# PARLAMENTO EUROPEO

*2004* *2009*

*Commissione giuridica*
*Il Presidente*

On. Jean-Marie Cavada
Presidente
Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni
BRUXELLES

14 giugno 2006

Oggetto: Parere sulla base giuridica della proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sull'istituzione, l'esercizio e l'uso del sistema d'informazione Schengen di seconda generazione (SIS II) (COM(2005)0236 – C6-0174/2005 – 2005/0106(CNS))[1]

Signor Presidente,

con lettera del 6 giugno 2006 Lei ha consultato la commissione giuridica, a norma dell'articolo 35, paragrafo 2, del regolamento, sulla legittimità e sull'opportunità della base giuridica della proposta della Commissione in oggetto e segnatamente sull'opportunità di aggiungere l'articolo 63, paragrafo 3, lettera b), del trattato CE quale ulteriore base giuridica agli articoli proposti dalla Commissione nella proposta di regolamento in oggetto.

La Commissione ha proposto di basare il regolamento sull'articolo 62, paragrafo 2, lettera a),, e sull'articolo 66 del trattato CE. Il relatore della Sua commissione per le proposte della Commissione sul nuovo sistema di informazione Schengen di seconda generazione (SIS II), che sta attualmente negoziando con la Presidenza al fine di concludere la procedura in prima lettura, ha l'intenzione di presentare un emendamento che aggiunga l'articolo 63, paragrafo 3, lettera b), del trattato CE quale base giuridica, come proposto dal Consiglio. Il Consiglio reputa necessaria tale aggiunta in quanto le informazioni conservate nel sistema SIS II a norma dell'articolo 15 quale modificato dal Consiglio riguarderebbero non soltanto la non ammissione ma anche il divieto di soggiorno. Se un cittadino di un paese terzo, che non gode del diritto di libera circolazione e figura nel sistema, è già entrato (illegalmente) in uno Stato

[1] GU C … / Non ancora pubblicata in Gazzetta ufficiale.

membro, può vedersi vietare il soggiorno ed essere pertanto espulso (cfr. articolo 15, paragrafo 3). L'articolo 62, paragrafo 2, lettera a), del trattato CE riguarda soltanto la non ammissione, mentre l'articolo 63, paragrafo 3, lettera b), concerne l'immigrazione irregolare e copre pertanto il divieto di soggiorno.

La commissione giuridica ha esaminato la questione in parola nella sua riunione del 12 giugno 2006.

*Osservazioni generali sulla base giuridica*

Emerge chiaramente dalla giurisprudenza costante della Corte di giustizia che la scelta della base giuridica non è soggettiva, ma "deve basarsi su elementi oggettivi suscettibili di sindacato giurisdizionale"[1], quali lo scopo e il contenuto dell'atto[2]. Inoltre il fattore decisivo dovrebbe essere il principale scopo dell'atto[3].

Tuttavia qualora un provvedimento abbia diversi obiettivi simultanei che sono indissolubilmente legati tra loro senza che uno sia secondario e indiretto rispetto agli altri, il provvedimento deve basarsi sulle varie disposizioni applicabili del trattato[4] a meno che ciò non sia impossibile in virtù della reciproca incompatibilità delle procedure decisionali previste dalle disposizioni[5].

*Scopo e contenuto della proposta*

Il principale scopo della proposta di regolamento, assieme alla proposta di decisione del Consiglio sull'istituzione, l'esercizio e l'uso del sistema d'informazione Schengen di seconda generazione (SIS II) (COM(2005)0230 - 2005/0103(CNS)) che si basa sul titolo VI del trattato sull'Unione europea, è quello di istituire un quadro giuridico destinato a disciplinare il SIS II.

