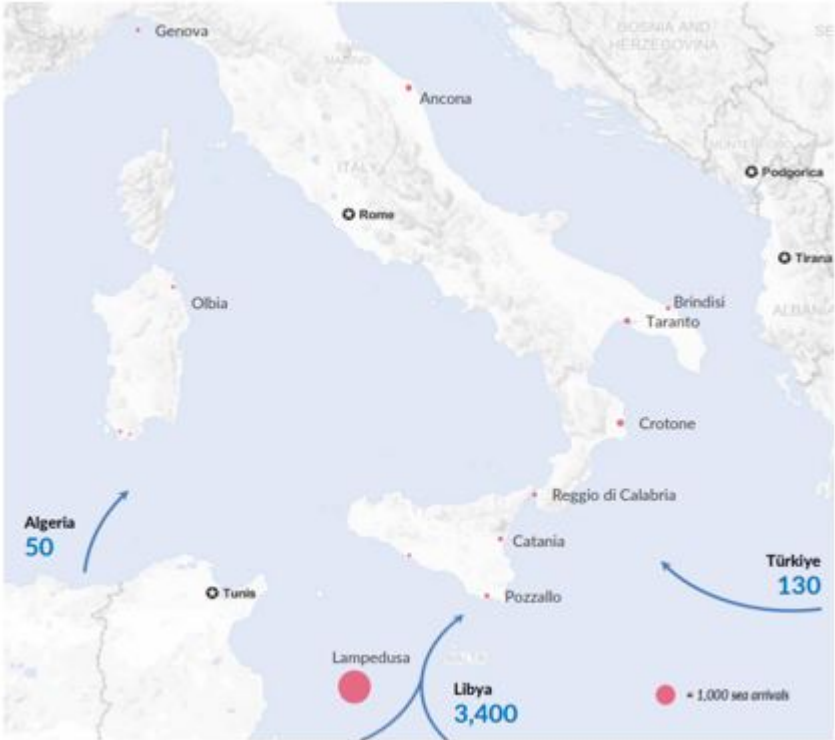


La tabella sottostante mostra invece le rotte e l'andamento dei flussi migratori nei periodi di riferimento, illustrando altresì le principali nazionalità di provenienza dei migranti (Fonte: *Frontex*). Emerge, in particolare, un **notevole aumento** nel 2024 dei **migranti provenienti dalla rotta orientale (via terra)**, con un incremento del **192%** (principalmente di nazionalità ucraina), mentre la rotta **più alta** rimane quella del **Mediterraneo orientale** (che ha visto un incremento del 14% rispetto al 2023).

ROUTE	DECEMBER 2024	JAN-DEC 2024	JAN-DEC 2023/ JAN-DEC 2024	TOP NATIONALITIES (JAN-DEC 2024)
Western African	4 961	46 877	+18%	Mali, Senegal, Morocco
Eastern Mediterranean	4 411	69 436	+14%	Syria, Afghanistan, Egypt
Central Mediterranean	3 074	66 766	-59%	Bangladesh, Syria, Tunisia
Western Mediterranean	1 459	17 026	+1%	Algeria, Morocco, Mali
Western Balkan	813	21 520	-78%	Syria, Türkiye, Afghanistan
Eastern Land Border	385	17 001	+192%	Ukraine, Ethiopia, Somalia
Exits towards the UK	5 376	67 552	+9%	Afghanistan, Syria, Vietnam

Gli ultimi [dati statistici](#) concernenti il **2025** forniti dall'UNHCR (aggiornati al **3 febbraio 2025**) stimano che dall'inizio dell'anno il numero complessivo di rifugiati e migranti giunti **via mare** su tutte le coste meridionali dell'UE ammonta a circa **12.292**, di cui **646** in **Spagna**, **3.252** in **Grecia**, e **3.580** in **Italia**.

Con riferimento alla rotta verso l'[Italia](#) si tratta, come mostra la mappa sottostante, di **3.400** persone giunte dalla **Libia**, **130** dalla **Turchia** e **50** dall'**Algeria**, con un **aumento** degli sbarchi del **30 per cento** rispetto allo stesso lasso di tempo nell'anno precedente (1° gennaio - 2 febbraio 2024).



(Fonte: UNHCR)

UNHCR ha altresì rilevato nel 2025 (sino al **7 febbraio**) **16 morti** o **dispersi** lungo tutte le rotte del Mediterraneo. Secondo il medesimo organismo, nel **2024** le persone complessivamente **morte** o **disperse** lungo **tutte le rotte del Mediterraneo** sono state complessivamente **1758**; con riferimento alla sola rotta del **Mediterraneo centrale** nel **2024** sono stati registrati **1.172 morti** o **dispersi**.

