



Bruxelles, 19.2.2014
COM(2014) 74 final

**RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL
CONSIGLIO**

**Relazione sull'attuazione e sul funzionamento del regolamento (UE) n. 1342/2011 del
Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 1931/2006
includendo l'oblast di Kaliningrad e taluni distretti amministrativi polacchi nella zona
di frontiera ammissibile, e sull'accordo bilaterale concluso a tal fine tra la Polonia e la
Federazione russa**

1. INTRODUZIONE

Nel 2006 il Parlamento europeo e il Consiglio hanno adottato un regolamento che stabilisce norme sul traffico frontaliero locale alle frontiere terrestri esterne degli Stati membri ("regolamento sul traffico frontaliero locale")¹, il quale ammette per i residenti frontalieri una deroga alle regole generali relative alle verifiche di frontiera previste dal codice frontiere Schengen e autorizza gli Stati membri a concludere accordi bilaterali con i paesi terzi limitrofi, purché tali accordi risultino totalmente conformi alle disposizioni in materia di traffico frontaliero locale stabilite dal regolamento stesso.

Nella seconda relazione sull'attuazione e sul funzionamento del regime di traffico frontaliero locale del febbraio 2011², la Commissione è giunta alla conclusione che questo regime semplifichi notevolmente la vita alle persone che vivono vicino alle frontiere esterne terrestri, garantendo nel contempo la sicurezza interna dello spazio Schengen.

Nella stessa relazione la Commissione ha anche dichiarato che, data la posizione specifica di Kaliningrad, al fine di evitare il suo isolamento dai paesi direttamente confinanti e facilitare gli spostamenti dei suoi abitanti, risulta giustificato modificare il regolamento sul traffico frontaliero locale. Kaliningrad è una regione della Federazione russa con una popolazione di quasi un milione di abitanti, che, a seguito dell'allargamento dell'UE del 2004, è divenuta l'unica enclave nell'UE, circondata da due Stati membri. Tale modifica consentirebbe all'intera regione di Kaliningrad di essere ammissibile come zona di frontiera in un accordo bilaterale tra uno Stato membro e la Federazione russa.

Sebbene l'accordo UE-Federazione russa sulla facilitazione del visto in vigore dal 2007 costituisca un importante passo avanti verso maggiori opportunità di mobilità, il regime di traffico frontaliero locale dovrebbe offrire ulteriori agevolazioni che rispondono in particolare alle esigenze di spostamento frequenti nella regione interessata. Il residente non dovrà dimostrare di disporre di mezzi di sussistenza sufficienti, il lasciapassare potrà essere rilasciato gratuitamente e corsie separate e/o specifici valichi di frontiera potranno essere riservati o istituiti per il traffico frontaliero locale. Tali agevolazioni si applicherebbero a tutti i residenti della regione di Kaliningrad, compresi gli abitanti della città di Kaliningrad, mentre alcune agevolazioni dell'accordo UE-Federazione russa sulla facilitazione del visto valgono solo per determinate categorie di persone.

Alla luce di questa situazione particolare, è stata introdotta una deroga all'articolo 3, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1931/2006, che permette di considerare l'intero oblast di Kaliningrad zona di frontiera.

Al fine di agevolare e potenziare la cooperazione tra l'oblast di Kaliningrad e i principali centri della Polonia settentrionale, è stata inclusa nella zona di frontiera ammissibile una specifica zona di frontiera sul versante polacco.

¹ Regolamento (CE) n. 1931/2006 del 20 dicembre 2006 (GU L 405 del 30.12.2006, pag. 1).

² COM(2011) 47 definitivo.

Questa estensione eccezionale della zona di frontiera della regione di Kaliningrad non ha inciso sulla definizione generale di zona di frontiera ammissibile (la zona a più di 30 chilometri — ma non oltre i 50 — dalla linea di frontiera) né su altre norme e condizioni del regolamento sul traffico frontaliero locale a garanzia della sicurezza dell'intero spazio Schengen.

Il regolamento (UE) n.1342/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, che modifica il regolamento n. 1931/2006/CE³ è entrato in vigore nel gennaio 2012. L'accordo bilaterale tra la Polonia e la Federazione russa è entrato in vigore il 27 luglio 2012.

