

SCHEMA DI VALUTAZIONE N. 21/2011
dei progetti di atti legislativi trasmessi ai sensi del protocollo
sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità

TITOLO:	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.		
NUMERO ATTO	COM (2011) 118 def.		
NUMERO PROCEDURA	2011/0051 (COD)		
AUTORE	Commissione europea		
DATA DELL'ATTO	10/03/2011		
DATA DI TRASMISSIONE	10/03/2011		
SCADENZA OTTO SETTIMANE	06/05/2011		
ASSEGNATO IL	15/03/2011		
COMM.NE DI MERITO	1 ^a	Parere motivato entro	22/04/2011
COMM.NI CONSULTATE	3 ^a e 14 ^a	Oss.ni e proposte entro	15/04/2011
OGGETTO	La presente proposta 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.		
BASE GIURIDICA	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 l'articolo 77, paragrafo 2, il quale		

prescrive che, ai fini del paragrafo 1, il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, adottino 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.

**PRINCIPIO DI
SUSSIDIARIETÀ**

CONFORME. Secondo la Commissione europea, la proposta si situa nei limiti posti dalle richiamate disposizioni dell'art. 77 del TFUE. 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.

**PRINCIPIO DI
PROPORZIONALITÀ**

CONFORME. Secondo la Commissione europea, la proposta si limita a quanto è necessario per conseguire gli obiettivi proposti. L'iniziativa proposta costituisce una modifica di un regolamento esistente e può essere realizzata solo con regolamento.

ANNOTAZIONI:

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, il cosiddetto "spazio Schengen", dal nome della città lussemburghese nella quale sono stati firmati i primi accordi. In virtù della firma del trattato di Amsterdam, tale cooperazione intergovernativa è stata integrata nell'Unione europea il 1° maggio 1999.

La Convenzione, firmata il 19 giugno 1990, si compone di 142 articoli, che riguardano sostanzialmente i seguenti settori: soppressione dei controlli alle frontiere interne e circolazione delle persone; cooperazione fra polizie e cooperazione giudiziaria in materia penale e di estradizione; creazione di un sistema di scambio di informazioni denominato SIS (Sistema informativo Schengen) e protezione di dati personali; trasporto e circolazione di merci.

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.

La Commissione sottolinea che le modifiche proposte si basano sull'esperienza pratica degli Stati membri e della stessa Commissione nell'applicazione del codice frontiere Schengen, inclusi i risultati delle valutazioni Schengen¹, e in risposta alle relazioni e alle richieste degli Stati membri. Cita in proposito la relazione del settembre 2009 sul funzionamento delle

¹ 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). Si veda la Scheda di valutazione n. 57/2010, a cura dell'Ufficio dei rapporti con le istituzioni dell'Unione europea.

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), e la relazione del 13 ottobre 2010 sull'applicazione del titolo III (Frontiere interne) del codice frontiere Schengen (COM(2010) 554). Specifica, inoltre, che il codice frontiere Schengen andrebbe modificato per coerenza con gli 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.

La proposta di regolamento conferisce alla Commissione 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). Nonostante la Commissione 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, come già rilevato in altre occasioni dalla 14^a Commissione del Senato della Repubblica e dallo stesso Parlamento europeo, si sottolinea il possibile vizio di legittimità di atti derivanti dal conferimento di una delega a tempo indeterminato.

La proposta verte sui seguenti punti:

1) Un apposito quadro giuridico per i valichi di frontiera condivisi (*allegato VI*). Per permettere la conclusione di accordi bilaterali sulla cooperazione in materia di controllo di frontiera fra gli Stati membri e i paesi terzi vicini con valichi di frontiera condivisi, è inserito un nuovo punto (*1.1.4.*) che consente la conclusione di accordi bilaterali relativi alle verifiche di frontiera comuni sul traffico stradale, con riguardo anche ad alcune questioni fondamentali, come la situazione di coloro che chiedono protezione internazionale.

2) La possibilità di creare corsie separate per i viaggiatori esenti dall'obbligo del visto (*articolo 9, paragrafo 2*). La modifica è intesa a introdurre una maggiore flessibilità in funzione delle necessità pratiche riscontrate dagli Stati membri.

