



**COUNCIL OF  
THE EUROPEAN UNION**

**Brussels, 23 January 2012**

**5195/12**

---

---

**Interinstitutional File:  
2011/0242 (COD)  
2011/0312 (COD)**

---

---

**SCHENGEN 2  
FRONT 3  
SCH-EVAL 4  
INST 36  
PARLNAT 34  
COMIX 13  
CODEC 67**

**COVER NOTE**

---

from: President of the Italian Chamber of Deputies  
date of receipt: 29 December 2011  
to: Mr Uwe CORSEPIUS, Secretary-General of the Council of the European Union

---

Subject: - Amended proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on the establishment of an evaluation and monitoring mechanism to verify the application of the Schengen acquis  
[doc. 14358/11 SCH-EVAL 152 SCHENGEN 27 FRONT 116 COMIX 582 CODEC 1465 - COM(2011) 559 final]

- Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EC) No 562/2006 in order to provide for common rules on the temporary reintroduction of border control at internal borders in exceptional circumstances  
[doc. 14359/11 FRONT 117 SCH-EVAL 153 SCHENGEN 28 COMIX 583 CODEC 1466 - COM(2011) 560 final]

- Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – Schengen governance – strengthening the area without internal border control  
[doc. 14357/11 SCHEVAL 151 SCHENGEN 26 FRONT 115 COMIX 581 - COM(2011) 561 final]

– Opinion <sup>1</sup> on the application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality

---

Delegations will find attached a copy of the above opinion.

---

<sup>1</sup> For other available language versions of the opinion, reference is made to the Interparliamentary EU information exchange Internet site (IPEX) at the following address:  
<http://www.ipex.eu/ipex/cms/home/Documents/pid/10>.

## IL PRESIDENTE DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

Signor Presidente,

desidero informarla che, in data 21 dicembre 2011, la Commissione (Affari costituzionali) della Camera dei deputati ha approvato un documento – che Le trasmetto in allegato – concernente la 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); la 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) e la comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni - *Governance Schengen - Rafforzare lo spazio senza controlli alle frontiere interne* (COM(2011)561 definitivo).

Con i migliori saluti



A handwritten signature in black ink, appearing to be the initials "PM".

Donald TUSK  
Presidente del Consiglio dell'Unione europea  
Rue de la loi 16  
1000 - BRUXELLES



**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 def.)**

**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 def.)**

**Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - Governance Schengen - Rafforzare lo spazio senza controlli alle frontiere interne (COM(2011)561 def.).**

**DOCUMENTO FINALE APPROVATO (Doc. XVIII, n. 54)**

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

esaminati, ai sensi dell'articolo 127 del Regolamento della Camera dei deputati:

- a) la comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni Governance di Schengen - Rafforzare lo spazio senza controlli alle frontiere interne (COM(2011)561 def);
- b) la proposta di regolamento che istituisce un meccanismo di valutazione e monitoraggio per verificare l'applicazione dell'*acquis* di Schengen (COM(2011)559 def.);
- c) la proposta di regolamento 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 def),

visto il parere della XIV Commissione (Politiche dell'Unione europea) della Camera dei deputati sui predetti atti;

rilevato che:

la proposta di regolamento COM(2011)559 prefigura il passaggio dall'attuale sistema di valutazione sull'attuazione dell'*acquis* di Schengen, di carattere intergovernativo, a un sistema che affida la responsabilità primaria in materia alla Commissione europea, sia pure con il coinvolgimento di esperti degli Stati membri e di Frontex;

un'ulteriore innovazione è prevista all'articolo 4 della medesima proposta di regolamento laddove si prevede che ai fini della verifica della corretta applicazione

1



dell'*acquis* di Schengen possano essere effettuate visite alle frontiere anche senza preavviso agli Stati membri interessati;

la proposta di regolamento COM(2011)560 modifica radicalmente la disciplina vigente in materia di ripristino temporaneo dei controlli alle frontiere interne, di cui agli articoli dal 23 al 31 del regolamento (CE) n. 562/2006 (Codice Frontiere Schengen). Tale disciplina consente attualmente agli Stati membri di ripristinare, per un periodo massimo di 30 giorni prorogabili per ulteriori 30 giorni, i controlli in caso di minaccia grave per l'ordine pubblico o la sicurezza interna. In base alle modifiche prospettate dalla proposta di regolamento, la titolarità del potere di ripristinare i controlli non spetterebbe più agli Stati membri ma alle istituzioni europee;

la competenza resterebbe in capo agli Stati membri solo in via eccezionale qualora si richieda un'azione immediata e, in tal caso, la durata del ripristino dei controlli alle frontiere interne non potrebbe superare, ai sensi dell'articolo 25 della proposta di regolamento, i 5 giorni;

