PARLAMENTO EUROPEO

2004 *2009*

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

17.12.2004

DOCUMENTO DI LAVORO

sulla proposta di regolamento del Consiglio che istituisce un «codice comunitario relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone»

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

Relatore: Michael Cashman

L'obiettivo del presente documento di lavoro è di riassumere la complessa proposta della Commissione alla luce dei due seminari che sono stati tenuti dal relatore con i servizi della Commissione (parte I) e di presentare taluni principi guida che possano essere successivamente tradotti in emendamenti concreti, da discutere in commissione (parte II). Il documento termina con la presentazione di un programma di lavoro (parte III) .

Parte I – La proposta della Commissione

La proposta della Commissione, voluminosa e complessa, ha due grandi obiettivi: innanzitutto, consolidare l'acquis in vigore in materia di attraversamento delle frontiere esterne come sviluppato nel quadro di Schengen e, in secondo luogo, proseguire lo sviluppo dell'acquis, segnatamente per quanto riguarda l'attraversamento delle frontiere interne. Dall'assorbimento della cooperazione di Schengen nel quadro dell'Unione attraverso il trattato di Amsterdam, questa è la prima occasione per il Parlamento di affrontare la questione nella sua interezza[1].

La proposta si basa sull'articolo 62, paragrafo 1 [misure volte a garantire, in conformità dell'articolo 14, che non vi siano controlli sulle persone, sia cittadini dell'Unione sia cittadini di paesi terzi, all'atto dell'attraversamento delle frontiere interne] e sull'articolo 62, paragrafo 2, lettera a) [misure relative all'attraversamento delle frontiere esterne degli Stati membri: norme e procedure cui gli Stati membri devono attenersi per l'effettuazione di controlli sulle persone alle suddette frontiere] del trattato che istituisce la Comunità europea. Successivamente all'adozione del programma dell'Aja, da parte del Consiglio europeo del 5 novembre 2004, queste due basi giuridiche rientreranno nella procedura di codecisione.

Il Titolo I della proposta (Disposizioni generali) fornisce principalmente una serie di definizioni, alcune prese dall'acquis esistente, altre nuove. Il Titolo II sulle frontiere esterne è diviso in quattro capi: il Capo 1 riguarda l'attraversamento delle frontiere esterne e le condizioni d'ingresso nell'area Schengen; il Capo II riguarda il controllo delle frontiere esterne e i rifiuto d'ingresso; il Capo III riguarda le risorse per il controllo alla frontiera e la cooperazione tra Stati membri; il Capo IV riguarda le modalità di controllo specifiche e i regimi particolari. Il Titolo III sulle frontiere interne conferma la soppressione dei controlli alle frontiere interne e definisce i casi in cui e le modalità con cui i controlli alle frontiere interne possono essere reintrodotti. Dopo il Titolo IV (Disposizioni finali), 13 allegati comprendono disposizioni dettagliate su taluni aspetti come i valichi di frontiera autorizzati, i giustificativi atti a stabilire l'attendibilità dei motivi d'ingresso o le modalità di controllo ai valichi di frontiera autorizzati. La proposta precisa che tali allegati saranno modificati in futuro, secondo una procedura di comitatologia[2], in conformità della procedura ordinaria.

Le frontiere esterne

Oltre a chiarire una serie di questioni tecniche, due questioni sono state discusse nel dettaglio:

[1] Per un'introduzione all'acquis di Schengen, cfr:
http://www.europa.eu.int/comm/justice_home/fsj/freetravel/frontiers/fsj_freetravel_schengen_en.htm
for data protection and the Schengen Information System see: http://www.schengen-jsa.dataprotection.org/
[2] Decisione 1999/468/EC, OJ L 184, 17.7.1999, p. 23.

le frontiere esterne temporanee ed altre proposte legislative con conseguenze su tale proposta.

Frontiere esterne temporanee: nella riunione con la Commissione, è stata sollevata la questione relativa alle disposizioni speciali sulle frontiere terrestri esterne temporanee. Queste sono le frontiere tra, da un lato, uno Stato membro che attua integralmente l'acquis di Schengen e uno Stato membro limitrofo che non attua ancora tale acquis in misura integrale (per esempio, la frontiera tra la Germania e la Polonia) e, dall'altro, due Stati membri limitrofi che non attuano l'acquis di Schengen in misura integrale (per esempio, la frontiera tra la Slovacchia e l'Ungheria)[1].
E' stato sottolineato che, in linea di principio, non sono previste disposizioni speciali per le frontiere esterne temporanee rispetto alle frontiere esterne. L'articolo 15 proposto, tuttavia, permette agli Stati membri in questione di controllare congiuntamente tali frontiere, fatto salvo il rispetto delle norme che regolamentano i controlli alle frontiere esterne. Tale disposizione si ispira alla prassi corrente, secondo la quale gli Stati membri sono incoraggiati a concludere accordi bilaterali affinché una persona venga fermata una solo volta per l'espletamento delle procedure di controllo di ingresso e di uscita[2] (one-stop principle).

