OSSERVAZIONI E PROPOSTE DELLA 14ª COMMISSIONE PERMANENTE

(Politiche dell'Unione europea)

Ai sensi dell'articolo 144, comma 1, del Regolamento

(Estensore: ADERENTI)

Roma, 8 novembre 2011

Osservazioni sugli atti:

Proposta modificata di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un meccanismo di valutazione e monitoraggio per verificare l'applicazione dell'*acquis* di Schengen (COM(2011) 559 definitivo)

Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 562/2006 al fine di introdurre norme comuni sul ripristino temporaneo del controllo di frontiera alle frontiere interne in circostanze eccezionali (COM(2011) 560 definitivo)

La 14ª Commissione permanente, esaminati gli atti COM(2011) 559 definitivo e COM(2011) 560 definitivo,

ricordato che la Convenzione di Schengen del 14 giugno 1985, la relativa Convenzione di applicazione e i successivi Protocolli di adesione costituiscono un *acquis communautaire* che si sostanzia, tra le altre cose, nella soppressione dei controlli di frontiera all'interno dei confini europei;

ricordato anche il regolamento (CE) n. 562/2006, del 15 marzo 2006, che istituisce un codice comunitario relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen);

considerato che, mediante il COM(2011) 560, viene suggerito un nuovo approccio, rispetto alle regole attuali che consento a uno Stato membro, in caso di minaccia grave all'ordine pubblico e alla sicurezza interna, di ristabilire autonomamente il controllo di frontiera alle frontiere interne per un periodo di tempo limitato. Tale nuovo approccio si sostanzia nell'introduzione di un meccanismo di richiesta preventiva di ripristino dei controlli di frontiera alle frontiere interne, che lo Stato membro interessato deve avanzare alla Commissione europea, rimettendo di conseguenza a quest'ultima la competenza a decidere in ultima istanza su tale ripristino (articoli 23-*bis* e 24);

considerato che, sempre sulla base di quanto affermato dal COM(2011) 560, solo in casi molto gravi, che richiedono quindi una risposta immediata, può essere adottata una decisione "unilaterale" di ripristino del controllo di frontiera alle frontiere interne da parte di un determinato Stato membro, per un periodo massimo di cinque giorni, fermo restando l'obbligo di una celere notifica alla Commissione europea la

---

Al Presidente
della 1ª Commissione permanente
S E D E

quale, se le condizioni persistono, può prorogare, mediante atti di esecuzione, il regime dei controlli alle frontiere (articolo 25);

valutate, al riguardo, le posizioni critiche circa la conformità dell'atto COM(2011) 560 al principio di sussidiarietà espresse dall'*Assemblée Nationale* del Parlamento francese, dall'*Assembleia da Repùblica* portoghese, dal *Riksdagen* svedese e dalla *Tweede Kamer* del Parlamento olandese, nonché le perplessità sulla medesima questione delineate nel Comunicato stampa congiunto dei Ministri dell'interno francese, tedesco e spagnolo, del 13 settembre 2011;

formula, per quanto di competenza, osservazioni favorevoli con i seguenti rilievi:

la base giuridica prescelta appare correttamente individuata nell'articolo 77, paragrafi 1 e 2, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), laddove esso dispone l'adozione – mediante procedura legislativa ordinaria e quindi con il pieno coinvolgimento del Parlamento europeo – di misure volte a favorire l'abolizione dei controlli di frontiera alle frontiere interne, quale obiettivo ultimo dello spazio di libera circolazione delle persone all'interno dell'Unione europea, così come previsto dall'articolo 26 del TFUE. Alcune Camere nazionali ritengono però che l'articolo 72 del TFUE sia di ostacolo all'approvazione della proposta di cui al COM(2011) 560. L'articolo 72 citato prevede infatti che le misure adottate in materia di spazio di libertà, sicurezza e giustizia – ivi comprese quelle adottate in base all'articolo 77 del TFUE – non ostano all'esercizio delle responsabilità incombenti agli Stati membri per il mantenimento dell'ordine pubblico e la salvaguardia della sicurezza interna. Al fine di fornire maggiore certezza a tale proposito, si potrebbe valutare l'opportunità di richiamare tale articolo nei considerando della proposta in esame;