la proposta prevede inoltre, all'articolo 26, una procedura specifica di ripristino di controlli alle frontiere interne per decisione della Commissione europea qualora le valutazioni Schengen evidenzino carenze gravi e persistenti nei controlli alle frontiere esterne da parte di uno Stato membro, nella misura in cui esse costituiscono una minaccia grave per l'ordine pubblico o la sicurezza interna a livello dell'Unione o nazionale;

considerato che:

l'attribuzione alla Commissione europea delle funzioni cui si è fatto riferimento, attualmente spettanti alle autorità nazionali, ha suscitato la reazione negativa di alcuni Stati membri, al punto che le Assemblee parlamentari di diversi Stati membri dell'Unione europea hanno adottato un parere motivato contestando una lesione del principio di sussidiarietà, ritenendo che i singoli paesi sarebbero nella migliore condizione per valutare l'esistenza di minacce all'ordine pubblico e alla sicurezza interna e per assumere le conseguenti decisioni;

tenuto, peraltro, conto del fatto che i fenomeni che sono all'origine delle misure prospettate nelle proposte in esame, quali l'immigrazione clandestina e la criminalità organizzata transfrontaliera, eccedono le dimensioni e le capacità di risposta di ciascuno degli Stati membri;

ai fini di un efficace contrasto dei predetti fenomeni non si può, pertanto, prescindere da un'azione coordinata a livello di Unione Europea che coinvolga attivamente le istituzioni e gli organismi competenti, non soltanto nazionali ma anche e soprattutto europei, in modo che gli Stati membri più esposti ai flussi migratori come, per ragioni geografiche, l'Italia, possano avvalersi della concreta solidarietà delle



istituzioni europee e di una equa ripartizione della responsabilità, anche sul piano finanziario;

le basi giuridiche utilizzate dalla Commissione europea per l'adozione delle due proposte sono le più appropriate al fine di garantire un adeguato controllo democratico in materia di diritti fondamentali dei cittadini, come nel caso del principio della libera circolazione delle persone;

evidenziata infine l'importanza di intervenire, nelle sedi opportune e tenuto conto di quanto previsto dalla recente proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio COM(2011)750 def., che istituisce lo strumento "Frontiere e visti", al fine di garantire una congrua compartecipazione dell'Unione europea alle spese sostenute da paesi come l'Italia, in considerazione della loro particolare esposizione quali frontiere esterne dell'Unione europea,

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 sull'insieme dei documenti all'esame, con le seguenti osservazioni:*

a) per quanto riguarda specificamente la proposta di regolamento COM(2011)559, sembra auspicabile che le visite di verifica rispondano all'obiettivo di superare le eventuali criticità in uno spirito di collaborazione, piuttosto che a finalità sanzionatorie;

b) per le stesse ragioni, si segnala l'esigenza di chiarire quante volte ciascuno Stato membro possa formare oggetto di visita valutativa nel corso del quinquennio programmatico;

c) per quanto riguarda la proposta di regolamento COM(2011)560, si evidenzia la necessità di specificare meglio l'ambito di riferimento per le fattispecie relative alla salvaguardia dell'ordine pubblico e della sicurezza interna, presupposti per l'attivazione del meccanismo di ripristino dei controlli. In particolare, allo scopo di evitare incertezze suscettibili di alimentare conflittualità e contenziosi, si dovrebbe fare riferimento a situazioni quali, ad esempio, quelle connotate dalla stretta inerenza a casi di criminalità organizzata o terrorismo;

d) si segnala altresì l'opportunità di prevedere, per il ripristino unilaterale dei controlli, un limite temporale più ampio rispetto ai 5 giorni previsti dalla proposta, considerato in particolare lo sforzo che uno Stato membro deve porre in essere per assicurare il ripristino temporaneo dei controlli in termini organizzativi, amministrativi e di risorse umane;

e) si evidenzia la necessità, al fine di garantire un adeguato controllo democratico in materia di diritti fondamentali dei cittadini, come nel caso del principio della libera



*Camera dei Deputati*

SERVIZIO COMMISSIONI

circolazione delle persone, di mantenere le basi giuridiche utilizzate dalla Commissione per l'adozione delle due proposte in esame.

