



**COUNCIL OF  
THE EUROPEAN UNION**

**Brussels, 5 May 2011**

**9617/11**

---

---

**Interinstitutional File:  
2011/0051 (COD)**

---

---

**FRONT 58  
CODEC 727  
INST 229  
PARLNAT 132  
COMIX 287**

**COVER NOTE**

---

from: The President of the Senate of the Republic of Italy  
date of receipt: 20 April 2011  
to: Viktor Orbán, President of the Council of the European Union

---

Subject: Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EC) No 562/2006 of the European Parliament and of the Council establishing a Community Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code) and the Convention implementing the Schengen Agreement  
[doc. 7661/11 FRONT 31 CODEC 404 COMIX 158 - COM(2011) 118 final]  
- Opinion on the application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality<sup>1</sup>

---

Delegations will find attached a copy of the above opinion.

Encl.:

---

<sup>1</sup> The translation can be found at the Interparliamentary EU information exchange site IPEX at the following address: <http://www.ipex.eu/ipex/cms/home/Documents/pid/10>

*Senato della Repubblica*  
*Il Presidente*

Roma, 20 APR. 2011  
Prot. n. 563/0C

Signor Presidente,

mi è gradito inviarLe il testo della risoluzione approvata dalla Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica italiana a conclusione dell'esame della 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 definitivo).

Tale risoluzione reca osservazioni in merito alla conformità dell'atto ai principi di sussidiarietà e proporzionalità.

Con i migliori saluti.

*hit*

Allegato: 1

Signor Viktor Orbán  
Presidente del Consiglio dell'Unione europea

1048 BRUXELLES

# SENATO DELLA REPUBBLICA

XVI LEGISLATURA

Doc. XVIII  
n. 89

## RISOLUZIONE DELLA 1<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'Interno, ordinamento generale dello Stato e della Pubblica amministrazione)

(Estensore BOSCATTO)

*approvata nella seduta del 12 aprile 2011*

SULLA

**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 definitivo)**

*ai sensi dell'articolo 144, commi 1 e 6, del Regolamento*

Comunicata alla Presidenza il 14 aprile 2011

## INDICE

Testo della risoluzione .....	Pag.	3
Pareri:		
– della 3 <sup>a</sup> Commissione permanente .....	»	4
– della 14 <sup>a</sup> Commissione permanente .....	»	5

La Commissione, esaminato l'atto comunitario,

si pronuncia in senso favorevole, con le seguenti osservazioni:

1) la proposta di regolamento conferisce alla Commissione europea il potere, per un periodo di tempo indeterminato, di adottare atti delegati per quanto riguarda le modalità di sorveglianza supplementari, nonché le modifiche degli allegati III (modelli di segnaletica esposti nelle diverse corsie ai valichi di frontiera), IV (modalità per l'apposizione dei timbri) e VIII (modello relativo alla durata di un soggiorno breve): a tale riguardo si rileva il possibile vizio di legittimità di atti derivanti dal conferimento di una delega a tempo indeterminato, nonostante la Commissione europea preveda un potere di revoca in qualsiasi momento da parte del Parlamento europeo e del Consiglio, cui gli atti delegati devono essere simultaneamente notificati non appena adottati;

2) la Commissione europea dovrebbe valutare l'opportunità di inserire la 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 - come quelle derivanti dalla situazione emergenziale di questi giorni - e promuova un'equa ripartizione delle responsabilità. Allo scopo, si sottolinea infatti che l'articolo 80 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea prescrive che le politiche dell'Unione relative ai controlli alle frontiere, all'asilo e all'immigrazione e la loro attuazione «sono governate dal principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità tra gli Stati membri, anche sul piano finanziario» e che, ogniqualvolta necessario, gli atti dell'Unione adottati in questo settore contengono misure appropriate ai fini dell'applicazione di tale principio.

