CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA

Bruxelles, 29 luglio 2009 (30.07)
(OR. fr)

12467/09

FRONT 64
VISA 256
COMIX 609

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine:	Signor Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea
Data:	24 luglio 2009
Destinatario:	Signor Javier SOLANA, Segretario Generale/Alto Rappresentante
Oggetto:	**Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sull'attuazione e sul funzionamento del regime di traffico frontaliero locale introdotto con regolamento (CE) n. 1931/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce norme sul traffico frontaliero locale alle frontiere terrestri esterne degli Stati membri**

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento della Commissione COM(2009) 383 definitivo.

All.: COM(2009) 383 definitivo

COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 24.7.2009
COM(2009) 383 definitivo

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

sull'attuazione e sul funzionamento del regime di traffico frontaliero locale introdotto con regolamento (CE) n. 1931/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce norme sul traffico frontaliero locale alle frontiere terrestri esterne degli Stati membri

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

sull'attuazione e sul funzionamento del regime di traffico frontaliero locale introdotto con regolamento (CE) n. 1931/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce norme sul traffico frontaliero locale alle frontiere terrestri esterne degli Stati membri

1. INTRODUZIONE

Il 20 dicembre 2006, il Parlamento europeo e il Consiglio hanno adottato il regolamento (CE) n. 1931/2006[1], che stabilisce norme sul traffico frontaliero locale alle frontiere terrestri esterne degli Stati membri (regolamento sul traffico frontaliero locale). Tale regolamento ammette, per i residenti frontalieri, una deroga alle regole generali relative ai controlli alle frontiere previste dal codice frontiere Schengen[2], al fine di evitare che vengano a crearsi ostacoli al commercio, agli scambi sociali e culturali e alla cooperazione regionale tra Stati vicini. In sede di attuazione del regime di traffico frontaliero locale, gli Stati membri possono concludere accordi bilaterali con i paesi limitrofi al fine di soddisfare le esigenze specifiche dei loro rispettivi vicini, che variano a seconda delle diverse situazioni locali, geografiche, sociali ed economiche. Tali accordi bilaterali devono risultare totalmente conformi alle disposizioni in materia di traffico frontaliero locale stabilite dal citato regolamento. Queste ultime, in particolare la definizione della zona di frontiera locale, costituiscono l'esito di difficili negoziazioni in seno al Consiglio e rappresentano l'equilibrio delicato e corretto tra le agevolazioni per i residenti frontalieri che hanno l'esigenza di attraversare la frontiera frequentemente e gli imperativi di sicurezza dell'intero spazio Schengen.

Ai sensi dell'articolo 13 del regolamento sul traffico frontaliero locale, gli Stati membri devono consultare la Commissione prima di concludere qualsiasi accordo bilaterale sul traffico frontaliero locale, ai fini di controllare la sua compatibilità con il regolamento. Se ritiene l'accordo incompatibile, la Commissione ne invia notifica allo Stato membro interessato. Lo Stato membro deve allora compiere tutti i passi necessari per modificare l'accordo entro un lasso di tempo ragionevole in modo da eliminare le incompatibilità riscontrate. Gli stessi principi che regolano la consultazione tra gli Stati membri e la Commissione si applicano agli accordi bilaterali precedenti all'entrata in vigore del regolamento sul traffico frontaliero locale e per i quali si rende necessario un adattamento a quest'ultimo.

Vale la pena sottolineare che dopo aver legiferato in una determinata materia, la Comunità acquisisce la competenza esterna esclusiva in quella materia. Di conseguenza gli Stati membri non sono più competenti a stipulare accordi con paesi terzi nella materia disciplinata dalla legislazione pertinente (giurisprudenza AETS). A questo principio si può derogare se l'atto legislativo comunitario con cui si acquisisce la competenza esterna autorizza specificamente gli Stati membri a concludere accordi di questo tipo. Tale autorizzazione opera come una

---

1 GU L 29 del 3.2.2007, pag. 3.

2 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); GU L 105 del 13.4.2006, pag. 1.

nuova delega di competenze che, in linea di principio, sono state devolute alla Comunità, e in quanto tale deve essere interpretata restrittivamente.

