

# PARLAMENTO EUROPEO

2004



2009

---

*Commissione per lo sviluppo*

**2004/0127(COD)**

25.5.2005

## **PARERE**

della commissione per lo sviluppo

destinato alla commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni

sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un "Codice comunitario relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone"  
(COM(2004)0391 – C6-0080/2004 – 2004/0127(COD))

Relatore per parere: Alessandro Battilocchio

PA\_Leg

## BREVE MOTIVAZIONE

Gli obiettivi del regolamento proposto sono quelli di chiarire, ristrutturare, consolidare e sviluppare la legislazione esistente in materia di controlli sulle persone alle frontiere.

In particolare il regolamento è volto a istituire un "Codice comunitario relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone". Esso è una componente delle misure da adottare a breve termine, secondo quanto annunciato nella comunicazione della Commissione del maggio 2002 "Verso una gestione integrata delle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea".

Lo scopo principale è di dare un carattere e una forma più "comunitari" alle norme che sono state sviluppate nel quadro intergovernativo di Schengen e integrate nel Trattato dal maggio 1999.

Il Codice comunitario che figura nella proposta contiene due sezioni: una sulle "frontiere esterne", l'altra sulle "frontiere interne". Il vostro relatore si è concentrato sulla prima sezione, che comprende tutte le norme sul controllo delle persone alle frontiere esterne, fra cui le seguenti: le condizioni per l'attraversamento delle frontiere esterne e l'ingresso negli Stati membri; i principi in materia di controllo delle frontiere esterne, comprese la sorveglianza tra i valichi di frontiera e le condizioni per il rifiuto dell'ingresso; la cooperazione fra gli Stati membri, compresa l'esecuzione del controllo alle frontiere. Il Codice stabilisce modalità di controllo specifiche per i diversi tipi di frontiere (terrestri, aeree e marittime) e procedure speciali per determinate categorie di persone (marittimi, piloti di aerei, diplomatici, ecc.).

Il vostro relatore incoraggia vivamente la "comunitarizzazione" della gestione delle frontiere esterne quale parte della semplificazione e armonizzazione delle norme dell'UE. La maggior parte delle disposizioni del regolamento sono di natura tecnica ed esulano quindi dalle competenze della commissione per lo sviluppo. Per questo il vostro relatore ha concentrato i suoi emendamenti su pochi, ma fondamentali aspetti, vale a dire i seguenti:

- rispetto dei diritti fondamentali nell'esecuzione dei controlli di frontiera, compresa la lotta contro ogni discriminazione e prendendo come riferimento la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione (articoli 3 e 6 del regolamento);
- introduzione di considerazioni umanitarie e delle situazioni d'emergenza quali ragioni valide per derogare alle disposizioni di base (articoli 4 e 5);
- garanzia del fatto che i rifiuti sono motivati e basati su ragioni oggettive, in modo da escludere per quanto possibile giudizi arbitrari che possono condurre a discriminazioni ingiustificate, e obbligo di fornire ai cittadini di paesi terzi (in una lingua che siano in grado di capire) le informazioni pertinenti sulle norme che disciplinano il rifiuto d'ingresso, nonché riguardo al loro diritto di avviare una procedura di ricorso conformemente alla legislazione nazionale; secondo il vostro relatore questo è un diritto fondamentale, che deve trovare attiva applicazione (articolo 11);
- introduzione della possibilità di compilare un formulario standard di denuncia per i cittadini di paesi terzi che ritengano di aver subito un trattamento scorretto al posto di

frontiera; la lotta contro le discriminazioni, specialmente nel campo dell'immigrazione, non dovrebbe limitarsi a una dichiarazione di principi e dovrebbe perciò essere rafforzata con una misura di controllo semplice, ma potenzialmente efficace; all'emendamento 12 (allegato VIII, parte C, del regolamento) viene proposto un modello per tale formulario di denuncia;

- introduzione dell'obbligo, per la Commissione, di presentare una relazione annuale al Parlamento europeo e al Consiglio sull'applicazione del titolo II (gestione delle frontiere esterne); il regolamento nella sua forma attuale prevede la presentazione, tre anni dopo la sua entrata in vigore, di una relazione al Parlamento europeo e al Consiglio riguardante solo il titolo III (gestione delle frontiere interne); il vostro relatore ha ritenuto essenziale una verifica a intervalli regolari delle statistiche sui rifiuti d'ingresso, sul seguito dato alle denunce presentate col formulario di cui sopra e sulle procedure di ricorso, allo scopo di individuare e affrontare le difficoltà importanti riscontrate (articolo 32 bis).