le proposte di regolamento in esame appaiono conformi al principio di sussidiarietà. Con particolare riferimento alla proposta di cui al COM(2011) 560, va detto che ogni decisione relativa al ripristino dei controlli di frontiera alle frontiere interne (anche per un periodo limitato ed entro uno spazio geografico circoscritto) dovrebbe essere adottata a livello di Unione, poiché potrebbe avere implicazioni economiche e sociali oltre i confini del singolo Stato membro interessato, ripercuotendosi direttamente su tutti i viaggiatori e sugli interessi comuni di tutti gli Stati membri. Infatti, la competenza dell'Unione europea a legiferare in materia di controllo sulle persone all'atto dell'attraversamento delle frontiere interne (articolo 77, paragrafi 1 e 2, del TFUE) dovrebbe comportare anche la competenza a legiferare allorché si renda opportuno apporre delle deroghe al principio della libertà di circolazione delle persone all'interno del territorio dell'Unione;

le presenti proposte di regolamento sembrano conformi al principio di proporzionalità. Tuttavia, una maggiore aderenza a tale principio sarebbe assicurata da una più articolata modulazione del periodo di cinque giorni di cui gli Stati membri continuerebbero a disporre (ai sensi del nuovo articolo 25, paragrafo 1, contenuto nel COM(2011) 560) al fine di ripristinare autonomamente i controlli alle proprie frontiere interne a seguito del verificarsi di una minaccia particolarmente grave per la sicurezza interna e tale da richiedere un'azione tempestiva ed immediata;

nel merito, si sottolinea positivamente come le proposte in oggetto recepiscano l'esigenza – sostenuta dall'Italia a più riprese – di una risposta coordinata a livello europeo nell'ambito di situazioni di crisi determinate da fenomeni di immigrazione irregolare;

si richiama positivamente il ruolo di maggiore rilievo attribuito alla Commissione europea nell'ambito dell'eventuale ripristino dei controlli di frontiera alle frontiere interne per ragioni di ordine pubblico o di sicurezza interna. Tuttavia, si esprimono posizioni di sostanziale prudenza circa il carattere generale dei concetti di "ordine pubblico" e "sicurezza interna" laddove essi siano volti a giustificare l'azione unilaterale degli Stati membri in base al nuovo articolo 25 del regolamento (CE) n. 562/2006, proposto dal COM(2011) 560. Al riguardo, sembra opportuno specificare come tali concetti debbano fare riferimento a situazioni connotate dall'inerenza a casi di criminalità organizzata o terrorismo. Inoltre, si rileva l'opportunità di definire in maniera più precisa le circostanze in cui uno Stato membro può agire ripristinando autonomamente i controlli di frontiera alle frontiere interne, possibilmente prevedendo una distinzione fra casi prevedibili (per i quali dovrebbe operare la previa autorizzazione della Commissione europea di cui agli articoli 23-*bis* e 24) e casi non prevedibili (per i quali gli Stati membri agirebbero unilateralmente nel periodo individuato dal nuovo articolo 25, sino alla decisione finale adottata dalla Commissione europea);

si esprimono perplessità sulla procedura di comitatologia, prevista dalle proposte in titolo, per la decisione finale della Commissione europea sul ripristino temporaneo del controllo di frontiera alle frontiere interne richiesto da uno Stato membro;

si apprezza, in riferimento al COM(2011) 559, la previsione dell'istituzione di un meccanismo di valutazione e monitoraggio per verificare l'applicazione dell'*acquis* di Schengen, con lo scopo di rendere più efficiente il sistema di libera circolazione delle persone nell'Unione europea. Tuttavia, si auspica, che nel prossimo futuro si verifichi un ulteriore rafforzamento e consolidamento di tale meccanismo. A tal fine, come già affermato nel contesto della risoluzione della 14ª Commissione (*Doc*. XVIII n. 77), del 2 febbraio 2010, anche in questa sede si ribadisce la necessità del potenziamento della presenza nel Mediterraneo di FRONTEX, nonché l'importanza di un sensibile aumento delle visite *in loco* presso le sezioni delle frontiere esterne dell'Unione europea segnalate nella relazione annuale dei rischi da parte di FRONTEX. Atteso il permanere del fenomeno della mancata registrazione anagrafica di molti cittadini provenienti da Paesi dell'Unione europea, si ripropone, infine, la creazione di sistemi di identificazione di tali cittadini al fine di porre rimedio ad una situazione che rischierebbe di divenire un *vulnus* per la sicurezza e la coesione europea;

si ritiene, infine, che la gestione integrata delle frontiere esterne (che sono frontiere comuni dell'Unione), richieda allo stesso tempo un meccanismo vincolante di solidarietà, fondato sull'articolo 80 del TFUE, secondo il quale le politiche relative ai controlli alle frontiere, all'asilo e all'immigrazione "sono governate dal principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità tra gli Stati membri, anche sul piano finanziario".

Irene Aderenti