IL PRESIDENTE  
DELLA I COMMISSIONE

Roma, 21 dicembre 2011

4



*Camera dei Deputati*

COMMISSIONE POLITICHE  
DELL'UNIONE EUROPEA

**Parere sulla "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 def.", sulla "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 def.", sulla "Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - Governance Schengen - Rafforzare lo spazio senza controlli alle frontiere interne - COM(2011)561 def."**

La XIV Commissione Politiche dell'Unione europea,

esaminata la "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 def.", la "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 def.", la "Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - Governance Schengen - Rafforzare lo spazio senza controlli alle frontiere interne - COM(2011)561 def.";

considerato che:

il complesso delle misure proposte, volte a modificare l'attuale meccanismo di valutazione e monitoraggio per la verifica della corretta applicazione dell'*acquis* di Schengen nonché la disciplina sul ripristino dei controlli alle frontiere interne, prevede la "comunitarizzazione" dei due aspetti, in considerazione del fatto che i fenomeni sottostanti, quali il contrasto all'immigrazione clandestina e la lotta alla criminalità organizzata transfrontaliera, eccedono le dimensioni dei singoli Stati membri;

in base alle nuove norme proposte la Commissione diventerebbe, infatti, l'istituzione responsabile, sia pur in cooperazione con gli Stati membri, dell'attuazione del meccanismo di valutazione e monitoraggio sull'applicazione dell'*acquis* di Schengen (fino ad oggi affidato ad un gruppo di lavoro del Consiglio, e dunque a carattere intergovernativo); così come nella proposta riguardante il controllo alle frontiere interne, lo Stato membro non potrà più limitarsi a comunicare alla Commissione e agli Stati membri l'intenzione di ripristinare le frontiere, ma dovrà indirizzare una richiesta in tal senso alla Commissione, alla quale pertanto la nuova proposta attribuisce la decisione di merito, sia pur attraverso un procedimento cui partecipano anche altri soggetti;



## Camera dei Deputati

COMMISSIONE POLITICHE  
DELL'UNIONE EUROPEA

non appaiono in tal senso condivisibili le obiezioni avanzate da alcuni Stati membri in merito al mancato rispetto del principio di sussidiarietà, posto che l'impegno degli Stati membri nel contrasto all'immigrazione clandestina e alla criminalità organizzata transfrontaliera non può prescindere da un'azione coordinata a livello dell'Unione basata sul coinvolgimento attivo delle istituzioni e degli organismi competenti tanto europei che nazionali;

al contrario la base giuridica utilizzata dalla Commissione europea per l'adozione delle due proposte in esame – ossia l'articolo 77 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea – appare quella non solo più corretta, ma anche la più idonea al fine di garantire un adeguato controllo democratico in materia di diritti fondamentali dei cittadini, come nel caso del principio della libera circolazione delle persone;

rilevato altresì che appare importante ribadire la necessità che nella gestione dei fenomeni in questione sia garantita una concreta solidarietà ed una equa ripartizione della responsabilità tra gli Stati membri, anche sul piano finanziario, soprattutto nei confronti dei paesi più esposti ai flussi migratori, come l'Italia;

esprime

### PARERE FAVOREVOLE

*con le seguenti osservazioni:*

a) per quanto riguarda la proposta di regolamento COM(2011)560, valuti la Commissione di merito la necessità di specificare meglio l'ambito di riferimento per le fattispecie relative alla salvaguardia dell'ordine pubblico e della sicurezza interna, specificando meglio che le situazioni atte a ripristinare i controlli alle frontiere debbono essere riconducibili a fenomeni quali la criminalità organizzata o il terrorismo;

b) valuti la Commissione di merito la necessità di controbilanciare il nuovo potere della Commissione europea di ripristino delle frontiere interne, con un obbligo esplicito di solidarietà comune e condivisa tra gli Stati membri, tanto nell'affrontare l'emergenza, quanto nella redistribuzione del numero degli immigrati, sulla base della considerazione che le frontiere esterne sono "frontiere europee" e non più meramente nazionali, e dunque tale assunto dovrebbe comportare un obbligo di solidarietà tra gli Stati membri sia in caso di gravi minacce all'ordine pubblico e alla sicurezza interna, sia in caso di un afflusso massiccio e imprevisto di flussi migratori;

c) valuti la Commissione di merito l'opportunità di una modifica del testo proposto dalla Commissione, sia nel senso che la difficoltà nel gestire procedure di rimpatrio per i paesi più esposti al flusso migratorio irregolare non diventi un nuovo criterio atto a giustificare il ripristino delle frontiere interne da parte della Commissione; sia nel senso di prevedere comunque un obbligo di solidarietà tra gli Stati membri a tutela delle frontiere esterne dell'Europa;





*Camera dei Deputati*

COMMISSIONE POLITICHE  
DELL'UNIONE EUROPEA

d) valuti la Commissione di merito la necessità, al fine di garantire un adeguato controllo democratico in materia di diritti fondamentali dei cittadini, come nel caso del principio della libera circolazione delle persone, di mantenere le basi giuridiche utilizzate dalla Commissione per l'adozione delle due proposte in esame.