## EMENDAMENTI

La commissione per lo sviluppo invita la commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni, competente per il merito, a includere nella sua relazione i seguenti emendamenti:

Testo della Commissione

Emendamenti del Parlamento

Emendamento 1  
Considerando 6 bis (nuovo)

***(6 bis) Il presente regolamento intende garantire la sicurezza, i diritti e le libertà delle persone. Tali diritti, e in molti casi perfino l'integrità fisica e la vita delle persone, sono messi maggiormente in pericolo allorché, trattandosi generalmente di flussi migratori illegali, vengono utilizzati determinati punti delle frontiere terrestri o marittime presso i quali non esistono posti di frontiera.***

*Motivazione*

*La realtà dimostra che le reti di trafficanti di esseri umani utilizzano canali d'ingresso che normalmente non sono posti di frontiera, e perciò è importante menzionare tale aspetto nella relazione.*

Emendamento 2  
Considerando 6 ter (nuovo)

***(6 ter) Lungo il litorale e i posti di frontiera delle regioni ultraperiferiche che figurano nell'allegato I si stanno svolgendo in questi ultimi anni flussi migratori, generalmente illegali, che coinvolgono numeri elevati di persone; data la situazione geografica delle isole, dei litorali e delle regioni, tali flussi comportano rischi particolarmente elevati per la sicurezza e l'integrità fisica delle persone che cercano di entrare nell'Unione europea viaggiando in condizioni molto pericolose, specie se per mare.***

*Motivazione*

*Vi è un grande afflusso di immigranti che, trasportati da reti illegali di trafficanti di persone, cercano quasi quotidianamente di raggiungere il territorio dell'Unione europea, utilizzando di solito a tal fine imbarcazioni in cattivo stato che mettono in grave pericolo la loro vita.*

Emendamento 3  
Articolo 3, paragrafo 1 bis (nuovo)

***1 bis. Il presente regolamento si applica nel pieno rispetto dei diritti fondamentali dell'uomo, evitando qualsiasi forma di discriminazione fondata, in particolare, sul sesso, la nazionalità, la razza, il colore della pelle, l'origine etnica o sociale, le caratteristiche genetiche, la lingua, la religione o le convinzioni personali, le opinioni politiche o di qualsiasi altra natura, l'appartenenza ad una minoranza nazionale, il patrimonio, la nascita, l'handicap, l'età o l'orientamento sessuale, in conformità con la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.***

*Motivazione*

*Nell'esecuzione dei controlli di frontiera è essenziale il rispetto dei diritti fondamentali, in cui rientra anche la lotta contro ogni discriminazione. La percezione che nel campo dell'immigrazione le discriminazioni siano più ammissibili che in altri settori d'attività non*

*può che avere un impatto negativo sul trattamento dei cittadini di paesi terzi che già vivono in Stati membri dell'UE, ed ha inoltre un effetto deleterio sulla qualità delle relazioni razziali in generale. Come punto di riferimento viene presa la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.*

Emendamento 4  
Articolo 4, paragrafo 2, lettera e)

e) per persone o gruppi di persone, a causa di una necessità di carattere particolare, purché esse siano in possesso delle autorizzazioni richieste dalla legislazione nazionale e purché non ostino ragioni di ordine pubblico e di sicurezza interna degli Stati membri. ***Tali autorizzazioni possono essere rilasciate soltanto se le persone richiedenti presentano i documenti necessari all'attraversamento della frontiera.***

e) per persone o gruppi di persone, a causa di una necessità di carattere particolare, purché esse siano in possesso delle autorizzazioni richieste dalla legislazione nazionale e purché non ostino ragioni di ordine pubblico e di sicurezza interna degli Stati membri.