Ai sensi dell'articolo 18 del regolamento sul traffico frontaliero locale, la Commissione ha l'obbligo di presentare al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione sull'attuazione e sul funzionamento del regime di traffico frontaliero locale due anni dopo l'entrata in vigore del regolamento. La presente relazione ottempera a tale obbligo.

2. MISURE DI AGEVOLAZIONE PREVISTE DAL REGOLAMENTO SUL TRAFFICO FRONTALIERO LOCALE

Il regolamento sul traffico frontaliero locale prevede alcune misure per facilitare le formalità per i residenti di zone di frontiera locali rispetto alle procedure e ai controlli ordinari vigenti per l'attraversamento delle frontiere esterne, stabiliti dal codice frontiere Schengen. Tali misure di agevolazione comprendono:

– la deroga alle condizioni d'ingresso del codice frontiere Schengen, tra cui l'esenzione dall'obbligo del visto.

I titolari di lasciapassare per zona di frontiera locale sono esenti: (i) dall' obbligo del visto (ove previsto) e (ii) da quello di disporre dei mezzi di sussistenza sufficienti, sia per la durata prevista del soggiorno, sia per il ritorno nel paese di provenienza. Al valico di frontiera può non essere necessario presentare documenti che dimostrino lo scopo del soggiorno.

– 90 giorni di soggiorno ininterrotto.

I titolari di lasciapassare per traffico frontaliero locale possono rimanere sul territorio del paese limitrofo in questione senza alcuna limitazione di tempo, a condizione che ogni periodo di soggiorno ininterrotto non superi i 90 giorni. Si tratta di una deroga alla disposizione ordinaria del codice frontiere Schengen, che limita i soggiorni di breve durata ad un massimo di 90 giorni a semestre.

– Il lasciapassare per traffico frontaliero locale può essere rilasciato gratuitamente.

– Il lasciapassare può avere una validità minima di un anno e una validità massima di cinque anni.

– Possono essere creati valichi di frontiera speciali per il traffico frontaliero locale.

– Possono essere riservate ai residenti frontalieri corsie specifiche agli ordinari valichi di frontiera.

– Le persone che attraversano regolarmente la frontiera terrestre esterna e note per tale ragione alla guardia di frontiera possono essere sottoposte soltanto a controlli a campione

– I titolari di lasciapassare per traffico frontaliero locale sono esenti dall'obbligo di apposizione del timbro sul passaporto all'atto dell'attraversamento della frontiera.

– Al fine di beneficiare del regime di traffico frontaliero locale, chi risiede in una zona di frontiera locale deve soddisfare numerose condizioni, tra cui:

- risiedere da almeno un anno nella zona di frontiera locale;
- essere in possesso di un documento di viaggio valido;
- non essere segnalato nel Sistema d'informazione Schengen;
- esibire documenti comprovanti lo status di residente frontaliero e le motivazioni per attraversare di frequente la frontiera;
- non essere considerato pericoloso per l'ordine pubblico, la sicurezza interna, la salute pubblica o le relazioni internazionali di uno degli Stati membri.

3. CONSULTAZIONI FONDATE SULL'ARTICOLO 13 DEL REGOLAMENTO SUL TRAFFICO FRONTALIERO LOCALE. QUADRO DELLA SITUAZIONE

Dal maggio 2007 (quando è stata presentata la prima richiesta di consultazione), la Commissione ha partecipato alle consultazioni con alcuni Stati membri, durante le quali hanno avuto luogo scambi d'informazioni e di pareri informali, riunioni di esperti tra i funzionari degli Stati membri e della Commissione nonché un carteggio formale sulla compatibilità degli accordi bilaterali con il regolamento sul traffico frontaliero locale. Sono stati oggetto di consultazione i seguenti accordi bilaterali:

- Ungheria — Ucraina

L'Ungheria è stato il primo Stato membro ad inviare alla Commissione, nel maggio 2007, un progetto di accordo ai fini della consultazione. La Commissione ha dichiarato la definizione della zona di frontiera di cui al progetto di accordo incompatibile con il regolamento sul traffico frontaliero locale (la zona di frontiera locale si estendeva per oltre 50 km) e ha chiesto all'Ungheria di modificarlo. L'Ungheria ha informato la Commissione che l'accordo era entrato in vigore l'11 gennaio 2008 e ne ha inviato la versione definitiva, dopo quella data, senza apportarvi le modifiche richieste. Le discussioni con la Commissione sono proseguite. Nel gennaio 2009 l'Ungheria ha comunicato alla Commissione che le rappresentanze ungheresi in Ucraina hanno emesso 34 000 lasciapassare per traffico frontaliero locale dalla data di applicazione dell'accordo e che il regime di traffico frontaliero locale ha funzionato regolarmente. Circa l'80% dei richiedenti il lasciapassare per traffico frontaliero locale possiede già un visto ungherese. Stando ai dati forniti dal governo ungherese, basati sul censimento del 2001, la minoranza ungherese in Ucraina è costituita da 156 600 persone, concentrate per la maggior parte nella Zakarpatska Oblast, al confine con l'Ungheria e la Romania. Tale presenza è dovuta a motivi storici legati alla ridefinizione dei confini ungheresi nel secolo scorso. L'84% della minoranza ungherese è concentrata in prossimità della frontiera ungherese-ucraina, in un raggio di 20 km; il 95% risiede a una distanza massima di 50 km dalla frontiera. I cittadini in questione sono venuti a conoscenza delle possibilità offerte dal lasciapassare per traffico frontaliero locale e lo impiegano prevalentemente per semplificarsi la vita di tutti i giorni. Molti hanno familiari residenti in Ungheria oppure devono recarsi spesso in Ungheria per svolgere piccole attività commerciali o per motivi di studio. È stato riscontrato soltanto un caso di utilizzo abusivo del lasciapassare per traffico frontaliero locale.

- Polonia — Ucraina

Nel gennaio 2008 la Polonia ha inviato un primo progetto di accordo bilaterale ai fini della consultazione. Durante le consultazioni sono emerse due incompatibilità: l'estensione della zona di frontiera (50 km invece che 30 km) e il requisito del possesso di un'assicurazione sanitaria di viaggio imposto ai beneficiari del regime di traffico frontaliero locale. E' stato chiesto alla Polonia di modificare le parti pertinenti dell'accordo prima della sua entrata in vigore. Nel febbraio del 2009 la Polonia ha informato la Commissione in ordine alle modifiche apportate all'accordo. Quanto all'estensione della zona di frontiera, la Polonia ha modificato l'accordo in linea con la richiesta della Commissione. L'accordo non è stato tuttavia modificato per quanto concerne il requisito del possesso dell'assicurazione sanitaria di viaggio. Nel marzo del 2009 la Commissione ha invitato le autorità polacche a modificare le parti pertinenti dell'accordo, che è entrato in vigore il 1° luglio 2009 senza le modifiche richieste.

- Lituania – Bielorussia

Nel gennaio 2008 è stato trasmesso alla Commissione, ai fini della consultazione, il progetto di accordo tra la Lituania e la Bielorussia. La Commissione ha riscontrato un'incompatibilità relativa al requisito del possesso dell'assicurazione sanitaria di viaggio (simile a quella di cui all'accordo Polonia-Ucraina). È stato chiesto alla Lituania di modificare questa parte dell'accordo.

- Lituania — Federazione russa

Nell'aprile del 2009 è stato trasmesso alla Commissione, ai fini della consultazione, il progetto di accordo tra la Lituania e la Federazione russa. Alla Lituania sono stati rivolti soltanto suggerimenti di rilevanza secondaria ai fini della totale compatibilità dell'accordo con il regolamento sul traffico frontaliero locale. In seguito ad un confronto relativo agli aspetti pratici della futura attuazione dell'accordo, la Commissione ha concluso che esso sarà totalmente compatibile con il regolamento sul traffico frontaliero locale se verrà attuato conformemente alle informazioni aggiuntive fornite dalle autorità lituane.