Infine, stando alle più recenti rilevazioni del Parlamento europeo, i profitti derivanti dalle attività criminali delle reti dei trafficanti si attestano tra i **4,7** e i **6 miliardi** di euro all'anno a livello **mondiale**. L'**aumento** della **concorrenza**, la crescente **professionalizzazione** e l'inasprimento dei **controlli** alle frontiere hanno portato anche ad un **aumento della violenza** nei confronti dei **migranti irregolari**, dei concorrenti e delle autorità di contrasto, nonché a un aumento delle tariffe e dei rischi per i migranti.

Secondo le stime della Commissione europea, ogni anno circa **7 mila** persone sono **vittime** della **tratta** degli **esseri umani**, stima fortemente ribassata rispetto al numero reale poiché molte vittime di reato **non sono rilevate**. Il volume di affari legato alla tratta di esseri umani è stimato in circa **2,7 miliardi di euro**, e deriva da differenti forme di sfruttamento, con un aumento registrato della dimensione *online* del fenomeno.

Coerenza con il quadro giuridico dell'UE

Nella relazione che accompagna la proposta in esame la Commissione sottolinea che l'entrata in funzione graduale dell'EES risulta **coerente** con l'applicazione del **sistema di informazione visti** ("**VIS**") e del futuro **sistema europeo di informazione e autorizzazione ai viaggi** ("**ETIAS**").

In particolare, il **VIS**, di cui al regolamento (CE) n. 767/2008 (da ultimo modificato con regolamento UE 2023/2667), ha come **obiettivo** il miglioramento dell'attuazione della **politica comune in materia di visti**, della **cooperazione consolare** e delle **consultazioni tra autorità centrali** competenti per i visti, anche tramite, tra l'altro, l'agevolazione della **procedura relativa alla domanda di visto**; la prevenzione del «**visa shopping**»; l'agevolazione della **lotta contro la frode**; l'agevolazione dei **controlli ai valichi di frontiera esterni** e all'interno dei territori nazionali, nonché il sostegno alla prevenzione di minacce alla **sicurezza interna** degli Stati membri.