Un'altra conseguenza della procedura di attuazione in due fasi dell'acquis di Schengen è che questo manuale comune si applica ai nuovi Stati membri solo per quanto riguarda le parti sulle frontiere esterne (Titolo II e relativi Allegati, più parti corrispondenti del Titolo I e IV) ma non per quanto riguarda i controlli alle frontiere interne (Titolo III, più parti corrispondenti del Titolo I e IV).

Fascicoli legislativi con conseguenze sull'attuale proposta: A causa della sua portata, la presente proposta è influenzata da una serie di altre proposte. Le seguenti sono attualmente in discussione dinanzi al Consiglio:

* Proposta di regolamento del Consiglio che istituisce il regime del traffico frontaliero locale alle frontiere terrestri esterne degli Stati membri e proposta di regolamento del Consiglio che istituisce il regime del traffico frontaliero locale alle frontiere terrestri esterne temporanee tra gli Stati membri (COM(2003)502)

---

[1] Tale definizione è ripresa dalla proposta della Commissione sul traffico frontaliero locale (COM(2003)502), pag. 15-16; il documento descrive, inoltre, le situazione giuridica:
"Nell'articolo 3 dell'Atto di adesione è indicato, al paragrafo 1, che le disposizioni dell'acquis di Schengen e gli atti intesi a svilupparlo o altrimenti ad esso correlati, elencati nell'allegato menzionato nel testo stesso del paragrafo, sono vincolanti e devono essere applicati dai nuovi Stati membri sin dal momento della loro adesione. Al paragrafo 2 del medesimo articolo è precisato che le disposizioni e gli atti non elencati nell'allegato suddetto sono vincolanti per gli Stati membri sin dal momento dell'adesione, ma dovranno essere applicati soltanto dopo una decisione speciale in tal senso, che il Consiglio adotterà a norma del medesimo articolo 3.
Si tratta della cosiddetta "procedura di attuazione Schengen in due tempi", secondo la quale alcune disposizioni dell'acquis di Schengen saranno vincolanti e dovranno essere applicate sin dal momento dell'adesione all'UE, mentre altre - ossia quelle intrinsecamente correlate alla soppressione dei controlli alle frontiere interne - saranno vincolanti già dal momento dell'adesione, ma dovranno essere applicate nei nuovi Stati membri soltanto dopo la summenzionata decisione del Consiglio.
Le disposizioni Schengen riguardanti le frontiere esterne (gli articoli 3-8 della convenzione Schengen e le relative decisioni di attuazione, compreso il Manuale comune) sono (…) vincolanti ed i nuovi Stati membri dovranno applicarle sin dal momento della loro adesione ."(ibid. pagg. 8-9).
Uno dei motivi per questa procedura a due fasi è la necessità di sviluppare innanzitutto la seconda generazione del sistema di informazione Schengen. Cfr. COM(2003)771.
[2] Documento del Consiglio 15013/03, pag. 4.

Situazione attuale delle discussioni: le discussioni sono avanzate, tuttavia, a causa della modifica della base giuridica dopo il 01/05/2004, la Commissione deve presentare due nuove proposte tenendo conto del nuovo ruolo del Parlamento europeo (procedura di codecisione applicata a parti delle due proposte, tuttavia, a seguito del programma dell'Aia, la procedura di codecisione si applicherà a tutte le parti delle proposte).

Strumento adottato dal Consiglio prima dell'adozione del Codice frontiere e inglobato nel Codice, ma pubblicato solo successivamente all'adozione del codice mediante COM:

Decisione del Consiglio 2004/581/CE, del 29 aprile 2004, che determina le indicazioni minime da usare sulla segnaletica usata presso i valichi di frontiera esterna (GU L 261 del 06/08/2004, pag. 119);

Decisione del Consiglio 2004/574/CE, del 29 aprile 2004, recante modifica del manuale comune *(riguarda la creazione di un modulo uniforme per il rifiuto dell'ingresso),* GU L 261 del 06/08/2004, pag. 36;

Strumenti adottati dal Consiglio dopo l'adozione del Codice frontiere mediante COM: le relative parti delle versione definitiva devono, pertanto, essere inglobate nel Codice:

Regolamento (CE) n. 2007/2004 del Consiglio, del 26 ottobre 2004, che istituisce un'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea (GU L 349 del 25/11/2004, pag. 1)

Regolamento (CE) n. 2133/2004 del Consiglio, del 13 dicembre 2004, che stabilisce l'obbligo, per le autorità competenti degli Stati membri, di procedere all'apposizione sistematica di timbri sui documenti di viaggio dei cittadini di paesi terzi al momento dell'attraversamento delle frontiere esterne degli Stati membri e che modifica a tal fine le disposizioni della convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen e del manuale comune (*GU non ancora pubblicata).*