Al momento dell'adozione di tale regolamento, il Consiglio e la Commissione hanno formulato una dichiarazione congiunta, secondo cui (estratto):

"[...] Riceveranno particolare attenzione le misure di sicurezza attinenti all'attuazione pratica del regolamento modificato nel territorio della Repubblica di Polonia. Le competenti autorità polacche assicureranno l'applicazione delle garanzie di sicurezza, in linea con le norme di cui al regolamento. La Commissione presenterà al Parlamento europeo e al Consiglio, ogni due anni e per la prima volta un anno dopo l'entrata in vigore del presente regolamento, una relazione sull'attuazione e sul funzionamento della presente modifica e sull'accordo bilaterale concluso in conformità con essa, in particolare al fine di valutarne l'impatto nei settori della sicurezza e della migrazione [...]".

2. FUNZIONAMENTO PRATICO DEL REGIME DI TRAFFICO FRONTALIERO LOCALE

La presente relazione è stata redatta sulla base delle informazioni fornite dalla Polonia e dei risultati della visita di una delegazione mista UE-Russia ai valichi di frontiera di Mamonovo II (RF) e Grzechotki (Polonia) nel luglio 2013.

Secondo la Polonia, l'attuazione dell'accordo sul traffico frontaliero locale con la Federazione russa, a un anno dalla sua entrata in vigore, è stata molto positiva e non sono state rilevate gravi infrazioni.

L'entrata in vigore del nuovo regime è stata preceduta da una grande campagna di informazione, durante la quale sono state fornite agli abitanti della regione informazioni sul traffico frontaliero locale, in particolare attraverso le associazioni degli autotrasportatori e gli operatori turistici. È stato inoltre diffuso un opuscolo informativo in polacco e in russo, inviato elettronicamente a tutti gli enti pubblici locali i cui settori sono interessati dall'accordo sul traffico frontaliero locale. Sono stati collocati cartelli informativi con le informazioni più importanti sul regime di traffico frontaliero locale in posizioni opportune, come i valichi di frontiera stradali e lungo le strade nazionali e distrettuali.

Per garantire che i diritti derivanti dall'accordo sul traffico frontaliero locale siano esercitati correttamente, è stata adottata una serie di misure, quale un modulo speciale

³ GU L 347 del 30.12.2011, pag. 41.

"traffico frontaliero locale" collegato direttamente alla banca dati sul traffico frontaliero locale presso l'ufficio degli stranieri, autorità centrale polacca competente al riguardo. Tale sistema permette agli agenti della guardia di frontiera di controllare gli attraversamenti di frontiera e la durata del soggiorno dei titolari di lasciapassare per traffico frontaliero locale e di registrare i casi di inosservanza delle disposizioni dell'accordo e delle decisioni o misure adottate in associazione con esso.

Gli attraversamenti di frontiera nell'ambito del regime di traffico frontaliero locale sono registrati sistematicamente nei sistemi di ingressi/uscite sia dalla Polonia, tranne per i cittadini polacchi, sia dalla Russia.

2.1. Misure di agevolazione applicate dagli Stati membri

2.1.1. Numero di lasciapassare rilasciati

Al 31 gennaio 2013, il consolato generale polacco a Kaliningrad aveva ricevuto 29 000 domande e rilasciato quasi 19 000 lasciapassare per l'attraversamento della frontiera nell'ambito dell'accordo sul traffico frontaliero locale. Nel corso del 2013 è stato rilevato un aumento significativo di tali cifre; secondo le statistiche, a partire dal 31 ottobre sono state ricevute in totale oltre 160 000 domande e sono stati rilasciati più di 140 000 lasciapassare dall'entrata in vigore dell'accordo.

I principali motivi delle domande di lasciapassare sono: desiderio di fruire dei servizi di consumo, turismo e visita ad amici o familiari.

Entrambe le parti ricorrono efficacemente all'esternalizzazione per trattare la maggior parte delle domande di lasciapassare per traffico frontaliero locale.

Un'entità esterna, selezionata mediante gara d'appalto, ha istituito centri per la presentazione delle domande a Kaliningrad, Chernyakhovsk e Sovetsk. Questi centri ricevono circa il 90% delle domande, mentre le restanti pervengono direttamente al consolato. La Russia ha istituito centri esterni a Olsztyn e Danzica, che ricevono i due terzi di tutte le domande di lasciapassare per traffico frontaliero locale in Polonia. Il periodo di attesa per la presentazione delle domande è di circa due settimane.