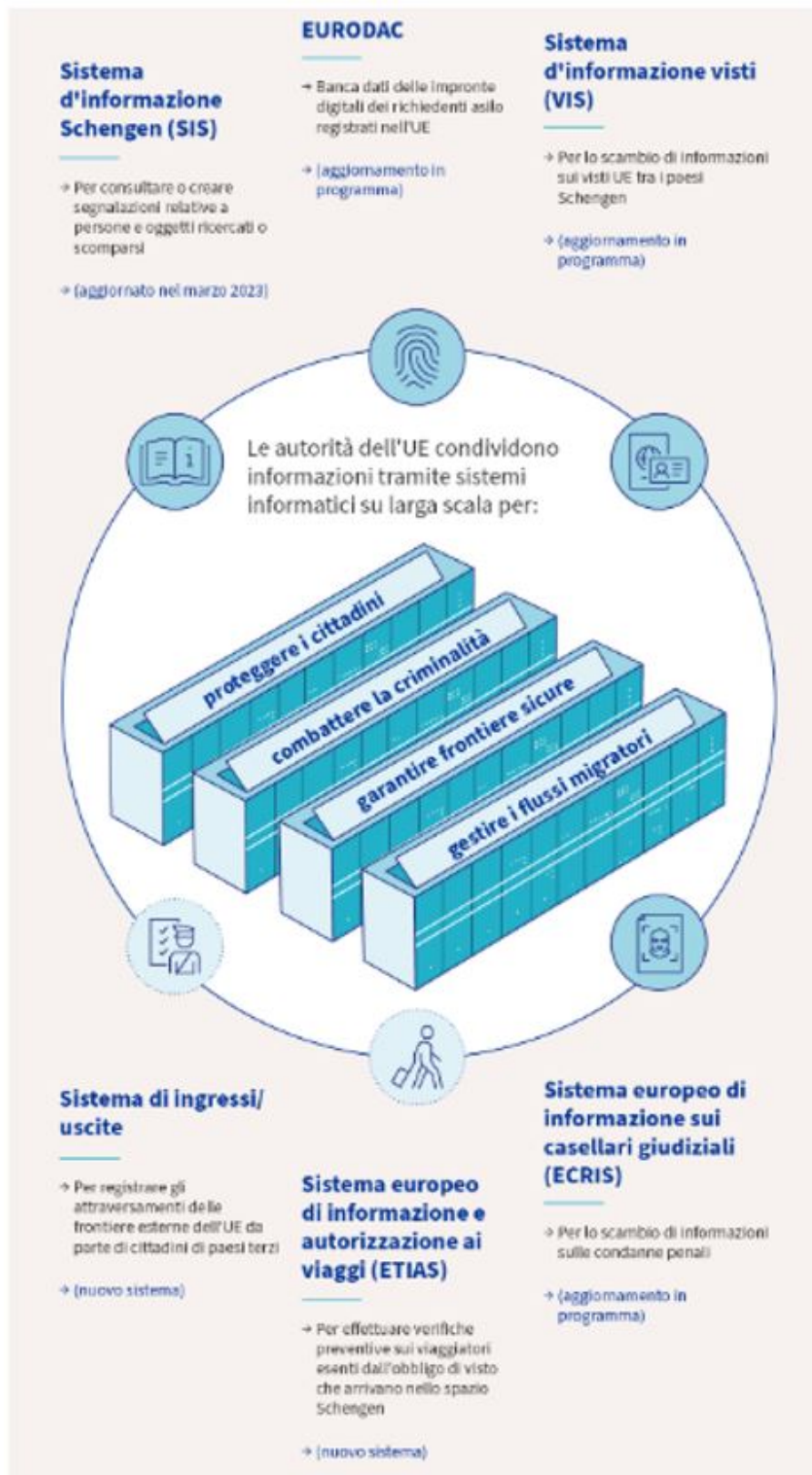
L'**ETIAS**, di cui ai regolamenti (UE) 2018/1240 e 2018/1241, è invece un **sistema informatico automatizzato** creato per il **rilevamento dei rischi per la sicurezza** o dei rischi **legati alla migrazione irregolare** o a **epidemie** posti dai visitatori esenti dal visto che viaggiano nello spazio Schengen, garantendo al contempo i loro **diritti fondamentali** e la **protezione dei dati**. È stato sviluppato dall'Agenzia europea per la gestione operativa dei sistemi IT su larga scala nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia ("**eu-LISA**").

Per **ulteriori approfondimenti** al riguardo si rinvia alla relativa pagina web della Commissione europea.

L'infografica seguente riassume il quadro dei **sistemi di informazione esistenti** a livello UE e quelli **in fase di sviluppo** (Fonte: Consiglio dell'UE). In particolare, sono **già esistenti**, oltre al sistema **VIS** (v. *supra*), anche i seguenti:

- il Sistema d'informazione Schengen (**SIS**), per consultare o creare segnalazioni relative a persone e oggetti ricercati o scomparsi;
- **Eurodac**, una banca dati delle impronte digitali dei richiedenti asilo registrati nell'UE;
- il Sistema europeo di informazione sui casellari giudiziali (**ECRIS**), per lo scambio di informazioni sulle condanne penali.

Sono, invece, **in fase di sviluppo** il sistema EES e l'**ETIAS** (v. *supra*).



Nella relazione la Commissione precisa altresì che la proposta è coerente con le future componenti dell'interoperabilità che eu-LISA sta sviluppando e, in particolare, con:

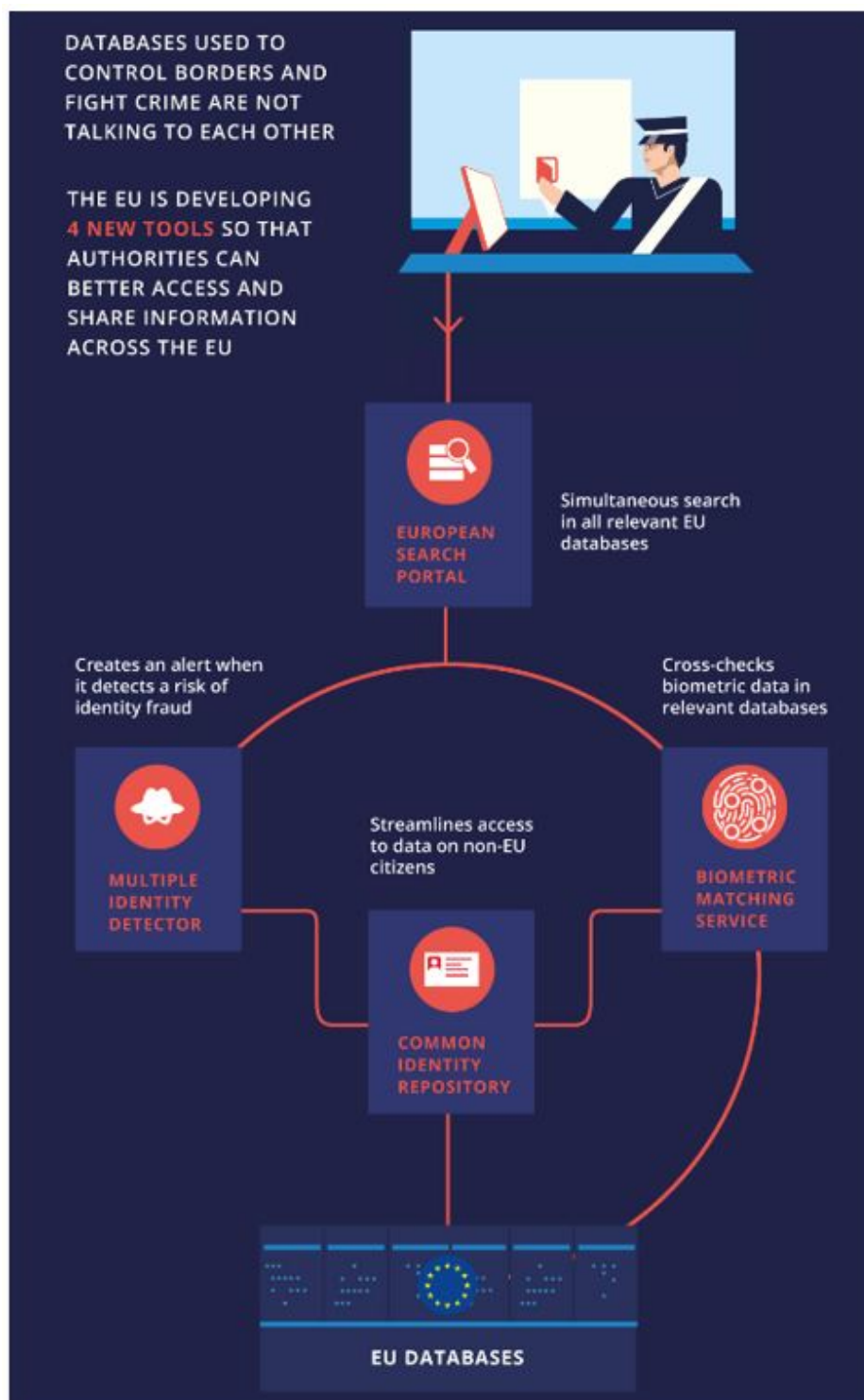
- il **portale di ricerca europeo**, che consente alle autorità competenti di effettuare ricerche in più sistemi di informazione contemporaneamente, anche mediante dati biografici e biometrici;
- il **servizio comune di confronto biometrico**, che permette la **ricerca** e il **confronto** di dati biometrici (impronte digitali e immagini del volto) provenienti da diversi sistemi di informazione dell'UE;

- l'**archivio comune di dati di identità**, contenente **dati biografici** e **biometrici** di cittadini di paesi terzi disponibili in diversi sistemi di informazione dell'UE;
- il **rilevatore di identità multiple** nei diversi sistemi di informazione dell'UE.

Di seguito, un'infografica che illustra come questi quattro strumenti potranno dialogare tra loro per garantire un **migliore accesso** e una **maggior condivisione** delle **informazioni** a livello dell'UE (Fonte: Consiglio dell'UE).

In particolare, il miglioramento dei flussi di informazione contribuirà a:

- rilevare meglio le **minacce alla sicurezza**;
- combattere la **frode d'identità**;
- migliorare le **verifiche di frontiera**;
- evitare le **lacune in materia di informazioni**.



Coerenza con le disposizioni vigenti nel settore normativo interessato

Secondo la Commissione, l'iniziativa in esame contribuisce a conseguire gli **obiettivi** stabiliti nel (già richiamato) **codice frontiere Schengen** e nella **Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen**. Inoltre, la proposta è **coerente** anche con le disposizioni del regolamento (UE) 2016/679 sulla **protezione dei dati personali**.

Le motivazioni della proposta

Nella relazione illustrativa la Commissione **espone** in dettaglio **le motivazioni** alla base dell'iniziativa che giustificano l'entrata in funzione **graduale** dell'EES.