3) La possibilità di deroghe relative all'ingresso e all'uscita per i membri di servizi di soccorso, polizia e vigili del fuoco che intervengono in situazioni di emergenza, nonché per i lavoratori off-shore. All'*articolo 19* sono state aggiunte tali categorie, accompagnate dalle disposizioni correlate di cui all'*allegato VII*, per la creazione di un apposito quadro giuridico. Inoltre, la nuova definizione fornita, dall'inserimento all'*articolo 2* del punto *4 bis*, di "collegamento merci interno", ovvero "qualunque collegamento merci fra gli stessi due o più porti situati nel territorio degli Stati membri senza scalo in porti situati al di fuori di tali territori", è finalizzata a far sì che gli operatori merci interni beneficino dell'assenza di controlli alle frontiere interne allo stesso modo degli operatori interni di traghetti.

4) Un chiarimento in merito alle condizioni di ingresso per i cittadini di paesi terzi (*articolo 5*). In seguito alla sentenza della Corte di giustizia del 3 ottobre 2006, causa C-241/05, *Bot*², e

² Secondo la citata sentenza della Corte di giustizia, "l'art. 20, n. 1, della Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen deve essere interpretato nel senso che la nozione di «primo ingresso» di cui a tale disposizione riguarda, oltre il primissimo ingresso nel territorio degli Stati contraenti di detto Accordo, anche il primo ingresso in tali territori che avviene dopo la scadenza di un periodo di sei mesi da tale primissimo ingresso nonché qualsiasi altro primo ingresso che avviene dopo la scadenza di ogni nuovo periodo di sei mesi a decorrere da una precedente data di primo ingresso. Tale disposizione consente così ai cittadini di uno Stato terzo, non soggetti all'obbligo di visto, di soggiornare nello spazio Schengen per una durata massima di tre mesi nel corso di periodi successivi di sei mesi, a condizione che ognuno di tali periodi cominci con un primo ingresso di tal genere. Peraltro, la nozione di «primo ingresso», così com'è interpretata, non priva in alcun modo le autorità nazionali competenti della possibilità di sanzionare, nel rispetto del diritto comunitario, un cittadino di uno Stato terzo il cui soggiorno nello spazio Schengen abbia oltrepassato la durata massima di tre mesi nel corso di un precedente periodo di sei mesi, anche qualora, alla data del controllo a cui è stato sottoposto, il suo soggiorno nel detto spazio non ecceda i tre mesi dalla data di primo ingresso più recente".

all'adozione di una disposizione correlata e parallela, all'articolo 2, paragrafo 2, lettera a), del codice dei visti, viene fornito un orientamento legislativo per calcolare i "tre mesi nell'arco di sei mesi" per il codice frontiere Schengen, allineando la formulazione a quella del codice dei visti. Il nuovo testo prevede dunque che, per soggiorni previsti nel territorio degli Stati membri, la cui durata non sia superiore a tre mesi su un periodo di sei mesi dalla data di primo ingresso nel territorio degli Stati membri, un documento di viaggio valido o un documento che consenta di attraversare la frontiera dovrà soddisfare i seguenti criteri: i) la validità di almeno tre mesi dopo la data prevista per la partenza dal territorio degli Stati membri (sarà possibile derogare a tale obbligo solo in casi di emergenza giustificati); ii) il rilascio nel corso dei dieci anni precedenti.

5) Migliore formazione delle guardie di frontiera (*articolo 15, paragrafo 1, terzo comma*). Gli Stati membri dovranno assicurare che le guardie di frontiera siano professionisti specializzati e debitamente formati, tenendo conto della base comune per la formazione delle guardie di frontiera sviluppata dall'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri (FRONTEX), istituita con regolamento (CE) n. 2007/2004 del Consiglio, affinché siano in grado di individuare le situazioni di particolare vulnerabilità che coinvolgono minori non accompagnati e vittime della tratta di esseri umani. La Commissione ricorda come la necessità di accordare una specifica attenzione alla formazione volta all'individuazione di tali situazioni sia stata recentemente confermata dal piano d'azione, del 6 maggio 2010, sui minori non accompagnati (2010 – 2014) (COM(2010) 213).