Emendamento 5  
Articolo 4, paragrafo 2, lettera e bis) (nuova)

***e bis) per individui o gruppi di persone nel caso di una situazione d'emergenza o per ragioni umanitarie.***

*Motivazione*

*Si è ritenuto necessario introdurre un motivo supplementare di deroga alle disposizioni di base: le considerazioni umanitarie o le situazioni d'emergenza. Il recente disastro provocato dallo tsunami in Asia ci ha ricordato in modo tragico che le catastrofi umanitarie e le situazioni d'emergenza giustificano una deroga alle normali regole d'ingresso. Una deroga è già prevista all'articolo 11, ma la formulazione di tale articolo sembra implicare che la deroga è concessa al posto di frontiera e non a livello di paese d'origine. L'inserimento di queste clausole all'articolo 4, senza aggiungere elementi fondamentalmente nuovi, fornisce una base per un'applicazione più sistematica del principio, nonché per un'azione a livello di UE, ove necessario.*

Emendamento 6  
Articolo 5, paragrafo 2, comma 1

2. Spetta al cittadino di paesi terzi fornire, a richiesta, il motivo della sua domanda d'ingresso per un soggiorno la cui durata

2. Spetta al cittadino di paesi terzi fornire, a richiesta, il motivo della sua domanda d'ingresso per un soggiorno la cui durata

totale non superi i 90 giorni. ***In caso di dubbio, le guardie di frontiera sono tenute ad esigere la presentazione di pezze e documenti giustificativi.***

totale non superi i 90 giorni.

#### Motivazione

*I cittadini di paesi terzi che si presentano alle frontiere dell'Unione europea non devono essere considerati come potenziali immigranti illegali. Le condizioni di attraversamento delle frontiere esterne per l'ingresso nell'Unione europea devono uniformarsi alle condizioni che si applicano ai cittadini dell'UE all'attraversamento delle frontiere dei paesi terzi.*

#### Emendamento 7 Articolo 5, paragrafo 6

6. Un cittadino di paesi terzi che non soddisfa le condizioni d'ingresso previste dal paragrafo 1, ***ma che invoca*** le disposizioni dell'articolo 11, ***paragrafo 1, e richiede*** l'ingresso e il transito attraverso la frontiera esterna di uno Stato membro diverso da quello che accetta, a titolo eccezionale, di accordargli il soggiorno, dovrà essere ***respinto e*** lasciato libero di presentarsi alla frontiera di quest'ultimo Stato membro, in vista dell'ingresso sul suo territorio.

6. ***In deroga al paragrafo 1***, un cittadino di paesi terzi che non soddisfa le condizioni d'ingresso previste dal paragrafo 1 ***può ricevere da parte di uno Stato membro l'autorizzazione ad entrare sul suo territorio per motivi umanitari, per motivi d'interesse nazionale o per obblighi internazionali, secondo*** le disposizioni dell'articolo 11. ***Nel caso in cui l'interessato richieda*** l'ingresso e il transito attraverso la frontiera esterna di uno Stato membro diverso da quello che accetta, a titolo eccezionale, di accordargli il soggiorno, dovrà essere lasciato libero di presentarsi alla frontiera di quest'ultimo Stato membro, in vista dell'ingresso sul suo territorio.

Emendamento 8  
Articolo 6, paragrafo 1

1. La circolazione transfrontaliera alle frontiere esterne è sottoposta al controllo delle guardie di frontiera nazionali. Il controllo è effettuato in base ai paragrafi 2 e 3.

1. La circolazione transfrontaliera alle frontiere esterne è sottoposta al controllo delle guardie di frontiera nazionali. Il controllo è effettuato in base ai paragrafi 2 e 3 **e nel pieno rispetto delle disposizioni dell'articolo 3.**

Emendamento 9  
Articolo 11, paragrafo 3, comma 1

3. Il rifiuto d'ingresso è una decisione motivata d'applicazione immediata, applicabile, se del caso, dallo spirare del termine previsto dalla legislazione nazionale, adottata dall'organo competente secondo il diritto nazionale che indica le modalità di ricorso.

