



Il pacchetto di proposte della Commissione europea per la modifica del sistema Schengen

Valentina Fiorillo

Gli avvenimenti connessi alle rivoluzioni in Nord Africa tra la fine del 2010 e i primi mesi del 2011 e il conseguente esodo verso l'Europa dei cittadini di quei paesi hanno posto in evidenza alcune problematiche della gestione in ambito comunitario dei flussi migratori, soprattutto in situazioni emergenziali. In particolare molto alta è stata la tensione tra l'Italia, paese che ha dovuto fronteggiare la maggior parte dell'ondata migratoria, e la Francia. Proprio da questi due paesi ha origine la vicenda che ha condotto le istituzioni europee ad interrogarsi su una rivisitazione del "sistema Schengen" o "acquis di Schengen" ovvero il meccanismo di gestione delle frontiere interne ed esterne dell'Unione Europea.

Nell'aprile del 2011 il Presidente del Consiglio dei ministri italiano e il Presidente della Repubblica francese indirizzavano alla Commissione europea una lettera congiunta nella quale chiedevano una maggiore solidarietà finanziaria per l'emergenza immigrazione, un rafforzamento dell'Agenzia Europea [Frontex](#), una modifica legislativa dei meccanismi di valutazione del funzionamento di Schengen e, più in generale, un rafforzamento della *governance* di Schengen, anche con riferimento alla possibilità di ripristinare in via temporanea i controlli alle frontiere interne.

Nel maggio del 2011 la Commissione adottava quindi una prima comunicazione ([COM\(2011\)248](#)) nella quale si



impegnava a promuovere una sollecita adozione della proposta di regolamento che modifica Schengen. Il vero punto di svolta è però il Consiglio europeo del 23-24 giugno 2011, dove si concorda su tre passaggi sostanziali: incrementare la cooperazione nello spazio Schengen, introdurre un più efficace e affidabile sistema di monitoraggio e di valutazione del funzionamento di Schengen e, infine, perfezionare il meccanismo che permette di fronteggiare situazioni di emergenza contemplando, allo stesso tempo, la possibilità della momentanea reintroduzione dei controlli alle frontiere interne e la messa in sicurezza del principio della libera circolazione delle persone.

Con queste premesse, il 16 settembre 2011 la Commissione europea presenta un pacchetto di proposte che rappresenta la risposta legislativa europea all'emergenza immigrazione della prima metà del 2011. Tale pacchetto è formato complessivamente da tre documenti, di cui due proposte di regolamento: a) una comunicazione intitolata "Governance Schengen – Rafforzare lo spazio senza controlli alle frontiere interne" ([COM\(2011\)561](#)); b) una proposta modificata di regolamento che sostituisce una proposta già presentata nel 2010 ([COM\(2010\) 624](#)) e che istituisce un meccanismo di valutazione e monitoraggio per verificare l'applicazione del cd. *acquis* di Schengen ([COM\(2011\)559](#)); c) una proposta di regolamento ([COM\(2011\)560](#)) che va a modificare un regolamento già in vigore ovvero il cd. "Codice frontiere Schengen".

La Comunicazione (documento n. 561) rappresenta in qualche modo una sorta di relazione esplicativa di entrambe le proposte legislative in cui si auspica che le decisioni prese in materia di ripristino dei controlli frontalieri vengano adottate in sede europea.



Il documento n. 559 presenta quindi una proposta modificata di regolamento e ha come principale finalità quella di passare dall'attuale sistema intergovernativo di monitoraggio e valutazione ad una procedura prettamente europea, tramite il coinvolgimento di tre soggetti: gli Stati membri, l'Agenzia europea Frontex e, soprattutto, la Commissione. Questo è stato fatto in particolare rafforzando il supporto dato da Frontex (art. 14), nonché introducendo un meccanismo di valutazione che può condurre al ripristino momentaneo delle frontiere interne nel caso di negligenza dello Stato membro nel controllo della propria parte di competenza di frontiere esterna dell'Unione (art. 15). In altre parole il sistema di valutazione della performance degli Stati membri nel controllo delle frontiere esterne dell'Unione costituisce lo strumento conoscitivo e valutativo principale attraverso cui la Commissione potrà poi stabilire, con il nuovo "Codice frontiere Schengen", l'eventuale ripristino momentaneo delle frontiere interne (documento n. 560 di seguito analizzato).

3

Proprio per i motivi connessi alla titolarità della decisione sul ripristino dei controlli frontalieri interni, ancor più rilevante per l'entità e la gravità della situazione che va a disciplinare è la proposta COM(2011)560, che introduce delle significative modifiche al "Codice frontiere Schengen" ([regolamento CE n. 562/2006](#)). Attualmente il Codice frontiere Schengen prevede la possibilità che uno Stato membro possa, in via eccezionale, ripristinare il controllo di frontiera in caso di minaccia grave per l'ordine pubblico o la sicurezza interna per un massimo di trenta giorni (rinnovabili) o comunque per tutta la prevista durata della minaccia (art. 23). Le procedure poi si differenziano a seconda della prevedibilità (art. 24) o meno (art. 25) degli avvenimenti che inducono lo Stato membro ad assumere tale decisione. Le modifiche alla legislazione vigente



proposte dalla Commissione nel documento n. 560 vanno, in generale, nel senso di spostare la titolarità della decisione dalla sede statale a quella europea. In altre parole il ripristino delle frontiere interne sarà possibile a seguito di una decisione proposta e adottata dalla Commissione dopo una consultazione con gli Stati membri.

