

# CAMERA DEI DEPUTATI

---

Doc. XVIII  
N. 43

## I COMMISSIONE (AFFARI COSTITUZIONALI, DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO E INTERNI)

---

### **DOCUMENTO FINALE, A NORMA DELL'ARTICOLO 127 DEL REGOLAMENTO, SU:**

Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 562/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un codice comunitario relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen), e la convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen – COM(2011)118 def.

---

*Approvato il 23 giugno 2011*

---

La I Commissione (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni) della Camera dei deputati;

esaminata, ai sensi dell'articolo 127 del Regolamento, la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 562/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un codice comunitario relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen), e la convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen;

visto il parere della XIV Commissione (Politiche dell'Unione europea) della Camera dei deputati,

rilevato che:

la Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen, entrata in vigore a partire dal 1995, ha disposto la soppressione dei controlli alle frontiere interne in modo da favorire la libera circolazione all'interno dell'UE. Alla soppressione dei controlli la Convenzione ha accompagnato « misure di compensazione » volte a tutelare la sicurezza interna dell'Unione, disciplinando, in particolare, la cooperazione fra polizie, la cooperazione giudiziaria in materia penale e di estradizione, la creazione di un sistema di scambio di informazione denominato SIS (Sistema informativo Schengen), la protezione dei dati personali, il trasporto e la circolazione di merci;

il codice frontiere Schengen, entrato in vigore il 13 ottobre 2006, ha introdotto un codice comunitario contenente norme e procedure relative all'attraversamento delle frontiere esterne dell'Unione;

attualmente l'area Schengen coinvolge 25 Paesi, di cui 22 membri dell'UE

più Norvegia, Islanda e Svizzera, e interessa oltre 400 milioni di cittadini europei;

risultano innegabili i vantaggi che i cittadini europei hanno tratto dall'applicazione del regime Schengen in termini di semplificazione delle procedure e di libertà di movimento, fermo restando che, in caso di attraversamento delle frontiere da parte di cittadini di paesi terzi, sono effettuate verifiche anche approfondite;

il bilanciamento delle esigenze della libertà di circolazione e della tutela della sicurezza si traduce anche nella previsione per cui è consentito, in caso di minaccia grave per l'ordine pubblico o per la sicurezza interna, il ripristino in via eccezionale dei controlli alle frontiere interne, seppure per un periodo limitato,

tenuto conto che:

la proposta riguarda un tema che sta assumendo un'importanza cruciale nell'ambito del confronto a livello europeo in relazione alle vicende più recenti per quanto concerne il forte incremento dei flussi migratori che evidenziano una situazione assai differente da quella che accompagnò l'entrata in vigore del regime Schengen, quando la pressione migratoria risultava quantitativamente assai inferiore e comunque più agevolmente gestibile;

L'Italia, insieme ad alcuni partner particolarmente esposti alla pressione migratoria, ha ripetutamente sollecitato le istituzioni europee al massimo impegno perché il problema possa essere affrontato in un'ottica comunitaria basata sui principi di solidarietà tra gli Stati membri, alla luce del dettato dell'articolo 80 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea il quale stabilisce che le politiche dell'Unione relative ai controlli alle frontiere, all'asilo e all'immigrazione e la loro attuazione debbano essere governate dal principio di solidarietà e di equa riparti-

zione delle responsabilità tra gli Stati membri, anche sul piano finanziario, e che, ogniqualevolta necessario, gli atti dell'Unione europea adottati in questo settore contengano misure appropriate ai fini dell'applicazione di tale principio;

la necessità di ampi interventi di modifica della *governance* di Schengen è stata da ultimo ribadita nella comunicazione sull'immigrazione, presentata dalla Commissione europea il 4 maggio scorso (COM(2011)248);

con la proposta di regolamento in esame la Commissione europea ha ritenuto di prospettare alcune correzioni alla luce di una serie di elementi emersi in sede di attuazione del codice Schengen, rilevando nella disciplina vigente taluni profili critici connessi alla insufficiente chiarezza di aspetti non secondari del regime di attraversamento delle frontiere, da cui discendono incertezze sul piano interpretativo e orientamenti difformi da parte dei diversi Stati membri;

particolare rilievo assumono le modifiche e i chiarimenti che concernono le condizioni di ingresso per i cittadini di Paesi terzi;

appare, in particolare, pienamente condivisibile la modifica volta a precisare come si calcola il periodo di tre mesi preso a riferimento per i soggiorni dei cittadini di Paesi terzi, così come i requisiti dei documenti di viaggio di cui i soggetti interessati devono essere in possesso;

risulta allo stesso modo apprezzabile la proposta di creare corsie separate per i cittadini di Paesi terzi che non sono tenuti a possedere un visto all'atto di attraversamento delle frontiere esterne dell'area Schengen in modo da velocizzare le operazioni;

appare condivisibile anche l'obiettivo di favorire una migliore e più specializzata formazione delle guardie di frontiera competenti ad effettuare i controlli, in considerazione della delicatezza delle funzioni loro affidate a tutela dell'ordine pubblico e per l'esercizio delle attività di

vigilanza, nel rispetto degli aspetti umanitari e della salvaguardia dei diritti fondamentali,

considerato inoltre che:

il conferimento alla Commissione europea, previsto dalla proposta di regolamento in esame, del potere di adottare atti delegati per quanto riguarda le modalità di sorveglianza supplementari, per di più per un periodo di tempo indeterminato, si presta a forti riserve per l'ampiezza della delega;

la proposta di regolamento prevede altresì di abrogare l'articolo 22 della Convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen che impone l'obbligo per i cittadini di paesi terzi in posizione regolare che sono entrati in Stati membri o che si recano in altri Stati membri di dichiarare la loro presenza, ferma restando la possibilità che gli Stati membri prevedano deroghe a tale obbligo;

rilevata altresì l'esigenza che il presente documento finale, unitamente al testo del parere espresso dalla XIV Commissione Politiche dell'Unione europea, sia trasmesso alla Commissione europea nell'ambito del dialogo politico informale nonché al Parlamento europeo;

*esprime una valutazione positiva sulla proposta di regolamento con le seguenti osservazioni:*

si circoscriva l'ambito della delega conferita alla Commissione europea per quanto concerne l'adozione delle misure complementari di sorveglianza alle frontiere, individuando con maggiore precisione la portata e gli obiettivi della delega stessa, in modo che essa non si traduca nell'esercizio di un potere troppo ampio e indeterminato, e definendone altresì la durata;

si riconsideri la prevista soppressione dell'obbligo, a carico dei cittadini di Paesi terzi in posizione regolare, di dichiarare la loro presenza, in quanto tale soppressione potrebbe essere di ostacolo al contrasto dell'immigrazione clandestina;

si valuti l'opportunità di invitare la Commissione europea a inserire tale proposta nel contesto di un ulteriore sviluppo della strategia per la gestione integrata delle frontiere, auspicata dallo stesso Consiglio europeo, che tenga conto delle pressioni particolari cui sono sottoposti alcuni Stati membri, e a promuovere un'equa ripartizione delle responsabilità, nello spirito dell'articolo 80 del

Trattato sul funzionamento dell'Unione europea; in questo contesto si potrebbe sollecitare la rapida costituzione di un sistema di allerta precoce in caso di situazioni di emergenza determinate da flussi migratori di entità significativa, come previsto dal progetto dell'Unione europea relativo alla creazione di un sistema europeo di sorveglianza delle frontiere (EUROSUR).