



## **L**A NORMATIVA DELL'UE SULLA SICUREZZA INTERNA E DELLE FRONTIERE ESTERNE. CORRELATI ASPETTI DI SECURITY AEROPORTUALE

*Doriano Ricciutelli*  
Istruttore certificato dell'ENAC



Nel vasto contesto delle scelte strategiche dell'Unione, è agevole notare che le pressioni esercitate sugli Stati membri dalla crescente recrudescenza dei fenomeni criminali e, precipuamente, dai rischi collegati alle recenti aggressioni di matrice terroristica, hanno di riflesso determinato l'innalzamento delle misure volte a rafforzare la sicurezza interna, migliorare la gestione delle frontiere esterne consolidando, nel contempo, anche la security del trasporto aereo nel suo complesso.

Più specificamente a livello europeo è stato avviato un ambizioso progetto, compendiato nella "dichiarazione comune" del 13 dicembre 2016 attraverso la quale le istituzioni dell'UE hanno giustappunto concordemente individuato, optando - riteniamo - per un approccio multidisciplinare alla risoluzione del problema legato alla sicurezza *tout court*, una serie numericamente ragguardevole di priorità (58) da perseguire nel corso del corrente anno.

In proposito, la Commissione dal 2 marzo al 16 maggio 2017 ha emanato per il Parlamento europeo, il Consiglio europeo e il Consiglio tre relazioni (5<sup>a</sup>, 6<sup>a</sup> e 7<sup>a</sup>) sui "progressi compiuti verso una autentica ed efficace Unione della sicurezza" imperniata su due pilastri basilari.

A ben vedere, i suddetti documenti vertono infatti, per un verso, sulle tematiche tese ad affrontare le questioni del terrorismo, della criminalità organizzata, informatica e dei relativi mezzi di sostegno mentre, per altro verso, si occupano del rafforzamento delle difese contro la predetta tipologia di minacce.



## MARINE AVIATION & TRANSPORT INSURANCE REVIEW

- Orbene, va preliminarmente precisato che nell'ambito della citata dichiarazione comune e nel novero dei traguardi normativi da conseguire, restando nella sfera d'azione dell'aviazione civile, spicca, *inter alia*, la direttiva sul terrorismo, la realizzazione del sistema di ingressi e uscite (EES), del sistema europeo di informazione e autorizzazione ai viaggi (ETIAS), nonché l'attuazione della legislazione esistente di settore, quale quella inerente alla registrazione dei nominativi dei passeggeri aerei (PNR) e al regolamento sulla certificazione delle apparecchiature di controllo presso gli aeroporti.
- Innanzitutto, è il caso di rimarcare che il Parlamento europeo ha provveduto di recente ad adottare la proposta della Commissione per una direttiva sulla lotta contro il terrorismo - di cui si è fatto dianzi cenno - che una volta implementata, potrà utilmente fornire idonei e concreti strumenti di contrasto ai competenti organismi statali dei paesi membri.
- Si tratta della risoluzione del 16 febbraio 2017 COM(2015)0625 che, in relazione alle problematiche afferenti al settore aereo, definisce tassativamente, per mezzo di apposite disposizioni, le figure di reato correlate alle azioni terroristiche.
- In particolare, devono essere considerati delitti di terrorismo - in base degli ordinamenti interni - un gruppo di atti intenzionali che per la loro natura o per la situazione in cui vengono perpetrati possono arrecare grave danno a un paese o a una organizzazione, tra i quali emerge " il sequestro di aeromobili o navi o altri mezzi di trasporto collettivo di passeggeri" o di merci.
- Poi, muovendo la nostra attenzione sull'attuale confronto dialettico inter istituzionale, ci appare utile riflettere sugli sforzi sinora profusi per affinare i processi di una gestione integrata delle frontiere (IBM), potenziando la sicurezza interna dell'Unione mediante la conclusione della predetta progettualità sulla costituzione di un "sistema di ingressi e uscite (entry/exit system -EES), mirato alla registrazione degli spostamenti dei cittadini dei paesi terzi attraverso i confini esterni dello spazio Schengen.
- Siamo dinnanzi a una iniziativa visibilmente orientata alla utilizzazione di tecnologie ad elevato profilo applicabili alla suindicata gestione integrata delle frontiere per giungere - in ultima analisi - al pieno sfruttamento del "potenziale di Inter operatività" indicato nella Comunicazione "Sistema di informazioni più validi e intelligenti per le frontiere e la sicu-