- Lettonia – Federazione russa

Nel gennaio del 2008 è stato trasmesso alla Commissione, ai fini della consultazione, il progetto di accordo tra la Lettonia e la Federazione russa. È stato quindi chiesto alla Lettonia di fornire spiegazioni in merito al processo di rilascio dei lasciapassare per traffico frontaliero locale da parte della Federazione russa nella forma di visti. . Nel giugno del 2009 la Lettonia ha presentato un progetto modificato che introduce uno specifico lasciapassare per traffico frontaliero locale e tiene conto dei timori espressi in ordine al formato dei visti. Tuttavia, il progetto modificato dispone l'obbligo di essere in possesso dell'assicurazione sanitaria di viaggio. Inoltre, la zona di frontiera comprende unità amministrative in territorio russo che oltrepassano i limiti della zona di frontiera locale. Alla Lettonia è stato chiesto di modificare questi punti.

- Slovacchia — Ucraina

Nel marzo 2008 la Slovacchia ha inviato alla Commissione, ai fini della consultazione, un primo progetto di accordo bilaterale. Durante il processo di consultazione la Commissione ha ritenuto che tale progetto di accordo non fosse compatibile con il regolamento sul traffico frontaliero locale, in quanto la relativa zona di frontiera aveva dimensioni maggiori di quelle fissate dal regolamento. La Slovacchia ha modificato l'accordo, che è entrato in vigore il 27

settembre 2008. Successivamente, nel novembre del 2008, le autorità slovacche hanno fornito alla Commissione una mappa della zona di frontiera locale. Sebbene tale mappa mostri chiaramente che tale zona è stata modificata, in base alla valutazione iniziale della Commissione le modifiche apportate dalle autorità slovacche alle versione finale dell'accordo possono risultare ancora insufficienti ai fini della piena compatibilità di quest'ultimo con il regolamento sul traffico frontaliero locale per quanto attiene all'estensione della zona di frontiera. Fino a giugno del 2009 sono stati rilasciati 466 lasciapassare per traffico frontaliero locale; le domande respinte sono state 54.

- Polonia — Bielorussia

Nell'aprile del 2008 è stato trasmesso alla Commissione, ai fini della consultazione, il progetto di accordo tra la Polonia e la Bielorussia. Essendo questo accordo praticamente identico a quello concluso tra la Polonia e l'Ucraina, sono state rilevate le stesse due incompatibilità: l'estensione della zona di frontiera (50 km invece che 30 km) e il requisito imposto ai beneficiari del regime di traffico frontaliero locale del possesso di un'assicurazione sanitaria di viaggio. Anche in questo caso è stato chiesto alla Polonia di modificare le parti pertinenti dell'accordo. Alla fine di aprile 2009, la Polonia ha trasmesso l'accordo modificato, che tiene conto dei commenti sulla zona di frontiera, mantenendo però l'obbligo dell'assicurazione sanitaria di viaggio. Alla fine di giugno 2009 è stato chiesto alla Polonia di modificare l'accordo conformemente alle indicazioni ricevute.

- Bulgaria – Serbia

Nel luglio del 2008 è stato trasmesso alla Commissione un primo progetto di accordo tra la Bulgaria e la Serbia. La Commissione ha fatto pervenire alla Bulgaria una prima serie di commenti concernenti numerosi aspetti, tra cui in particolare: la definizione di residente frontaliero e lo status di cittadino comunitario nella zona di frontiera, le condizioni d'ingresso per i residenti frontalieri, l'ambito di applicazione del lasciapassare per il traffico frontaliero locale, caratteristiche di sicurezza e prescrizioni tecniche.

- Bulgaria – Ex Repubblica iugoslava di Macedonia (ERIM)

Nel luglio del 2008 è stato trasmesso alla Commissione un primo progetto di accordo tra Bulgaria ed ERIM. La Commissione ha inviato alla Bulgaria una prima serie di commenti riguardanti gli stessi aspetti già trattati relativamente all'accordo tra Bulgaria e Serbia.

- Romania — Ucraina

Nell'agosto del 2008 è stato trasmesso alla Commissione un primo progetto di accordo tra la Romania e l'Ucraina. La Commissione ha fatto pervenire alla Romania una prima serie di commenti concernenti numerosi aspetti, quali: lo status del fiume Danubio nel contesto degli accordi sul traffico frontaliero locale, i limiti della zona di frontiera, la possibilità di imporre diritti per il rilascio del lasciapassare, ecc. Nel marzo del 2009 la Romania ha presentato un accordo modificato che la Commissione ha ritenuto compatibile con il regolamento sul traffico frontaliero locale.

