



PARLAMENTO EUROPEO

2009 - 2014

---

*Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni*

---

**2010/0820(NLE)**

5.4.2011

**\***

## **PROGETTO DI RELAZIONE**

sul progetto di decisione del Consiglio sulla piena applicazione delle disposizioni dell'acquis di Schengen nella Repubblica di Bulgaria e in Romania (14142/2010 – C7-0369/2010 – 2010/0820(NLE))

Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni

Relatore: Carlos Coelho

### ***Significato dei simboli utilizzati***

- \* Procedura di consultazione
- \*\*\* Procedura di approvazione
- \*\*\*I Procedura legislativa ordinaria (prima lettura)
- \*\*\*II Procedura legislativa ordinaria (seconda lettura)
- \*\*\*III Procedura legislativa ordinaria (terza lettura)

(La procedura indicata dipende dalla base giuridica proposta nel progetto di atto)

### ***Emendamenti a un progetto di atto***

Negli emendamenti del Parlamento le modifiche apportate al progetto di atto sono evidenziate in ***corsivo grassetto***. L'evidenziazione in *corsivo chiaro* è un'indicazione destinata ai servizi tecnici, che concerne elementi del progetto di atto per i quali viene proposta una correzione in vista dell'elaborazione del testo finale (ad esempio, elementi manifestamente errati o mancanti in una versione linguistica). Le correzioni proposte sono subordinate all'accordo dei servizi tecnici interessati.

L'intestazione di un emendamento relativo a un atto esistente che il progetto di atto intende modificare comprende una terza e una quarta riga che identificano rispettivamente l'atto esistente e la disposizione interessata di quest'ultimo. Le parti riprese da una disposizione di un atto esistente che il Parlamento intende emendare senza che il progetto di atto l'abbia modificata sono evidenziate in **grassetto semplice**. Le eventuali soppressioni sono segnalate con l'indicazione: [...].

## INDICE

	<b>Pagina</b>
PROGETTO DI RISOLUZIONE LEGISLATIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO.....	5
MOTIVAZIONE.....	7



## PROGETTO DI RISOLUZIONE LEGISLATIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO

**sul progetto di decisione del Consiglio sulla piena applicazione delle disposizioni dell'acquis di Schengen nella Repubblica di Bulgaria e in Romania (14142/2010 – C7-0369/2010 – 2010/0820(NLE))**

### **(Consultazione)**

*Il Parlamento europeo,*

- visto il progetto di decisione del Consiglio (14142/2010),
  - visto l'articolo 4, paragrafo 2, dell'Atto di adesione del 2005, a norma del quale è stato consultato dal Consiglio (C7-0369/2010),
  - visto l'articolo 55 del suo regolamento,
  - vista la relazione della commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni (A7-0000/2011),
1. approva il progetto del Consiglio quale emendato;
  2. invita il Consiglio ad informarlo qualora intenda discostarsi dal testo approvato dal Parlamento;
  3. chiede al Consiglio di consultarlo nuovamente qualora intenda modificare sostanzialmente il suo progetto;
  4. incarica il suo Presidente di trasmettere la posizione del Parlamento al Consiglio e alla Commissione.

### **Emendamento 1**

#### **Progetto di decisione Considerando 4**

##### *Testo del Consiglio*

(4) Il XXXXX 20XX [data dell'adozione delle pertinenti conclusioni del Consiglio] il Consiglio ha concluso che la Bulgaria e la Romania soddisfacevano le condizioni in ciascuno dei succitati settori.

##### *Emendamento*

(4) Il XXXXX 20XX [data dell'adozione delle pertinenti conclusioni del Consiglio] il Consiglio ha concluso che la Bulgaria e la Romania soddisfacevano le condizioni in ciascuno dei succitati settori. ***Ciascuno Stato membro interessato dovrebbe informare per iscritto il Parlamento europeo e il Consiglio, nel corso del periodo di sei mesi che ha inizio con la data di entrata in vigore della presente decisione, del seguito che decide di dare alle raccomandazioni contenute nelle***

*relazioni di valutazione e menzionate  
nelle relazioni di seguito e che devono  
ancora essere attuate.*

Or. en

## MOTIVAZIONE

### Antefatti relativi a Schengen

La cooperazione di Schengen è iniziata il 14 giugno 1985 grazie all'accordo di Schengen, che prevede l'abolizione dei controlli sistematici alle frontiere interne degli Stati firmatari e la creazione di uno spazio comune in cui vige la libera circolazione delle persone e che è dotato di un unico confine esterno (con regole comuni in materia di controlli alle frontiere esterne, una politica comune dei visti, cooperazione di polizia e giudiziaria e la creazione del Sistema d'informazione Schengen (SIS)).