## MARINE AVIATION & TRANSPORT INSURANCE REVIEW

- rezza” (COM(2016) 205 definitivo) e che forma oggetto del rapporto finale del “Gruppo di esperti di alto livello” istituito *ad hoc* dalla Commissione dell’11 maggio 2017.
- Da una differente prospettiva percepiamo nella centralità del disegno EES anche un’innegabile componente di facilitazione aeroportuale, che si realizzerà grazie all’uso di sistemi self-service e di varchi automatici, un’architettura unica improntata sul collegamento delle infrastrutture nazionali con un apparato centralizzato EES, l’impiego di un’interfaccia uniforme e l’utilizzazione rafforzata di indicatori biometrici (impronte digitali e immagine facciale).
- Da un esame sui meccanismi che caratterizzeranno l’EES nel suo complesso, può riconoscersi l’indubbio valore aggiunto, in termini anche di velocizzazione del traffico - soprattutto aeroportuale - per i vantaggi derivanti dalla prevista abolizione dell’odierna apposizione del timbro sui documenti di viaggio (predisposta, come noto, per indicare la data di ingresso e di uscita dei passeggeri), nonché dall’affidabilità della nuova procedura di controllo sistematico rispetto ad una timbratura manuale.
- Ecco riassunti, in breve, gli ingredienti che consentiranno alle autorità nazionali di *law enforcement* di ottenere alle frontiere esterne dell’UE informazioni più precise per le verifiche Schengen, per l’adozione dei respingimenti, per l’accertamento sulla durata del soggiorno degli stranieri e il monitoraggio del fenomeno dei soggetti “fuori termine” (overstayer) per l’identificazione dei migranti irregolari.
- *Last but not least*, l’EES è in grado di consolidare un circuito virtuoso per la sicurezza attraverso la fattibilità di appropriati controlli sui cittadini extraeuropei tramite riscontri incrociati e simultanei nelle varie banche dati di persone o gruppi noti, nei cui confronti siano stati emessi provvedimenti di fermo o di non ammissione nel territorio degli Stati membri.
- Seguendo le ultime tappe dell’*iter* approvativo dell’ EES risulta che il 27 febbraio 2017 la Commissione per le Libertà Civili, la Giustizia e gli Affari Interni del Parlamento europeo (LIBE) abbia deciso favorevolmente sul progetto di relazione, adottando il relativo mandato negoziale sul sistema stesso, mentre la Commissione europea, a sua volta, ha inteso esortare i co-legislatori a compiere rapidi progressi sul *dossier*.
- Ciò detto, passiamo ora ad una sintetica disamina della proposta della



## MARINE AVIATION & TRANSPORT INSURANCE REVIEW

Commissione, sollecitata dal Consiglio Europeo e contenuta nella *road map* (“ misure concrete”, punto C) del vertice di Bratislava del 16 settembre 2016, dedicato all’avvio della creazione di un ulteriore sistema denominato “ETIAS”, atto a generare “controlli di sicurezza preventivi di viaggiatori esenti dall’obbligo del visto e, se necessario, negare loro l’ingresso”.

Va da sè che un siffatto progetto sarà in grado di agevolare anch’esso l’attraversamento delle frontiere esterne dello spazio Schengen da parte di cittadini dei paesi terzi, i quali dovranno preventivamente ottenere la autorizzazione - della durata di cinque anni mediante l’attivazione di un’apposita procedura, comprensiva dell’obbligo del pagamento dei diritti (cinque euro) - sul modello di quanto già analogamente praticato in altri paesi (USA, Canada e Australia), alla quale seguirebbe, previa decisione della guardia di frontiera, il permesso finale all’ingresso.

Da un’angolazione prettamente tecnico - infrastrutturale, l’ETIAS è destinato a funzionare in stretto rapporto inter operativo ai fini di consultazione con il suddetto EES, il VIS (sistema informativo visti), il SIS (sistema informativo Schengen), la banca dati EUROPOL<sup>(1)</sup> e l’ECRIS (sistema europeo di informazioni sui casellari giudiziari), come ribadito con forza dal Consiglio Europeo nelle proprie “conclusioni “del 22 giugno 2017 (P.r.403/17).