**PARERE DELLA 3ª COMMISSIONE PERMANENTE**  
(AFFARI ESTERI, EMIGRAZIONE)

(Estensore: LIVI BACCI)

30 marzo 2011

La Commissione, esaminato l'atto;

premesso che:

esso reca una serie di modifiche al regolamento (CE) n. 562/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 marzo 2006, che istituisce un codice comunitario relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen), nonché alcune modifiche, strettamente correlate, alla convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen del 14 giugno 1985, firmata il 19 giugno 1990;

le modifiche proposte si basano sull'esperienza pratica degli Stati membri e della stessa Commissione europea nell'applicazione del codice frontiere Schengen e sulle richieste degli Stati membri;

la proposta di regolamento conferisce alla Commissione europea il potere, per un periodo di tempo indeterminato, di adottare atti delegati per quanto riguarda le modalità di sorveglianza supplementari, nonché le modifiche degli allegati III (modelli di segnaletica esposti nelle diverse corsie ai valichi di frontiera), IV (modalità per l'apposizione dei timbri) e VIII (modello relativo alla durata di un soggiorno breve);

la proposta risulta conforme ai principi di sussidiarietà e di proporzionalità, in quanto la materia delle verifiche sulle persone all'attraversamento delle frontiere esterne e delle frontiere interne è prerogativa dell'Unione che non può essere sufficientemente affrontata dagli Stati singoli. Inoltre, l'intervento normativo include le modifiche strettamente indispensabili alla normativa vigente,

formula, per quanto di competenza, osservazioni favorevoli.

**PARERE DELLA 14ª COMMISSIONE PERMANENTE**  
(POLITICHE DELL'UNIONE EUROPEA)

(Estensore: Mauro Maria MARINO)

30 marzo 2011

La Commissione, esaminato l'atto comunitario,

considerato che esso contiene una serie di modifiche al regolamento (CE) n. 562/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 marzo 2006, che istituisce un codice comunitario relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen), nonché alcune modifiche, strettamente correlate, alla Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen del 14 giugno 1985;

considerato che lo spazio e la cooperazione Schengen si basano sul Trattato di Schengen del 1985, firmato da Francia, Germania, Belgio, Lussemburgo e Paesi Bassi, i quali hanno deciso di creare fra di essi un territorio senza frontiere, e che, in virtù della firma del Trattato di Amsterdam, tale cooperazione intergovernativa è stata integrata nell'Unione europea il 1º maggio 1999;

ricordato che il codice frontiere Schengen (regolamento (CE) n. 562/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio), entrato in vigore il 13 ottobre 2006, ha introdotto un codice comunitario contenente norme e procedure relative all'attraversamento delle frontiere esterne dell'Unione;

ricordato, inoltre, che la Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen, firmata il 19 giugno 1990, riguarda la soppressione dei controlli alle frontiere interne e la circolazione delle persone, la cooperazione fra polizie e la cooperazione giudiziaria in materia penale e di estradizione, la creazione di un sistema di scambio di informazioni denominato SIS (Sistema informativo Schengen), la protezione dei dati personali, il trasporto e la circolazione di merci;

considerato che le modifiche proposte si basano sulla relazione del 21 settembre 2009 sul funzionamento delle disposizioni relative all'apposizione di timbri sui documenti di viaggio dei cittadini di Paesi terzi conformemente agli articoli 10 e 11 del codice frontiere Schengen (COM(2009) 489), nonché sulla relazione del 13 ottobre 2010 sull'applicazione del titolo III (Frontiere interne) del codice frontiere Schengen (COM(2010) 554);

tenuto conto degli atti legislativi adottati di recente, quali il regolamento (CE) n. 810/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 luglio 2009, che istituisce un codice comunitario dei visti (codice dei visti) e la direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare;

considerato che la Commissione europea dichiara di aver basato la proposta in esame sull'esperienza pratica degli Stati membri e della stessa Commissione nell'applicazione del codice frontiere Schengen, inclusi i risultati delle valutazioni Schengen, e che il 16 novembre 2010 la Commissione ha presentato una proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un meccanismo di valutazione per verificare l'applicazione dell'*acquis* di Schengen (COM(2010) 624), su cui la 14<sup>a</sup> Commissione del Senato ha approvato una risoluzione il 2 febbraio 2011 (*Doc. XVIII, n. 77*);