3. Il rifiuto d'ingresso è una decisione motivata **sulla base di ragioni oggettive e** d'applicazione immediata, applicabile, se del caso, dallo spirare del termine previsto dalla legislazione nazionale, adottata dall'organo competente secondo il diritto nazionale che indica le modalità di ricorso.

*Motivazione*

*L'emendamento mira a garantire che i rifiuti siano motivati e basati su ragioni oggettive, al fine di escludere per quanto possibile decisioni arbitrarie che possono condurre a una discriminazione ingiustificata.*

Emendamento 10  
Articolo 11, paragrafo 3, comma 2

Il modello uniforme di rifiuto d'ingresso figura all'allegato VIII, parte B. Il cittadino di un paese terzo interessato accusa ricevuta della decisione a mezzo del suddetto formulario.

Il modello uniforme di rifiuto d'ingresso figura all'allegato VIII, parte B. Il cittadino di un paese terzo interessato accusa ricevuta della decisione a mezzo del suddetto formulario, **da lui firmato per conoscenza. La firma dell'interessato non potrà in nessun modo essere interpretata come accettazione delle ragioni che hanno condotto le autorità competenti a rifiutare l'ingresso, né come una rinuncia a presentare un eventuale ricorso contro questa decisione.**



Emendamento 11  
Articolo 11, paragrafo 3, comma 2 bis (nuovo)

***Il modello uniforme di rifiuto d'ingresso è messo a disposizione del cittadino di paesi terzi in tutte le lingue principali, comprese tutte le lingue ufficiali dell'Unione europea così come le lingue dei paesi terzi confinanti.***

*Motivazione*

*L'emendamento mira ad assicurare che i cittadini di paesi terzi ricevano le informazioni pertinenti in una lingua che sono in grado di comprendere. Si è ritenuto questo un diritto fondamentale che dev'essere attivamente applicato.*

Emendamento 12  
Articolo 11, paragrafo 3 bis (nuovo)

***3 bis. I cittadini di paesi terzi hanno il diritto di compilare un formulario di denuncia nel caso si ritenessero vittime di un trattamento scorretto al posto di frontiera. Il modello standard di formulario figura all'allegato VIII, parte C, ed è messo a disposizione dei cittadini di paesi terzi in tutte le lingue principali, comprese tutte le lingue ufficiali dell'Unione europea così come le lingue dei paesi terzi confinanti.***

*Motivazione*

*L'emendamento introduce la possibilità di compilare un formulario standard di denuncia per i cittadini di paesi terzi che ritengano di aver subito un trattamento scorretto al posto di frontiera. La lotta contro le discriminazioni, specialmente nel campo dell'immigrazione, dovrebbe andare al di là di mere dichiarazioni di principi e dovrebbe perciò essere rafforzata con una misura di controllo semplice, ma potenzialmente efficace.*

*All'emendamento 12 (allegato VIII, parte C, del regolamento) viene proposto un modello per tale formulario di denuncia.*

Emendamento 13  
Articolo 11, paragrafo 5 bis (nuovo)

***5 bis. Le regole relative al rifiuto d'ingresso***

*e al diritto dei cittadini di paesi terzi di richiedere informazioni in diverse lingue, di compilare un formulario di denuncia o di avviare una procedura di ricorso secondo le disposizioni di legge nazionali devono essere chiaramente specificate.*

*Tali informazioni sono messe a disposizione dei cittadini di paesi terzi al momento della richiesta della documentazione necessaria al permesso d'ingresso così come al posto di frontiera, in tutte le lingue principali, comprese tutte le lingue ufficiali dell'Unione europea così come le lingue dei paesi terzi confinanti.*

*Tali informazioni sono esposte in maniera visibile ai posti di frontiera per mezzo di pannelli informativi.*

#### *Motivazione*

*L'emendamento mira a garantire che i cittadini di paesi terzi ricevano le informazioni pertinenti (in una lingua che sono in grado di comprendere) sulle regole relative al rifiuto d'ingresso, nonché sul loro diritto di avviare una procedura di ricorso secondo le disposizioni di legge nazionali. Si è ritenuto questo un diritto fondamentale che dev'essere attivamente applicato.*

#### Emendamento 14 Articolo 32 bis (nuovo)

##### *Articolo 32 bis*

##### *Relazione sull'applicazione del titolo II*

*Ogni due anni la Commissione presenta al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione sull'applicazione del titolo II.*