Sul versante, invece, del trattamento automatico delle domande occorre precisare che, a seguito dello *screening* sulle posizioni del richiedente, al riscontro dell’assenza di rischi in termini di immigrazione illegale, sicurezza o salute pubblica conseguirà il rilascio automatico dell’autorizzazione dal sistema centrale ETIAS, mentre nel caso di accertate problematiche la richiesta dell’interessato dovrà essere trasferita alla autorità ETIAS istituita presso ciascuno Stato membro per i successivi seguiti amministrativi.

Vero quanto precede, sul punto si osserva che nella fase antecedente all’imbarco sorge l’obbligo in capo ai vettori di verificare il possesso della suindicata autorizzazione utilizzando un’interfaccia *on line* o altra soluzione a carattere mobile e, parimenti, la guardia di frontiera controllerà, attraverso puntuali interrogazioni ai terminali, lo status individuale “ETIAS” di ciascuna persona, nell’ambito del consueto processo standard previsto dal regolamento UE/2016/399 (Codice Frontiere Schengen).

(1) Il 1° maggio 2017 è entrato in vigore il regolamento di riforma dell’EUROPOL, ex regolamento UE/794/2016.



## MARINE AVIATION & TRANSPORT INSURANCE REVIEW

- Sul terreno prettamente normativo riguardante il riavvicinamento delle legislazioni statuali ex art. 114 del TFUE, nel framework della "politica industriale della sicurezza - Piano di azione per un'industria della sicurezza innovativa e competitiva", possiamo far riferimento, *ratione materiae*, alla proposta di regolamento presentata il 7 settembre 2016 dalla Commissione (discussa dal Consiglio presso l'AVIA WG il 22 novembre 2016) che istituisce un sistema di certificazione dell'Unione per le apparecchiature di controllo di security dell'aviazione.
- Dalla lettura dell'atto in parola risalta il chiaro intento di ottenere un sistema di certificazione fondato su una metodologia comune di prova e, conseguentemente, sul rilascio da parte dell'industria del settore di attestati di conformità validi in tutti gli Stati membri, in base al principio del mutuo riconoscimento.
- E' d'obbligo soffermarsi sulla circostanza che il sistema di omologazione si incardina sulla procedura di valutazione comune (CEP) elaborata dalla Conferenza Europea dell'Aviazione Civile (CEAC), che sinora non ha raggiunto, beninteso, una connotazione giuridicamente vincolante all'interno del territorio della UE.
- Allo stato attuale, infatti, le apparecchiature certificate in uno Stato membro possono essere utilizzate esclusivamente in quel paese, mentre gli altri Stati potrebbero esigere ulteriori prove per verificarne la *compliance* ovvero, addirittura, vietarne completamente l'impiego.
- Risulta interessante rilevare in questa sede che detti apparati di controllo delle persone, dei bagagli a mano e da stiva, delle forniture, di merci e posta aviotrasportate, le cui specifiche tecniche sono disciplinate dal regolamento 300/2008/CE e dai regolamenti e decisioni discendenti (regolamento 815/2017 del 12 maggio 2017 che modifica il regolamento UE 1998/2015 e la decisione 8005/2015/UE e successive modifiche), vantano un fatturato annuo pari a 4,2 miliardi di euro destinato vieppiù ad incrementare, atteso che il trasporto aereo sviluppa oggi la potenziale maggior crescita globale.
- Orbene, quanto al capitolo sulla normativa già approvata a livello unionale ma ancora in attesa della relativa esecuzione, deve essere qui riservata una seppur veloce riflessione al sostegno offerto dalla Commissione agli Stati membri per una celere implementazione della direttiva UE 2016/681 del 27 aprile 2016, sul codice di prenotazione aerea (PNR) e nella creazione di unità di informazione sui passeggeri (PIU).