La nuova procedura di chiusura delle frontiere, che si potrebbe impropriamente definire “ordinaria”, viene a delinearsi leggendo gli articoli 23, 23-bis e 24 del Codice Schengen, così come modificati dalla Proposta n. 560. Una volta espunti dall’articolo 23 tutti i riferimenti espliciti ad un potere di decisione unilaterale da parte dello Stato membro, il nuovo articolo 23-bis chiarisce che spetta alla Commissione stabilire, sulla base delle informazioni che gli Stati membri sono tenuti a fornire, se ripristinare i controlli interni e in che misura fare ciò, anche consultando [Frontex](#), [Europol](#), [Eurojust](#) e altri organismi dell’UE. È l’articolo 24 a chiarire la nuova procedura, specificando che sono gli Stati membri a formulare alla Commissione, almeno sei settimane prima del ripristino previsto, la richiesta di sospendere la libera circolazione presso determinate frontiere. Questa disposizione è quindi quella più significativa dal momento che la situazione sarebbe del tutto ribaltata rispetto al Codice vigente. Attualmente lo Stato membro stabilisce di chiudere le frontiere e ha inizialmente solo un obbligo di comunicazione nei confronti della Commissione; con le modifiche proposte lo Stato interessato chiede alla Commissione di adottare tale decisione e fornisce ad essa tutte le informazioni necessarie sull’entità della minaccia all’ordine pubblico e alla sicurezza.

La proposta n. 560 prevede anche la possibilità che la procedura per il ripristino delle frontiere interne sia attivata “d’ufficio” dalla Commissione, e non su istanza, qualora la



Commissione rilevi delle «carenze gravi e persistenti» da parte di uno Stato membro nei controlli alle frontiere esterne dell'Unione o nelle procedure di rimpatrio (nuovo art. 26).

In terzo ed ultimo luogo, la decisione rimane in capo al singolo Stato membro solo nei casi di eventi imprevedibili e urgenti che richiedono un'azione immediata (il vigente articolo 25 già citato). La possibilità di ripristinare unilateralmente i controlli alla frontiera è limitato ora a cinque giorni (nuovo art. 25, par. 3) e un'eventuale proroga dovrà poi essere decisa comunque dalla Commissione europea tramite la procedura d'urgenza stabilita all'interno dell'articolo 8 del [Regolamento UE n. 182 del 2011](#) (Competenze di esecuzione attribuite alla Commissione).

Le due proposte di atti legislativi dell'Unione europea sono state sottoposte al controllo di sussidiarietà da parte degli Stati membri. Nel caso del documento 559 in materia di valutazione e monitoraggio del sistema Schengen, il controllo di sussidiarietà ha avuto un esito positivo, non ricevendo alcuna particolare segnalazione da parte delle assemblee parlamentari nazionali. Su 27 paesi (e 54 voti da poter esprimere, ovvero due per ogni parlamento nazionale), solo la [Camera dei Deputati italiana](#), [l'Assemblea portoghese](#), il [Parlamento lituano](#) e il [Senato della Repubblica ceca](#) hanno presentato dei semplici rilievi nella forma della "important information". In particolare la [Camera italiana](#) ha osservato che andrebbe chiarito nel regolamento quante volte ciascun Stato membro potrà essere destinatario di una visita da parte del gruppo di valutazione nel corso del quinquennio indicato (art. 5 del doc. 559).

Nel caso del documento n. 560 la questione è stata ed è tuttora più complessa. Entrambe le camere del Parlamento olandese ([Senato](#) e [Camera dei rappresentanti](#)), [l'Assemblea nazionale francese](#), il [Riksdag svedese](#), il [Consiglio nazionale](#)



slovacco e l'Assemblea portoghese hanno, invece, formulato dei pareri motivati ovvero delle rilevanti preoccupazioni sul rispetto del principio di sussidiarietà da parte della proposta. Il parere motivato, se adottato da un terzo (un quarto nel caso di spazio di libertà, sicurezza e giustizia) dell'insieme dei voti attribuiti ai Parlamenti nazionali (cd. "cartellino giallo") o dalla metà più uno di quei voti ("cartellino arancione") è in grado di imporre un riesame del documento da parte del Consiglio e del Parlamento.

Il parere motivato formulato dall'Assemblea nazionale francese il 27 settembre 2011 solleva dei dubbi sul rispetto del principio di sussidiarietà da parte della proposta. Secondo la Camera bassa del Parlamento francese, infatti, sono gli Stati membri i soggetti maggiormente in grado di valutare la serietà delle minacce all'ordine pubblico e la sicurezza interna e, dunque, gli unici in grado di poter assumere con piena cognizione di causa le decisioni relative alla momentanea sospensione della libera circolazione. Con il suo parere motivato la Francia, che insieme all'Italia era stata coinvolta nell'emergenza immigrazione e aveva sollecitato una ridiscussione del sistema Schengen, contesta le modalità con cui le regole esistenti sono state riviste dalla Commissione. Non essendo stato raggiunto il quorum di pareri motivati necessario a far scattare la procedura del cartellino giallo o di quello arancione, la proposta di modifica del Codice frontiere Schengen è stata discussa all'interno dell'ultimo Consiglio europeo del 14 dicembre 2011 e il suo iter procede. C'è da attendersi tuttavia che il peso del parere motivato francese non sarà irrilevante nel futuro del provvedimento.