Anzitutto, alcuni Stati membri non hanno trasmesso alla Commissione le **notifiche** di cui all'art. 66, par. 1, lett. c), del Reg. EES, che costituiscono un **requisito giuridico** per l'entrata in funzione del sistema. Di conseguenza, non è stato possibile avviare l'EES nel **quarto trimestre del 2024**, come programmato in sede di Consiglio "Giustizia e affari interni" di ottobre 2023.

In secondo luogo, secondo la Commissione l'avvio completo e contestuale delle operazioni potrebbe introdurre un **fattore di rischio** per la **resilienza** di un **sistema informatico complesso** come il sistema centrale dell'EES.

La Commissione riporta inoltre che i soggetti coinvolti nel funzionamento dell'EES si sono espressi a favore di una **introduzione graduale** dei **nuovi processi** alle frontiere esterne, al fine di garantire un **maggiore grado di certezza** e di evitare rischi per la **sicurezza** e la **fluidità** degli spostamenti (soprattutto nelle zone in cui si riscontrano già difficoltà dovute alle attuali infrastrutture, alla mancanza di spazio o ad altri vincoli). A tal fine la proposta introduce anche **misure** che permettono agli Stati membri di gestire efficacemente **circostanze eccezionali** (quali problemi tecnici o periodi di punta dei viaggi), anche tramite la **sospensione** dell'uso del sistema (su cui, più diffusamente, v. *infra*).

Infine, considerate anche le **differenze** tra Stati membri in merito alle modalità di attuazione dell'EES, dovute a loro volta alla diversità dei valichi di frontiera e ai diversi approcci riguardo all'automazione e alla diffusione delle nuove tecnologie, l'iniziativa proposta offre, a giudizio della Commissione, un **approccio flessibile** permettendo agli Stati membri di scegliere se **attuarlo gradualmente** oppure **avviare pienamente** le attività fin dal primo giorno.

Valutazione della Commissione

La Commissione **non ha elaborato una valutazione d'impatto**, ritenendola non necessaria perché la proposta mira ad introdurre una deroga limitata al regolamento EES e al codice frontiere Schengen.

Al riguardo, nella relazione illustrativa si sottolinea che l'assenza di tale documento è dovuta al fatto che una **valutazione d'impatto dettagliata** è stata già elaborata con riferimento alla proposta di regolamento istitutiva dell'EES. In particolare, la valutazione d'impatto si è concentrata sugli **impegni fondamentali** da assumere per la gestione delle frontiere nell'ambito del sistema EES, quali: i) migliorare la **qualità** delle verifiche di frontiera; ii) permettere di identificare le persone in modo **affidabile**; iii) rafforzare la **sicurezza interna** e la **lotta contro il terrorismo** e le forme gravi di criminalità.

La relazione del Governo precisa, al riguardo, che si ritiene necessaria una valutazione di impatto ulteriore rispetto a quella contenuta nella proposta, in quanto essa introduce una deroga limitata al Regolamento EES e al codice frontiere Schengen secondo un principio di gradualità dell'attuazione da parte degli Stati.

Inoltre, tenuto conto dell'**obiettivo strategico**, ha ritenuto non disponibili opzioni alternative. Infine, la Commissione informa di **non aver proceduto alla consultazione** dei **portatori d'interessi**.

Impatto sui diritti fondamentali

Considerato che la proposta non modifica le (rigorose) norme di accesso all'EES né le garanzie stabilite nel regolamento istitutivo, la Commissione osserva che l'iniziativa in esame tiene pienamente conto dei diritti e principi fondamentali sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'UE (di seguito "la Carta"), quali:

- il **diritto** fondamentale alla **libertà** e alla **sicurezza**, di cui all'[art. 6](#) della Carta;
- il **diritto al rispetto della vita privata** e il **diritto alla protezione dei dati personali**, sanciti agli articoli [7](#) e [8](#) della Carta.

Inoltre, a giudizio della Commissione, la proposta è in linea con l'[art. 16](#) TFUE, che garantisce ad ogni persona il **diritto** alla **protezione dei dati personali** che la riguardano.

Principali contenuti della proposta

La proposta di regolamento in esame consta di **8 articoli**.

L'art. 1 definisce l'**oggetto** del regolamento, ossia le norme relative all'**entrata in funzione graduale** del sistema di ingressi/uscite alle frontiere degli Stati membri presso cui è operativo. Il regolamento contiene, altresì, **deroghe temporanee** al regolamento EES e al codice frontiere Schengen (v. art. 5).