Entrambe le proposte stabiliscono disposizioni sull'architettura, il finanziamento, le responsabilità e le norme generali in materia di elaborazione e protezione dei dati per il SIS II. A prescindere da tali norme comuni, il regolamento proposto contiene norme relative all'elaborazione dei dati di SIS II che permettono l'attuazione di politiche connesse con la circolazione di persone facenti parte dell'acquis di Schengen (ad esempio frontiere esterne e visti). Dovrà essere istituito un sistema d'informazione computerizzato atto a consentire alle autorità degli Stati membri di cooperare scambiandosi informazioni ai fini dei controlli su persone e oggetti.

La proposta di regolamento definisce le condizioni e le procedure applicabili al trattamento delle segnalazioni di cittadini di paesi terzi nel SIS II e allo scambio di informazioni supplementari ai fini della non ammissione nel territorio degli Stati membri (articolo 2, paragrafo 1) e introduce altresì disposizioni sull'architettura tecnica del SIS II, le

[1] Causa 45/86 Commissione contro Consiglio [1987], Raccolta 1493, paragrafo 5.
[2] Causa C-300/89 Commissione contro Consiglio [1991], Raccolta I-287, paragrafo 10.
[3] Causa C-377/98 Paesi Bassi contro Parlamento e Consiglio [2001], Raccolta I-7079, paragrafo 27.
[4] Causa 165/87 Commissione contro Consiglio [1988], Raccolta 5545, paragrafo 11.
[5] Cfr., ad esempio, la causa C-300/89 Commissione contro Consiglio [1991], Raccolta I-2867, paragrafi 17-21 (causa biossido di titanio), la causa C-388/01 Commissione contro Consiglio [2004], Raccolta I-4829, paragrafo 58 e la causa C-491/01 British American Tobacco [2002], raccolta I-11453, paragrafi 103-11.

responsabilità degli Stati membri e della Commissione, il trattamento generale dei dati, i diritti e le responsabilità degli interessati.

L'articolo 15, paragrafo 1, del proposto regolamento fissa le condizioni relative alle segnalazioni nei confronti di cittadini di paesi terzi ai fini della non ammissione nel territorio degli Stati membri in forza di una decisione delle autorità amministrative o giudiziarie competenti che stabilisce i termini del periodo di non ammissione.

*Procedura*

Nella dichiarazione n. 5 allegata al trattato di Nizza, gli Stati membri stabiliscono che, a decorrere dal 1o maggio 2004, la procedura di codecisione di cui all'articolo 251 si applica all'adozione delle misure previste all'articolo 62, punto 3) e all'articolo 63, punto 3), lettera b), nonché all'adozione delle misure previste all'articolo 62, punto 2), lettera a),, a decorrere dalla data in cui sia conseguito un accordo sul campo di applicazione delle misure relative all'attraversamento delle frontiere esterne degli Stati membri da parte delle persone. A norma della decisione del Consiglio 2004/927/CE del 22 dicembre 2004[1], il Consiglio delibera in conformità della procedura di cui all'articolo 251 del trattato CE quando adotta misure previste all'articolo 62, paragrafo 2, lettera a), del trattato CE. La procedura di cui all'articolo 251 CE si applica anche alle misure basate sull'articolo 63, paragrafo 3, lettera b), del trattato CE.

Ai sensi del protocollo sull'articolo 67 del trattato che istituisce la Comunità europea, allegato dal trattato di Nizza al trattato CE, il Consiglio delibera a maggioranza qualificata, su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo, per adottare le misure di cui all'articolo 66 del trattato che istituisce la Comunità europea.

*Conclusioni*

Si evince dallo scopo e dal contenuto del proposto regolamento che l'articolo 62, paragrafo 2, lettera a), e l'articolo 66 del trattato CE costituiscono la corretta base giuridica del regolamento come proposto dalla Commissione. Il principale obiettivo della proposta è quello di costituire il quadro giuridico per l'istituzione, l'esercizio e l'uso del nuovo SIS II quale strumento per la cooperazione tra le autorità competenti degli Stati membri attraverso lo scambio di informazioni allo scopo di attuare le politiche della CE e dei suoi Stati membri in materia di immigrazione e circolazione dei cittadini di paesi terzi nel territorio comunitario.