A fine gennaio 2013, il consolato generale russo a Danzica aveva ricevuto 15 500 domande e rilasciato 14 500 lasciapassare a cittadini polacchi. Ad agosto 2013 le autorità russe avevano rilasciato in totale 22 589 lasciapassare.

I lasciapassare polacchi per traffico frontaliero locale sono rilasciati in formato ID1 e al momento non contengono chip. La Commissione sta valutando la conformità di tutti i vigenti accordi sul traffico frontaliero locale con i requisiti di cui al regolamento (CE) n. 1030/2002 del Consiglio, del 13 giugno 2002, che istituisce un modello uniforme per i permessi di soggiorno rilasciati a cittadini di paesi terzi⁴, compreso l'uso di elementi biometrici. Questi ultimi saranno introdotti nel lasciapassare per traffico frontaliero locale a decorrere dal

⁴ GU L 157 del 15.6.2002, pag. 1.

1° maggio 2014, in applicazione della nuova legge polacca sugli stranieri del 12 dicembre 2013.

2.2. Ricorso all'accordo bilaterale da parte dei residenti frontalieri

Da quando le parti hanno iniziato a rilasciare il lasciapassare per traffico frontaliero locale, è stato rilevato un aumento costante del numero di persone che attraversano la frontiera con tale lasciapassare. Nel 2012 il volume totale del traffico di persone attraverso il confine polacco dall'oblast di Kaliningrad ha raggiunto il livello che aveva prima dell'adesione della Polonia allo spazio Schengen, il che sembra da ricondursi anche all'attuazione dell'accordo sul traffico frontaliero locale.

2.2.1. Numero di attraversamenti

Da luglio 2012 a gennaio 2013 oltre 1,2 milioni di cittadini non polacchi hanno attraversato la frontiera russo-polacca in direzione della Polonia, 43 653 dei quali (circa il 3,6%) sulla base di un lasciapassare per traffico frontaliero locale. In dicembre 2012 tale numero è aumentato di quasi il 100% rispetto al mese precedente. In gennaio 2013, i cittadini non polacchi che hanno attraversato la frontiera sulla base di un lasciapassare per traffico frontaliero locale hanno rappresentato circa l'8% del totale dei viaggiatori non polacchi in questa zona. Queste cifre sono aumentate in maniera esponenziale nel corso del 2013: a ottobre erano entrati in Polonia con lasciapassare per traffico frontaliero locale oltre 400 000 cittadini non polacchi, pari al 31% del traffico totale verso la Polonia alla frontiera terrestre con la Russia. Da novembre 2012 a fine gennaio 2013 gli attraversamenti in regime di lasciapassare per traffico frontaliero locale da parte di cittadini polacchi sono stati oltre 150 000, pari al 31,2% del traffico totale dei cittadini polacchi. Questo numero di attraversamenti era già superiore a 350 000 a fine ottobre 2013.

2.2.2. Casi di abuso e revoche di lasciapassare

Ad oggi né la Russia né la Polonia hanno segnalato violazioni gravi delle norme sul soggiorno nelle zone di frontiera nell'ambito del regime di traffico frontaliero locale, in particolare superamento della durata del soggiorno autorizzato o cittadini riconosciuti autori o vittime di reati. In tutto sono stati segnalati solo 25 casi di rifiuto di ingresso da parte della Polonia⁵.

Secondo le informazioni trasmesse finora, dall'entrata in vigore dell'accordo sono emersi solo 14 casi di violazioni. Nove riguardavano cittadini russi trovati al di fuori della zona di frontiera e cinque concernevano soggiornanti fuori termine. A tali stranieri è stato revocato il lasciapassare, è stata inflitta una pena pecuniaria ed è stato ingiunto di lasciare il territorio della Polonia con divieto di rientrarvi per un periodo di sei mesi. Prima dell'entrata in vigore dell'accordo sul traffico frontaliero locale, nelle vicinanze dei valichi di frontiera (sul versante russo) si erano verificati incidenti che avevano coinvolto persone in attesa di ingresso; tali episodi sono cessati dopo l'entrata in vigore dell'accordo.

⁵ 7 casi: mancanza o falsificazione del lasciapassare per traffico frontaliero locale
8 casi: segnalazioni nel SIS ai fini del rifiuto d'ingresso
10 casi: superamento della durata massima del soggiorno

La Commissione non ha ricevuto segnalazioni di Stati membri né denunce di altre parti interessate circa possibili abusi del sistema.