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

la base giuridica prescelta dalla Commissione europea appare correttamente individuata nell'articolo 77, paragrafo 1, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), in base al quale l'Unione sviluppa una politica volta a: garantire l'assenza di qualsiasi controllo sulle persone, a prescindere dalla nazionalità, all'atto dell'attraversamento delle frontiere interne; garantire il controllo delle persone e la sorveglianza efficace dell'attraversamento delle frontiere esterne; instaurare progressivamente un sistema integrato di gestione delle frontiere esterne. Nonché nell'articolo 77, paragrafo 2, del TFUE, il quale prescrive che, ai fini del paragrafo 1, il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, adottano le misure riguardanti la politica comune dei visti e di altri titoli di soggiorno di breve durata; i controlli ai quali sono sottoposte le persone che attraversano le frontiere esterne; le condizioni alle quali i cittadini dei Paesi terzi possono circolare liberamente nell'Unione per un breve periodo; qualsiasi misura necessaria per l'istituzione progressiva di un sistema integrato di gestione delle frontiere esterne; l'assenza di qualsiasi controllo sulle persone, a prescindere dalla nazionalità, all'atto dell'attraversamento delle frontiere interne;

la proposta appare conforme al principio di sussidiarietà, in quanto l'obiettivo di modificare, dal punto di vista tecnico, un atto esistente dell'Unione, ovvero le misure del codice frontiere Schengen riguardanti le verifiche cui sono soggette le persone che attraversano le frontiere esterne e l'assenza di controlli sulle persone all'atto dell'attraversamento delle frontiere interne, non può, infatti, essere conseguito in misura sufficiente dagli Stati membri singolarmente;

la proposta appare, nel complesso, conforme anche al principio di proporzionalità, in quanto si limita a quanto è necessario per conseguire gli obiettivi proposti. Inoltre, poiché la proposta consiste in una modifica



a un regolamento esistente, essa può essere realizzata solo con un atto legislativo europeo;

nel merito, si sottolinea come la proposta si limiti ad apportare alcune modifiche pratiche e tecniche al codice frontiere Schengen, lasciando peraltro invariato il sistema nel suo complesso;

si apprezza la volontà espressa dalla Commissione europea di venire incontro alle esigenze espresse dagli esperti degli Stati membri in occasione della riunione del gruppo Immigrazione e asilo del 16 marzo 2010 e della riunione speciale sulle modifiche proposte che ha avuto luogo il 7 maggio 2010;

si accoglie con favore l'inserimento, all'allegato VI, di un apposito quadro giuridico relativo alle verifiche di frontiera comuni sul traffico stradale per i valichi di frontiera condivisi, al fine di permettere la conclusione di accordi bilaterali sulla cooperazione in materia di controllo di frontiera fra gli Stati membri e i Paesi terzi vicini, nonché il riferimento ad alcune questioni fondamentali, come la situazione di coloro che chiedono protezione internazionale o nel caso in cui le guardie di frontiera vengano a conoscenza di fatti che giustificano l'arresto o la messa sotto protezione di una persona o il sequestro di beni;

si osserva che la proposta di regolamento conferisce alla Commissione europea il potere, per un periodo di tempo indeterminato, di adottare atti delegati per quanto riguarda le modalità di sorveglianza supplementari, nonché le modifiche degli allegati III (modelli di segnaletica esposti nelle diverse corsie ai valichi di frontiera), IV (modalità per l'apposizione dei timbri) e VIII (modello relativo alla durata di un soggiorno breve);

come già rilevato in altre occasioni dalla 14ª Commissione del Senato e dallo stesso Parlamento europeo, si ribadisce il possibile vizio di legittimità di atti derivanti dal conferimento di una delega a tempo indeterminato, nonostante la Commissione europea preveda un potere di revoca in qualsiasi momento da parte del Parlamento europeo e del Consiglio, cui gli atti delegati devono essere simultaneamente notificati non appena adottati;

si invita la Commissione europea a valutare l'opportunità di 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 – come quelle derivanti dalla situazione emergenziale di questi giorni – e promuova un'equa ripartizione delle responsabilità. Allo scopo, si sottolinea infatti che l'articolo 80 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea prescrive che le politiche dell'Unione relative ai controlli alle frontiere, all'asilo e all'immigrazione e la loro attuazione «sono governate dal principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità tra gli Stati membri, anche sul piano finanziario» e che, ogniqualvolta necessario, gli atti dell'Unione adottati in questo settore contengono misure appropriate ai fini dell'applicazione di tale principio.