Laddove il proposto regolamento mira a istituire procedure per lo scambio sistematico di informazioni tra gli Stati membri e a definire l'architettura del sistema d'informazione SIS II destinato a sostenerli, la corretta base giuridica è l'articolo 66 del trattato CE. Tale articolo si concentra sulla cooperazione sotto il profilo pratico tra le amministrazioni degli Stati membri, quali lo scambio di informazioni, l'istituzione dei punti nazionali di contatto, le misure per le infrastrutture, ecc. A norma di tale disposizione il Consiglio adotta misure atte a garantire la cooperazione tra i servizi competenti delle amministrazioni degli Stati membri nei settori disciplinati dal Titolo VI della parte terza del trattato CE e tra tali servizi e la Commissione. Lo scambio di informazioni costituisce una misura di cooperazione tra i servizi competenti degli Stati membri, come previsto dall'articolo 66. La base giuridica dell'articolo 66 può anche

[1] GU L 369 del 31.12.2004, pag. 45.

coprire le disposizioni relative alle autorità che hanno accesso al SIS II. Pertanto la proposta consente l'accesso delle autorità competenti in materia di frontiere esterne, visti, asilo e immigrazione.

Per le norme sostanziali aventi incidenza sulle politiche sul controllo alle frontiere esterne, l'articolo 62, paragrafo 2, lettera a), del trattato CE costituisce una base giuridica pertinente per il proposto regolamento. Ciò riguarda in particolare la natura delle segnalazioni che possono essere emesse e gli interventi in proposito da parte delle autorità competenti dei controlli alle frontiere esterne. Tali autorità devono, nel quadro dei controlli alle frontiere esterne, effettuare una ricerca nel sistema SIS II relativamente alla persona che desidera entrare nel territorio della Comunità. A norma dell'articolo 62, paragrafo 2, lettera a), del trattato CE, il Consiglio adotta misure sull'attraversamento delle frontiere esterne degli Stati membri definendo norme e procedure cui gli Stati membri devono attenersi per l'effettuazione di controlli sulle persone alle suddette frontiere. Gli articoli 15 e 16 del regolamento proposto danno applicazione alle disposizioni normative relative alla non ammissione. La loro applicazione determina motivi per negare alle persone l'ammissione nel territorio degli Stati membri. Tali segnalazioni sono controllate essenzialmente all'attraversamento delle frontiere esterne degli Stati membri. Pertanto si tratta delle norme e delle procedure cui gli le autorità competenti devono attenersi nell'effettuare i controlli su persone alle frontiere esterne degli Stati membri.

L'abbinamento tra l'articolo 62, paragrafo 2, lettera a), e l'articolo 66 quali base giuridica per il regolamento proposto implica che la procedura di cui all'articolo 251 dovrà essere seguita per l'adozione del provvedimento nel suo complesso.

Quanto alla questione di stabilire se è opportuno aggiungere l'articolo 63, paragrafo 3, lettera b), quale base giuridica complementare, si evince dagli emendamenti proposti, in particolare all'articolo 15 della proposta, che sarebbe opportuno aggiungere l'articolo 63, paragrafo 3, lettera b), alla base giuridica della proposta.