## MARINE AVIATION & TRANSPORT INSURANCE REVIEW

- Intanto, relativamente al supporto tecnico istituzionale messo in campo sono state organizzate riunioni di esperti utili alla condivisione delle migliori prassi ed è stato altresì avviato un monitoraggio sui progressi raggiunti, come indicato nel “piano di attuazione” del progetto PNR del novembre 2016.
- In ordine ai previsti finanziamenti europei disponibili nel comparto, registriamo lo stanziamento di un budget di 70 milioni di euro a titolo di Fondo Sicurezza Interna, necessario alla finalizzazione dell’iniziativa che mira - ricordiamo<sup>(2)</sup> - a istituire un quadro normativo efficace per prevenire, accertare, investigare e perseguire gravi delitti e in particolare i reati di terrorismo.
- In merito ai lavori legislativi sulla security aeroportuale è appena il caso di rammentare che nel corrente semestre il comitato AVSEC della Commissione ha svolto la trattazione di un numero consistente di proposte, che involgono differenti aspetti della materia *de qua*.
- Nel novero delle tematiche in agenda ci sembra interessante per i possibili risvolti operativi e di *intelligence* lo “Studio mirato alla protezione delle aree *landside* degli aeroporti europei” che peraltro ha formato oggetto di discussione in occasione della “Conferenza sulla sicurezza dei trasporti” del 7 settembre 2016.
- Nel corso della riunione del 1 e 2 marzo 2017 il suddetto comitato ha riassunto i temi concernenti la proposta di modifica del regolamento 1998/UE/2015, con riguardo al chiarimento, alla armonizzazione e alla semplificazione di talune misure di sicurezza aeroportuale “*Small amendments*”, giunta definitivamente a conclusione con l’approvazione del succitato regolamento 835/17/UE del 12 maggio 2017.
- Nell’ottica rivolta a salvaguardare lo spazio comune europeo dal fenomeno del rientro nei paesi di origine dei “terroristi combattenti stranieri” (cosiddetti *foreign fighters*), riveste un ruolo fondamentale l’introduzione delle recenti misure contenute nel regolamento UE 2017/458 del 15 marzo 2017, riguardante il rafforzamento delle verifiche nelle banche dati nell’attività alle frontiere esterne, soprattutto aeree e che rappresenta un paradigmatico esempio della esigenza di limitare consolidati diritti dei cittadini europei - sanciti dall’*acquis* unionale - a tutela della sicurezza pubblica.

● (2) Per approfondimenti si veda ANIA-MAT N. 2 - Aprile 2015 pag. 23 e seg.



## MARINE AVIATION & TRANSPORT INSURANCE REVIEW

- Alla luce del fatto che molti dei suindicati soggetti pericolosi hanno la cittadinanza europea, si è difatti ritenuto necessario intervenire con il predetto strumento normativo per estendere i controlli già sinora effettuati ai sensi dell'attuale regime Schengen nei riguardi degli stranieri - sia in ingresso che in uscita - anche sulle persone che beneficiano, appunto, del diritto alla libera circolazione.
- Nel caso le nuove procedure di verifica possano determinare un impatto sproporzionato sul flusso del traffico, allo scopo di favorire lo snellimento della movimentazione dei passeggeri, vengono accordate - con particolare riguardo agli scali aerei - deroghe (temporali e locali) alla predisposizione materiale dei predetti controlli sistematici, sempre comunque basate sulla preventiva analisi dei rischi connessi all'ordine pubblico, alla salute pubblica e alla sicurezza interna.
- In questa sede non può sottacersi l'iniziativa - ancorché non legislativa - in materia di "minacce ibride" assunta dalla Commissione unitamente all'Alto Rappresentante, i quali presenteranno al Consiglio (nel corrente mese di luglio) una relazione sull'implementazione delle ventidue azioni contenute nel "quadro congiunto" di contrasto al fenomeno in questione (JOIN (2016) definitivo) del 6 aprile 2016.
- Quanto alla security dell'aviazione civile particolare menzione meritano di certo le azioni (4<sup>a</sup> e 6<sup>a</sup>) che puntano alla protezione delle infrastrutture critiche, in ossequio alla direttiva 2008/CE/114, attraverso il rilancio dei "lavori" atti a rafforzare la resilienza nel campo dei trasporti e, segnatamente, in relazione alla situazione dei principali aeroporti e *hub* europei, anche con riferimento alla difesa della relativa catena di approvvigionamento.

**Security**

**Baggage restrictions :**

| <b>Liquids</b>                                  | <b>Sharps</b>                                | <b>Forbidden</b>                            |
|---|--|---|
|   |  |   |
| No liquids, gels, creams or pastes over 100 ml. | No blades over 6 cm. allowed in hand luggage | Some items may not be taken on board at all |