Dalle informazioni disponibili risulta che, grazie all'accordo sul traffico frontaliero locale tra la Polonia e la Russia, sono diminuiti gli attraversamenti illegali delle frontiere, effettivi o tentati, alla frontiera russo-polacca.

2.3. Flusso di viaggiatori alla frontiera

Non esistono corsie specifiche per i titolari di lasciapassare per traffico frontaliero locale ai valichi di frontiera polacchi lungo il confine con la Russia.

Secondo la Polonia, le code ai valichi di frontiera sono temporanee e legate ai grandi spostamenti di persone in determinate ore del giorno o della settimana. Nonostante quest'anno il numero di veicoli autorizzati sia aumentato dell'80%, durante il 95% dei cambi di turno degli agenti doganali non si formano code, e mediamente la verifica di frontiera dura in tutto non più di un'ora. Nelle ore di punta, le verifiche possono durare circa due ore. La tendenza generale va nel senso di un aumento del traffico frontaliero e una diminuzione dei tempi medi delle verifiche di frontiera.

La Polonia ha organizzato formazioni sui diritti e doveri derivanti dalle norme sul traffico frontaliero locale per le singole istituzioni, organismi e servizi interessati, sotto forma di sessioni di formazione per gli operatori di polizia di tutti i distretti della zona, i dipendenti dell'Ispettorato dei trasporti stradali di Varmia-Masuria e gli operatori di polizia ferroviaria. Il consolato generale polacco a Kaliningrad ha organizzato formazioni per la VFS Global, società appaltatrice del contratto per ricevere le domande e rilasciare i lasciapassare per traffico frontaliero locale.

L'accordo sul traffico frontaliero locale con la Federazione russa fa parte integrante della formazione fornita al personale consolare dal ministero polacco degli Affari esteri.

3. Calcolo della durata del soggiorno nella zona di frontiera

Conformemente alla sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea nella causa C-254/11 (*Shomodi*), l'articolo 5 del regolamento sul traffico frontaliero locale va interpretato nel senso che il titolare di lasciapassare per traffico frontaliero locale ha diritto, per ciascun ingresso, a soggiornare nella zona di frontiera per un periodo ininterrotto di massimo tre mesi e beneficia di un nuovo diritto di soggiorno di massimo tre mesi dopo ogni interruzione del proprio soggiorno. L'articolo 4 dell'accordo sul traffico frontaliero locale tra la Polonia e la Russia autorizza il titolare di lasciapassare a soggiornare nella zona di frontiera della controparte per un massimo di 30 giorni per ciascun ingresso, ma non oltre un totale di 90 giorni per ogni periodo di 6 mesi a decorrere dal giorno del primo attraversamento della frontiera. È pertanto più restrittivo nei confronti dei titolari di lasciapassare rispetto al regolamento.

Sono in corso discussioni tra la Commissione e la Polonia per garantire che l'accordo sia applicato conformemente alla sentenza.

4. CONCLUSIONI

Poiché l'accordo è entrato in vigore da poco, qualsiasi valutazione sulla sua attuazione e sul suo funzionamento non può che essere limitata.

In assenza di segnalazioni di abusi e stando alle informazioni disponibili, il regime di traffico frontaliero locale nel caso specifico di Kaliningrad sembra funzionare bene e contribuire a un aumento degli attraversamenti di frontiera dei residenti frontalieri.

Secondo le autorità regionali e locali polacche, l'attuazione dell'accordo ha determinato un aumento del numero delle persone che si recano in Polonia per fare acquisti, per turismo o per beneficiare di cure o prestazioni mediche, con effetti positivi sull'economia di queste zone.

Tale valutazione positiva del funzionamento dell'accordo è condivisa da entrambe le parti, come confermato nel corso del riesame interministeriale russo-polacco svoltosi a Danzica il 29 novembre 2012 e della missione congiunta del luglio 2013.

La Commissione continuerà a seguire attentamente l'attuazione e il funzionamento dell'accordo. A tal fine, invita gli Stati membri a collaborare, ribadendo la necessità di segnalare prontamente eventuali abusi.

Nel frattempo, la Commissione incoraggia la Polonia e la Federazione russa a proseguire gli sforzi per ridurre i tempi di attesa alle frontiere e assicurare nel contempo che tutte le garanzie del sistema siano pienamente rispettate.