L'art. 2 contiene le **definizioni**, ai fini del regolamento, delle nozioni di "entrata in funzione graduale", "autorità nazionale" e "numero stimato di attraversamenti alle frontiere", e rinvia, sempre per quanto riguarda ulteriori aspetti definitori, all'art. 3, par. 1 regolamento EES.

In particolare, per «**entrata in funzione graduale**» si intende il **periodo di 180 giorni** (6 mesi) di calendario a decorrere dalla data decisa dalla Commissione, mentre per la definizione di «**autorità nazionale**» la disposizione rinvia alle norme del regolamento EES riguardanti il personale autorizzato dalle autorità nazionali per accedere al sistema al fine di inserire, modificare, cancellare e consultare dati; «**numero stimato di attraversamenti delle frontiere**» è, invece, la stima del numero di attraversamenti delle frontiere da parte dei cittadini di paesi terzi in ciascuno Stato membro, effettuata sulla base della media annua del numero totale di attraversamenti delle frontiere per un soggiorno di breve durata, calcolata per i tre anni precedenti la data di applicazione del regolamento in esame.

L'art. 3 prevede che i dettagli dell'**entrata in funzione graduale** a livello **centrale** e **nazionale** siano stabiliti nei **piani di introduzione ad alto livello** di **eu-LISA** e degli **Stati membri**, da trasmettere alla Commissione. Inoltre, gli Stati membri sono tenuti a presentare alla Commissione e ad eu-LISA **relazioni mensili** sullo **stato di avanzamento dei lavori**.

L'art. 4 prevede che, in seguito all'avvio progressivo dell'EES, gli Stati membri sono tenuti inizialmente ad una **registrazione minima del 10%** degli **attraversamenti** stimati delle frontiere, per raggiungere la **registrazione completa** di tutte le persone **entro la fine del periodo** di entrata in funzione graduale. I **respingimenti** saranno **registrati** ai valichi di frontiera presso i quali l'EES è operativo. Infine, si prevede che **Europol** inizi a utilizzare l'EES a partire dal **primo giorno** dell'entrata in funzione graduale.

L'art. 5 contiene, tra l'altro, le **deroghe temporanee** al regolamento EES e al codice frontiere Schengen.

In particolare, si prevede la **sospensione** di misure quali:

- il **meccanismo di informazione**, che permette di rilevare automaticamente la mancanza, nelle cartelle di ingresso/uscita, di **dati di uscita** immediatamente **successivi** alla data di scadenza di un soggiorno autorizzato e il **superamento** della **durata massima** di soggiorno autorizzato (di cui all'art. 12 parr. 1 e 2 regolamento EES);

- l'**aggiornamento** e l'**aggiunta** dei dati per il caso in cui la **presunzione** che un cittadino di paese terzo non soddisfi le condizioni relative alla durata del soggiorno autorizzato venga **confutata** (di cui all'art. 20 regolamento EES);
- le **procedure sostitutive** da seguire qualora sia impossibile tecnicamente inserire i dati o in caso di guasto dell'EES (art. 21 regolamento EES).

Inoltre si specifica che, in deroga a quanto disposto dal regolamento EES e dal codice frontiere Schengen, il **periodo transitorio** e le **misure transitorie** si applicano a decorrere dal **primo giorno successivo al completamento** dell'entrata in funzione graduale **dell'EES**.

Per quanto riguarda il **regime derogatorio**, viene altresì previsto che se l'EES **non è operativo** le verifiche di frontiera sono effettuate ai sensi del codice frontiere Schengen quale applicabile il giorno precedente la data di entrata in funzione dell'EES; se, invece, è **operativo senza funzionalità biometriche**, la messa a disposizione dei dati biometrici per la costituzione del fascicolo individuale nell'EES **non** costituisce **condizione d'ingresso** per i cittadini di paesi terzi e, inoltre, non si applicano le disposizioni relative alle **verifiche** sulla base dei dati biometrici.

In ultima analisi, ai fini della proposta in esame, sono altresì **sospese** alcune disposizioni del codice frontiere Schengen, in particolare in merito agli adempimenti a carico delle **autorità di frontiera** in caso di **snellimento** delle **verifiche di frontiera** e alla **presunzione** sulla sussistenza delle **condizioni** relative alla durata del soggiorno di breve durata.