A norma dell'articolo 63, paragrafo 3, lettera b), del trattato CE, il Consiglio adotta misure in materia di politica dell'immigrazione e più precisamente sull'immigrazione e il soggiorno, compreso il rimpatrio delle persone in soggiorno irregolare. Se l'articolo 15 della proposta dovesse essere emendato, come propone il Consiglio, sarebbe opportuno aggiungere l'articolo 63, paragrafo 3, lettera b), del trattato CE quale base giuridica complementare. Secondo l'emendamento proposto, emettere una segnalazione nei confronti di cittadini di paesi terzi avrebbe lo scopo di vietare l'ingresso o il soggiorno. L'emendamento all'articolo 15 quale proposto dal Consiglio ed esaminato dalla commissione LIBE prevederebbe le condizioni relative all'emissione di segnalazioni inerenti al divieto di soggiorno. L'articolo 15, paragrafo 1, così emendamento, reciterebbe nel modo seguente:

> *"I dati relativi a cittadini di paesi terzi che siano stati segnalati ai fini del divieto di ingresso o di soggiorno sono inseriti sulla base di una segnalazione nazionale risultante da una decisione adottata dalle autorità amministrative o giudiziarie competenti conformemente alle norme procedurali previste dal diritto interno. Tale decisione può essere adottata esclusivamente sulla base di una valutazione individuale, tranne i casi previsti dal paragrafo 2, lettera c). I ricorsi contro la decisione suddetta sono promossi conformemente alla legislazione nazionale."*

Inoltre, in base al proposto emendamento all'articolo 15, paragrafo 3, la decisione di emettere una segnalazione può altresì basarsi sul fatto che il cittadino di un paese terzo è stato oggetto di misure comportanti l'espulsione, il divieto di ingresso o l'allontanamento. Il paragrafo 3 emendamento dell'articolo 15 reciterebbe nel modo seguente:

> *"La decisione di emettere una segnalazione può altresì basarsi sul fatto che nei confronti del cittadino di paesi terzi siano disposte misure che comportano la deportazione, il divieto di ingresso o di trasferimento che non sono state revocate o sospese, ivi comprese o accompagnate da un divieto di ingresso o, se del caso, un divieto di residenza per non conformità ai regolamenti nazionali sull'ingresso o sulla residenza di cittadini di paesi terzi"*

Tale emendamento prevederebbe esplicitamente che le segnalazioni ai fini del divieto di ingresso o di soggiorno rispondono allo scopo di allontanare persone del territorio degli Stati membri e darebbe pertanto alle autorità responsabili dei controlli di polizia e di immigrazione del paese accesso a tali segnalazioni alle stesse condizioni delle autorità incaricate dei controlli alle frontiere. Sarebbe pertanto opportuno aggiungere l'articolo 63, paragrafo 3, lettera b), del trattato CE quale base giuridica.

Va puntualizzato che l'aggiunta dell'articolo 63, paragrafo 3, lettera b), quale base giuridica oltre agli articoli 62, paragrafo 2, lettera a), CE e 66 CE non comporterebbe un cambiamento della procedura, dato che l'articolo 63, paragrafo 3, lettera b), fa riferimento alla procedura di cui all'articolo 251 CE.

La base giuridica opportuna per il proposto regolamento quale modificato secondo la proposta del Consiglio dovrebbe pertanto essere l'articolo 62, paragrafo 2, lettera a),, l'articolo 63, paragrafo 3, lettera b), e l'articolo 66 del trattato CE.

Nella riunione del 12 giugno 2006 la commissione giuridica ha pertanto deciso all'unanimità[1], di raccomandare che l'articolo 63, paragrafo 3, lettera b), sia aggiunto quale base giuridica all'articolo 62, paragrafo 2, lettera a), e all'articolo 66 del trattato CE qualora gli emendamenti proposti dal Consiglio siano adottati dal Parlamento.

Voglia gradire, Signor Presidente, i sensi della mia profonda stima.

Giuseppe Gargani

[1] Erano presenti al momento della votazione finale Rainer Wieland (presidente f.f.), Diana Wallis (relatrice per parere), Maria Berger, Rosa Díez González, Bert Doorn, Monica Frassoni, Piia-Noora Kauppi, Klaus-Heiner Lehne, Hans-Peter Mayer, Aloyzas Sakalas, Francesco Enrico Speroni, Jaroslav Zvěřina, Tadeusz Zwiefka.