La composizione iniziale di 5 Stati membri (SM) (Belgio, Germania, Francia, Lussemburgo e Paesi Bassi) si è ampliata nel tempo. Attualmente l'area Schengen comprende 25 Stati: i paesi dell'Unione europea: Austria, Belgio, Danimarca, Francia, Finlandia, Germania, Grecia, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo, Spagna, Svezia, Repubblica ceca, Estonia, Ungheria, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Slovacchia, Slovenia nonché i 3 paesi associati non UE, Norvegia, Islanda e Svizzera (il Liechtenstein dovrebbe diventare il quarto paese associato, il relativo protocollo dovrebbe entrare in vigore il 7 aprile 2011, seguito dalle necessarie visite di valutazione). Bulgaria, Romania e Cipro applicano attualmente solo in parte l'acquis di Schengen, per cui alle frontiere con questi tre Stati membri sono ancora effettuati controlli.

Al momento attuale, la libera circolazione è garantita su un territorio che comprende 42.673 km di frontiere marittime e 7.721 km di frontiere terrestri, che abbraccia 25 paesi e conta 400 milioni di cittadini.

### Criteri di valutazione di Schengen

La Romania e la Bulgaria hanno adottato l'acquis di Schengen aderendo all'Unione europea nel 2007. L'articolo 4, paragrafo 2, dell'atto di adesione stabilisce che la verifica, mediante procedure di valutazione, del rispetto delle condizioni necessarie all'applicazione dell'acquis di Schengen (protezione dei dati, SIS, frontiere aeree, frontiere terrestri, frontiere marittime, cooperazione di polizia e visti) da parte dei nuovi Stati membri è un requisito essenziale affinché il Consiglio decida di abolire i controlli alle frontiere interne con tali Stati.

Per ogni nuovo Stato membro l'avvio delle procedure di valutazione dovrebbe avvenire su richiesta dello Stato membro in questione (dichiarazione di disponibilità). Spetterebbe al gruppo "Valutazione di Schengen" (SCH-EVAL) mettere in atto tali procedure, sottoponendo inizialmente allo Stato membro un questionario relativo a tutti gli aspetti dell'acquis di Schengen ed effettuando in seguito visite di valutazione. Gruppi di esperti dovrebbero essere inviati presso le strutture SIS, gli uffici SIRENE, i consolati, alle frontiere, ecc., e dovrebbero occuparsi di redigere relazioni esaustive, comprensive di descrizioni dei fatti, valutazioni e raccomandazioni che possono eventualmente richiedere l'introduzione di ulteriori misure e visite di seguito. La relazione finale dovrebbe stabilire se il nuovo Stato membro in questione, dopo essere stato sottoposto a una procedura di valutazione completa, rispetti tutti i prerequisiti per l'applicazione pratica.

La decisione di integrazione andrebbe presa dal Consiglio, con decisione unanime di tutti i governi degli Stati che fanno già parte dell'area Schengen.

### **Conclusioni per quanto concerne la Bulgaria**

La Bulgaria ha pubblicato la sua dichiarazione di disponibilità il 25 gennaio 2008.

La valutazione sulla protezione dei dati è stata positiva. La decisione è stata adottata dal Consiglio, previo parere favorevole del Parlamento europeo, e dal 5 novembre 2010 il SIS è stato collegato ed è diventato pienamente operativo.

La visita di valutazione SIS ha rivelato la corretta applicazione delle funzioni SIS e SIRENE, in conformità con l'acquis di Schengen. Tra le questioni che richiedevano maggiore attenzione rientrano: l'attuazione di un modello a tre turni per l'ufficio SIRENE; la fornitura di più formazione per gli utenti finali quanto all'utilizzazione dei caratteri latini; la riduzione al minimo degli interventi manuali nell'ufficio SIRENE.

Per quanto riguarda le strutture istituzionali e operative, è stata realizzata la maggior parte dei lavori preparatori per l'attuazione dell'acquis di Schengen nel settore della cooperazione di polizia. Sono stati conclusi accordi con i paesi limitrofi (Romania, Grecia, Serbia) sulla cooperazione transfrontaliera di polizia in materia penale e ulteriori accordi con altri Stati membri sono in preparazione.