Chiarito il regime di deroga temporanea, si riporta sinteticamente il restante contenuto dell'art. 5. In particolare, il **par. 2** riguarda l'**apposizione obbligatoria di timbri sui documenti di viaggio**, che rimane in vigore negli Stati in cui l'EES è operativo. Inoltre, il **par. 3** disciplina il **regime di prevalenza**, anche in caso di eventuali **discrepanze**, tra i dati registrati tramite l'EES e i timbri apposti sui documenti di viaggio, mentre il **par. 4** si occupa di disciplinare, mediante un **sistema di presunzioni**, l'ipotesi in cui il documento di viaggio di un cittadino di paese terzo sia privo di timbro e, al contempo, manchi il relativo fascicolo individuale nell'EES. Il **par. 5** detta poi disposizioni in merito all'**interoperabilità** tra l'EES e il VIS (su cui v. *supra*), di cui le autorità di frontiera possono avvalersi ai valichi presso i quali l'EES è operativo. Il **par. 8** prevede ulteriormente che la verifica dell'**identità** e della precedente **registrazione dei cittadini di paesi terzi** sarà effettuata solo ai **valichi di frontiera** presso i quali l'EES opera con **funzionalità biometriche**. Si prevedono altresì norme relative ai **necessari adattamenti** delle informazioni contenute nel sito web dell'EES, la campagna di informazione che accompagna l'entrata in funzione dell'EES, nonché il modello da fornire ai viaggiatori per tenere conto dell'entrata in funzione graduale (**parr. 9, 10, 11**).

Ai sensi dell'art. 6, le autorità competenti tengono conto del fatto che i **dati registrati nell'EES** nel periodo di entrata in funzione graduale del sistema possono essere **incompleti**.

Viene altresì stabilito che i dati registrati nel periodo di avvio graduale del sistema non potranno essere utilizzati dall'**Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera** ai fini dell'esecuzione delle analisi di rischio e delle valutazioni delle vulnerabilità (**par. 5**). Infine, viene altresì previsto che i **vettori** potranno iniziare a utilizzare il **servizio web** (di cui al regolamento EES) solo **dopo 90 giorni** dall'inizio del periodo di entrata in funzione graduale (**par. 3**). Il citato servizio web consente ai vettori di verificare se i cittadini di paesi terzi titolari di un visto per soggiorno di breve durata rilasciato per uno o due ingressi hanno già utilizzato il numero di ingressi autorizzati dal proprio visto.

L'art. 7 detta disposizioni per regolare la **sospensione** dell'EES durante il periodo di entrata in funzione graduale, riconoscendo agli Stati membri la facoltà di sospenderlo, in tutto o in parte, in **circostanze eccezionali di guasto**.

In particolare, il **par. 2** specifica che, per un periodo di 60 giorni di calendario dopo il completamento dell'entrata in funzione graduale dell'EES, gli Stati membri possono **sospenderne parzialmente** il funzionamento per un periodo massimo di sei ore e solo in circostanze eccezionali che provocano un'**intensità di traffico** tale da rendere **eccessivi i tempi di attesa** a un valico di frontiera. In simili casi gli Stati membri **notificano tempestivamente**, e in ogni caso **entro sei ore** dall'inizio della sospensione, il **motivo** della sospensione e la sua **durata prevista** alla **Commissione** e a **eu-LISA**.

Nella relazione del Governo si sottolinea che è stato proposto alla Commissione, in merito all'articolo in oggetto, che la misura della **sospensione parziale** delle operazioni in EES, che ammette la registrazione dei soli dati alfanumerici in situazioni eccezionali (anche di traffico eccessivo) per 120 giorni dopo la fine del periodo transitorio, diventi **strumento permanente** per la gestione di **eventi imprevedibili**. Tale modifica risulta necessaria in quanto l'art. 9 del Codice frontiere Schengen, così come modificato dal Regolamento (UE) 2017/2225, anche in caso di snellimento delle verifiche, impone la registrazione dei dati in EES, ammettendo la mancata acquisizione dei dati biometrici nei soli casi di impossibilità tecnica e non anche nelle altre situazioni caratterizzate da eccezionalità e imprevedibilità.

Infine, il contenuto dell'art. 8 riguarda l'**entrata in vigore** e l'**applicazione** del regolamento oggetto della proposta. In particolare, la proposta prevede **tre fasi di applicabilità**:

- i **lavori preparatori** relativi ai **piani di introduzione** ex art. 3, che inizieranno alla data di entrata in vigore del regolamento proposto;
- il **periodo di entrata in funzione graduale**, che inizierà dalla data decisa dalla Commissione, dopo che ha ricevuto da tutti gli Stati membri le **notifiche** prescritte dal regolamento EES;
- un **periodo di applicabilità prorogato** di talune deroghe, in particolare quelle sull'applicazione del periodo transitorio e delle misure transitorie, sull'accesso ai dati dell'EES e sull'uso degli stessi, nonché sull'obbligo dei vettori di verificare i timbri apposti sui documenti di viaggio (ex art. 6) e sul meccanismo di sospensione (ex art. 7).