*La Commissione presta particolare attenzione all'esame delle ragioni alla base del rifiuto d'ingresso nonché al trattamento e al seguito dato alle denunce ed ai ricorsi presentati da cittadini di paesi terzi.*

*Ove opportuno, presenta proposte atte a risolvere difficoltà manifestamente ricorrenti.*

### *Motivazione*

*L'emendamento introduce l'obbligo, per la Commissione, di presentare una relazione annuale al Parlamento europeo e al Consiglio sull'applicazione del titolo II (gestione delle frontiere esterne). Il regolamento nella sua forma attuale prevede la presentazione, tre anni dopo la sua entrata in vigore, di una relazione al Parlamento europeo e al Consiglio riguardante solo il titolo III (gestione delle frontiere interne). Si è ritenuto che sia essenziale verificare a intervalli regolari le statistiche sui rifiuti d'ingresso e sul seguito dato alle denunce presentate col formulario e alle procedure di ricorso, allo scopo di individuare e affrontare le difficoltà importanti che siano emerse.*

*Parte C*  
*Modello uniforme di formulario di denuncia*

**Indicazione dello Stato**

LOGO DELLO STATO (Indicazione dell'Ufficio)



1

**Formulario di denuncia**

Il giorno \_\_\_\_\_ alle ore \_\_\_\_\_, presso il valico di frontiera di \_\_\_\_\_,

io sottoscritto/a, \_\_\_\_\_ (cognome)

\_\_\_\_\_ (nome) \_\_\_\_\_

nato/a il \_\_\_\_\_ a \_\_\_\_\_, di sesso \_\_\_\_\_,

di nazionalità \_\_\_\_\_, residente a \_\_\_\_\_

identificato/a a mezzo di \_\_\_\_\_ numero \_\_\_\_\_

rilasciato a \_\_\_\_\_ il \_\_\_\_\_

proveniente da \_\_\_\_\_, a mezzo di \_\_\_\_\_ (indicare il mezzo di trasporto utilizzato, ad esempio il numero di volo), presento formale denuncia in merito ai seguenti aspetti del trattamento che ho ricevuto durante i controlli alla frontiera (se necessario utilizzare pagine aggiuntive):

**Firma**

**Copia del presente documento deve essere consegnata all'interessato.**

<sup>1</sup> Nessun logo nel caso di Norvegia e Islanda.

## PROCEDURA

<b>Titolo</b>	Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un "Codice comunitario relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone"		
<b>Riferimenti</b>	COM(2004)0391 – C6-0080/2004 – 2004/0127(COD)		
<b>Commissione competente per il merito</b>	LIBE		
<b>Commissione competente per parere</b> Annuncio in Aula	DEVE 15.9.2004		
<b>Cooperazione rafforzata</b>			
<b>Relatore per parere</b> Nomina	Alessandro Battilocchio 2.12.2004		
<b>Esame in commissione</b>	18.1.2005	15.3.2005	24.5.2005
<b>Approvazione degli emendamenti</b>	24.5.2005		
<b>Esito della votazione finale</b>	favorevoli:	28	
	contrari:	0	
	astensioni:	0	
<b>Membri titolari presenti al momento della votazione finale</b>	Margrete Auken, Alessandro Battilocchio, Margrietus van den Berg, Danutė Budreikaitė, Nirj Deva, Michael Gahler, Jana Hybášková, Filip Andrzej Kaczmarek, Glenys Kinnock, Ģirts Valdis Kristovskis, Maria Martens, Miguel Angel Martínez Martínez, Luisa Morgantini, Toomas Savi, Jürgen Schröder, Feleknas Uca, Anna Záborská, Jan Zahradil, Mauro Zani		
<b>Supplenti presenti al momento della votazione finale</b>	John Bowis, Fiona Hall, Linda McAvan, Manolis Mavrommatis, Karin Scheele, Britta Thomsen, Zbigniew Zaleski, Gabriele Zimmer		
<b>Supplenti (art. 178, par. 2) presenti al momento della votazione finale</b>	Agustín Díaz de Mera García Consuegra		