La valutazione del rilascio dei visti è stata prevalentemente positiva e per alcuni aspetti costituisce un esempio di migliore prassi. Prendendo in considerazione i risultati di alcune misure di seguito, si è ritenuto che la Bulgaria sia in grado di attuare l'acquis di Schengen a tempo debito. Le raccomandazioni formulate sono state frattanto messe in pratica. Tuttavia, il personale dovrebbe continuare ad essere consapevole del rischio di immigrazione clandestina e di altre forme di abuso dei visti, nonché delle eventuali pressioni cui sarà sottoposto una volta che inizia a rilasciare visti Schengen.

Frontiere aeree: le infrastrutture utilizzate per i controlli di frontiera rispondono ai requisiti del codice delle frontiere Schengen e gli strumenti di prima e seconda linea sono essenzialmente sufficienti e moderni. Tuttavia, carenze sono state ancora rilevate nei settori degli strumenti, dell'esecuzione dei controlli di frontiera e della formazione, della completa separazione fisica presso l'aeroporto di Burgas e dell'obbligo di comunicare i dati, le competenze linguistiche e l'attuazione della responsabilità dei vettori, carenze su cui si sta attualmente lavorando.

Frontiere marittime: Si è riscontrata un'analisi sistematica del rischio tattico, mentre il controllo delle navi da pesca e i controlli alle frontiere delle imbarcazioni da diporto potrebbero essere considerati come migliore prassi. Il sistema di sorveglianza delle frontiere è stato messo a punto per soddisfare, in generale, i requisiti del codice delle frontiere Schengen. Una relazione di seguito ha segnalato che la gestione integrata delle sistema di sorveglianza è stata ulteriormente elaborata e che le carenze rilevate (nel campo dei controlli alle frontiere, della sorveglianza delle frontiere, del rilascio dei visti, delle infrastrutture, del personale e delle competenze linguistiche) sono state affrontate.

Frontiere terrestri: Si è riscontrato un livello professionale di collaborazione sia per quanto



riguarda i controlli alle frontiere che la sorveglianza delle stesse. Anche la quantità di strumenti di prima e seconda linea disponibili è stata notata positivamente, sebbene il processo di fornitura di strumenti nonché la formazione necessaria in questo contesto siano ancora in atto. Sono state rilevate ancora carenze nel settore dei controlli alle frontiere, della sorveglianza delle frontiere, in particolare del miglioramento della consapevolezza situazionale, della collaborazione tra enti, della sorveglianza aerea e dell'approccio tattico scelto. I risultati dell'ulteriore visita del mese di dicembre 2010 sono stati ancora insoddisfacenti e una visita di seguito alle frontiere terrestri ha avuto luogo dal 21-23 marzo 2011. Il comitato di valutazione è giunto alla conclusione che la Bulgaria ha compiuto notevoli progressi e, per quanto riguarda il campo del controllo alle frontiere terrestri esterne, soddisfa attualmente i requisiti di Schengen.

Tuttavia, per migliorare ulteriormente le misure già prese e prepararsi adeguatamente ad un eventuale aumento della pressione dei flussi migratori dopo la piena adesione, il comitato di valutazione invita la Bulgaria a mettere a punto un "pacchetto speciale" di misure di accompagnamento.

### **Conclusioni per quanto concerne la Romania**

La Romania ha pubblicato le sue dichiarazioni di disponibilità nel 2007 e nel 2008.

La valutazione sulla protezione dei dati è stata positiva. La decisione è stata adottata dal Consiglio, previo parere favorevole del Parlamento europeo, e dal 5 novembre 2010 il SIS è stato collegato ed è diventato pienamente operativo.

La visita di valutazione SIS ha rivelato la corretta attuazione delle funzioni SIS e SIRENE, in conformità con l'acquis di Schengen. Gli strumenti e gli impianti per N. SIS e SIRENE sono stati considerati adeguati allo stato dell'arte. Tuttavia, alcuni aspetti hanno richiesto una maggiore attenzione, vale a dire la questione della mancanza di moduli A e M per le segnalazioni ai sensi dell'articolo 95 della Convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen (mandato d'arresto europeo), ma si è giunti alla conclusione che le autorità rumene sembrano aver affrontato il problema in modo soddisfacente. Sono state fatte raccomandazioni e hanno avuto luogo azioni di seguito riguardo a molte altre questioni (ulteriore formazione, minimizzazione degli interventi manuali, miglioramento dei terminali mobili PDA).