Base giuridica

La **base giuridica** della proposta è costituita dall'**art. 77, par. 2, lettera b) e d) TFUE** e dall'**art. 87, par. 2, lett. a) TFUE**.

In particolare, le disposizioni richiamate dell'art. 77 conferiscono al Parlamento europeo e al Consiglio il potere di adottare secondo **procedura legislativa ordinaria**, rispettivamente, misure riguardanti i **controlli** ai quali sono sottoposte le persone che **attraversano le frontiere esterne** (lett. b), l'**istituzione progressiva** di un **sistema integrato di gestione delle frontiere esterne** (lett. d).

Ai sensi dell'art. 87. par 2, lett. a) invece Parlamento europeo e Consiglio, nell'ambito dell'azione volta a sviluppare una **cooperazione di polizia** che associ tutte le **autorità competenti** degli **Stati membri**, possono stabilire **misure** riguardanti la **raccolta**, l'**archiviazione**, il **trattamento**, l'**analisi** e lo **scambio** delle pertinenti **informazioni**.

Come osservato dalla Commissione nella relazione, si tratta della stessa base giuridica su cui è fondato il **regolamento EES**, che la presente proposta è volta a modificare.

Secondo la **relazione del Governo**, la proposta rispetta il principio di attribuzione in quanto la base giuridica individuata dalla Commissione europea è corretta.

Sussidiarietà

Secondo la Commissione l'intervento legislativo proposto è **necessario** per consentire un'**entrata in funzione graduale** del sistema comune di informazione, che altrimenti non sarebbe possibile in quanto il regolamento EES non prevede **alcun periodo di adeguamento**. Quanto al **valore aggiunto** della proposta, esso consiste nel garantire l'entrata in funzione dell'EES secondo **norme e scadenze armonizzate**.

Secondo la **relazione del Governo**, la proposta rispetta il principio di sussidiarietà.

Proporzionalità

La Commissione ritiene che la proposta rispetta il **principio di proporzionalità**, in quanto introduce una **deroga limitata** al regolamento EES e al codice frontiere Schengen e, quindi, non va oltre quanto necessario per il conseguimento degli obiettivi fissati.

Quanto alla **scelta dell'atto giuridico**, a giudizio della Commissione, il regolamento è lo strumento migliore per conseguire gli obiettivi della proposta, in quanto garantisce l'applicabilità diretta delle disposizioni e un approccio uniforme e coerente in tutto lo spazio Schengen.

Secondo la **relazione del Governo**, la proposta rispetta il principio di proporzionalità.

Esame presso le Istituzioni dell'UE

La proposta è esaminata secondo la **procedura legislativa ordinaria**.

Nel corso del [Consiglio "Giustizia e Affari Interni"](#) del 12 dicembre 2024, la Commissione ed eu-LISA hanno informato i ministri in merito alla via da seguire per dare un avvio graduale alle operazioni dell'EES.

Nel successivo dibattito il **Governo italiano** si è espresso, secondo fonti informali, a sostegno della proposta della Commissione – come ribadito nella relazione tecnica (v. *supra*) – sottolineando al contempo alcune **difficoltà** riguardanti l'**Italia**, che richiederebbero, tra l'altro, di assicurare un'**adeguata discrezionalità** delle autorità nazionali responsabili dei controlli, per garantire un **utilizzo flessibile** delle nuove tecnologie.

Inoltre, Germania e Francia si sarebbero mostrate favorevoli all'approccio graduale proposto dalla Commissione, mentre la maggioranza degli altri Paesi (tra cui Repubblica ceca, Estonia, Polonia, Austria, Portogallo, Croazia), pur sostenendo l'iniziativa, avrebbero rappresentato l'esigenza di accelerare le tempistiche anche nella realizzazione di una nuova realistica roadmap da parte di eu-LISA, che non richieda continui interventi modificativi.

Esame presso altri parlamenti nazionali

Sulla base dei dati forniti dal [sito](#) IPEX, l'esame dell'atto risulta avviato da parte dei parlamenti di Svezia, Lettonia, Danimarca, Bundestag, Bundesrat, Lituania, Malta e Senato italiano.