Gli accordi bilaterali in materia di cooperazione di polizia con l'Ungheria e la Bulgaria sono stati ratificati. Tutti i lavori preparatori per l'attuazione dell'acquis di Schengen in materia di cooperazione di polizia, dopo alcune misure di seguito, possono ora essere considerati completi.

I controlli effettuati presso la sezione visti dell'ambasciata rumena a Chisinau e il suo consolato generale a Istanbul, e le misure di seguito adottate dimostrano che la Romania è ora in grado di attuare pienamente l'acquis di Schengen; tutti i punti che necessitano di attenzione o revisione sono stati risolti (miglioramento della valutazione dei rischi, aggiornamento delle caratteristiche di sicurezza degli edifici, miglioramento del processo di presentazione ed esame delle domande di visto, ecc) e sotto alcuni aspetti ci si potrebbe considerare di fronte ad un esempio di migliore prassi.

Frontiere aeree: Si sono riscontrate, in generale, un'autorità pubblica ben strutturata che effettua la gestione delle frontiere, una buona competenza professionale dei funzionari e degli agenti della polizia di frontiera e una conoscenza soddisfacente delle prescrizioni del codice delle frontiere Schengen. E' stata necessaria un'ulteriore visita ed è stato possibile appurare che le carenze rilevate sono state sanate (responsabilità dei vettori, infrastrutture disponibili per la separazione di passeggeri Schengen e non Schengen, carenze minori negli strumenti di prima e seconda linea).

Frontiere marittime: Si è registrato un buon livello di cooperazione e di comunicazione, una buona consapevolezza situazionale e capacità di reazione, e un buon livello di analisi dei rischi. Si è posto rimedio alle carenze riscontrate in materia di responsabilità dei vettori, di esecuzione dei controlli di frontiera e della formazione.

Frontiere terrestri: Si è riscontrato un buon livello di controlli alle frontiere nonché un approccio globale tattico e professionale in materia di sorveglianza delle frontiere. Le infrastrutture disponibili e il livello del personale in loco sono risultati sufficienti. Le carenze minori rilevate sono state affrontate correttamente nel processo di seguito e le raccomandazioni sono state in gran parte attuate (esecuzione dei controlli di frontiera, disponibilità di strumenti di prima e seconda linea, aumento del numero di ispezioni a sorpresa come strategia per lottare contro la corruzione). I due posti di controllo delle frontiere per cui è stata necessaria un'ulteriore visita sono ora pienamente operativi e attrezzati secondo le raccomandazioni pertinenti. Anche alle carenze di strumenti per la sorveglianza delle frontiere è stato posto rimedio in modo adeguato.

In base alle relazioni di valutazione, la Romania ha mostrato nel complesso di essere sufficientemente preparata ad applicare in modo soddisfacente sia le disposizioni di Schengen non relative al SIS che le sue disposizioni relative al SIS. Sono stati soddisfatti i presupposti perché il Consiglio prenda la decisione di cui all'articolo 4, paragrafo 2 dell'Atto di adesione del 2005, consentendo di abolire i controlli alle frontiere interne aeree, terrestri e marittime.

### **Accesso del Parlamento europeo ai risultati della procedura di valutazione**

Con lettera del 12 novembre 2010 il Consiglio ha sottoposto al Parlamento il progetto di decisione del Consiglio sulla piena applicazione delle disposizioni dell'acquis di Schengen nella Repubblica di Bulgaria e in Romania perché esprima il proprio parere.

Secondo la giurisprudenza consolidata della Corte di giustizia sul principio di leale collaborazione tra le istituzioni, che trova riscontro all'articolo 13, paragrafo 2 del trattato sull'Unione europea, al Parlamento dovrebbero essere fornite tutte le informazioni necessarie per poter svolgere appieno il suo ruolo nella procedura.

Con lettera del 16 dicembre 2010 del presidente della commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni (Juan Fernando López Aguilar) al Ministro per gli Affari interni della presidenza belga del Consiglio (Annemie Turtelboom), il Parlamento ha chiesto le relazioni di valutazione concernenti la Bulgaria e la Romania, le eventuali relazioni concernenti ulteriori visite così come le raccomandazioni formulate a ciascuno dei due paesi e le informazioni sullo stato dei lavori concernenti l'attuazione di tali raccomandazioni da parte

degli Stati membri in questione.

Il 25 gennaio il Parlamento ha ricevuto la risposta del Consiglio, in cui si affermava che i documenti richiesti potevano essere messi a disposizione del presidente, dei coordinatori dei gruppi politici e dei relatori. L'accesso doveva essere organizzato in una sala sicura negli edifici del Consiglio. In conformità delle norme di sicurezza del Consiglio concernenti la protezione delle informazioni riservate dell'UE, i documenti rimarranno in possesso del Consiglio, e non sarà possibile fare alcun successivo riferimento diretto al loro contenuto in riunioni pubbliche.

È importante rilevare che con questa risposta il Consiglio ha fatto un grande passo indietro rispetto alla sua posizione del 2007, quando fu chiesto al Parlamento di esprimere il proprio parere in merito all'adesione all'area Schengen di 9 paesi ( Repubblica ceca, Estonia, Ungheria, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Slovacchia e Slovenia), il che è inaccettabile.

In parallelo, gli ambasciatori sia di Romania che di Bulgaria hanno inviato una lettera al Consiglio per chiedere che tali documenti siano resi pubblici e vengano inviati a tutti i deputati. Il Coreper ha approvato tale richiesta a maggioranza dei suoi membri, e la documentazione è stata infine trasmessa al Parlamento il 15 febbraio 2011, consentendo a tutti i deputati di accedere al contenuto delle valutazioni, raccomandazioni e conclusioni finali.

Tuttavia, il Parlamento ha deciso di trattare questi documenti come "riservati" a causa del loro carattere delicato in relazione alla sicurezza delle frontiere esterne di questi due Stati membri. L'accesso è stato concesso ai deputati all'interno di una "sala sicura" e nel rispetto della regolamentazione del Parlamento europeo relativa al trattamento dei documenti riservati.

Il pieno accesso alle relazioni di valutazione degli esperti sullo stato di avanzamento dei preparativi di detti due paesi è essenziale al fine di dare un giudizio chiaro sulla base di tutti gli elementi che sono necessari per determinare, a parere del Parlamento europeo, se questi due paesi sono pronti ad aderire all'area Schengen

### **Conclusioni del relatore**

Tenuto conto dell'esito delle valutazioni e delle ulteriori visite effettuate dai gruppi di esperti, il relatore ritiene che, benché alcuni problemi siano ancora irrisolti e richiedano che il Parlamento europeo sia tenuto informato su base regolare e che si proceda in futuro ad azioni di seguito, essi non costituiscano un ostacolo alla piena adesione di questi due Stati membri all'area Schengen.

Le conclusioni degli esperti sono già state approvate dal Consiglio e inviate al Parlamento europeo, ad eccezione dell'ultima relazione di seguito per quanto riguarda l'ulteriore visita alle frontiere terrestri della Bulgaria che deve ancora essere approvata e inviata formalmente al Parlamento (anche se il relatore ha già avuto la possibilità di riceverla in "modo informale").

Il relatore, insieme ad alcuni relatori ombra, ha avuto anche l'opportunità di visitare entrambi i paesi (dal 22 al 25 marzo) e di constatare in loco la situazione attuale e individuare tutti i necessari miglioramenti da realizzare. Il relatore sostiene pertanto la decisione di aprire le frontiere degli Stati summenzionati.

Attualmente sia la Romania che la Bulgaria hanno dimostrato di essere sufficientemente preparate ad applicare tutte le disposizioni dell'acquis di Schengen in maniera soddisfacente.

Si dovrebbe tuttavia tener conto del fatto che l'area Bulgaria - Turchia - Grecia è una delle zone più sensibili delle frontiere esterne dell'UE in termini di migrazione clandestina. Ciò rende necessario che la Bulgaria adotti alcune misure aggiuntive, vale a dire prepari un piano speciale contenente le azioni da attuare al momento di entrare in Schengen e anche un approccio comune (tra EL-TK-BG.) per poter rispondere al possibile forte aumento della pressione migratoria.

In questo contesto il relatore presenta un emendamento in cui chiede che gli Stati membri interessati informino il Parlamento europeo e il Consiglio, per iscritto, entro un periodo di sei mesi che ha inizio con la data di entrata in vigore della presente decisione, sull'attuazione di tali misure supplementari e su eventuali carenze.

È essenziale ricordare che l'abolizione dei controlli alle frontiere interne richiede un alto livello di fiducia reciproca tra gli Stati membri e l'esistenza di controlli efficaci alle frontiere esterne in quanto la sicurezza dell'area Schengen dipende dal rigore e dall'efficienza con cui ogni Stato membro effettua i controlli alle sue frontiere esterne.