Accordi bilaterali esistenti prima dell'entrata in vigore del regolamento sul traffico frontaliero locale

- Slovenia – Croazia

Nel dicembre del 2007 la Slovenia ha trasmesso ufficialmente l'accordo bilaterale sulla cooperazione nell'ambito del traffico frontaliero tra Slovenia e Croazia, in vigore dal 2001. Nel corso della valutazione, la Commissione ha riscontrato numerose incompatibilità, tra cui in particolare: applicabilità ai soli cittadini dei paesi contraenti, con esclusione degli altri cittadini comunitari e di persone che godono del diritto di libera circolazione garantito dalla Comunità; mancanza del requisito di un periodo minimo di soggiorno nella zona di frontiera; nessuna caratteristica di sicurezza rilevante; periodo di validità inadeguato, mancanza di chiarezza in merito alle condizioni di rilascio del lasciapassare, assenza di un divieto esplicito d'ingresso per le persone segnalate in banche di dati. Si è rivelato inoltre impossibile stabilire con esattezza l'estensione della zona di frontiera locale e la sua compatibilità con il regolamento sul traffico frontaliero locale. Nel marzo del 2008 è stato chiesto alla Slovenia di modificare l'accordo al fine di renderlo compatibile con il citato regolamento. Alla fine di novembre del 2008 la Slovenia ha riconosciuto l'effettiva necessità di adattare numerose disposizioni del suo accordo bilaterale. Quanto alla zona di frontiera, la Slovenia ha spiegato che essa comprende un'area di circa 10 km dal confine. Dopo aver analizzato le mappe presentate dalla Slovenia, la Commissione ha ritenuto che la zona di frontiera locale fosse compatibile con il regolamento sul traffico frontaliero locale.

La Slovenia ha reso noto di avere contattato la Croazia nel dicembre del 2007 in merito alla necessità di modificare l'accordo. Non sono state tuttavia comunicate informazioni precise sulle scadenze per apportare i necessari adattamenti. Pertanto, nell'aprile del 2009, è stato chiesto alla Slovenia di fornire alla Commissione uno scadenzario per l'attuazione delle modifiche connesse alle questioni che continuano a essere incompatibili con il regolamento sul traffico frontaliero locale, quali l'introduzione di caratteristiche di sicurezza per il rilascio dei lasciapassare o il conferimento del diritto al loro ottenimento anche a cittadini che non siano croati o sloveni.

4. MISURE DI AGEVOLAZIONE APPLICATE DAGLI STATI MEMBRI

Gli Stati membri hanno applicato le misure di agevolazione previste dal regolamento sul traffico frontaliero locale in maniera differenziata. In nessuno degli accordi bilaterali per i quali sono avvenute le consultazioni è stata impiegata l'intera gamma di misure di facilitazione disponibili. La maggior parte degli Stati membri applica norme più severe di quelle stabilite dal regolamento. Quanto esposto in seguito si riferisce sia agli accordi entrati in vigore sia ai progetti di accordo elencati nella sezione precedente.

- 90 giorni di soggiorno ininterrotto

Con una sola eccezione, tutti gli accordi impongono limitazioni aggiuntive concernenti il periodo di soggiorno nella zona di frontiera, ossia 90 giorni a semestre. In un caso, lo Stato membro in questione ha ulteriormente ridotto a 30 giorni il periodo di soggiorno ininterrotto. Tuttavia, indipendentemente dalle circostanze, non è chiaro come questi Stati membri verifichino effettivamente la durata del soggiorno, se si considera che sul passaporto non si appone alcun timbro all'attraversamento della frontiera.

- Periodo di residenza nella zona di frontiera locale fissato a un anno

In tutti gli accordi, il periodo minimo di residenza eccede il termine di un anno imposto dal regolamento sul traffico frontaliero locale. In cinque degli accordi, il periodo minimo di residenza nella zona di frontiera è fissato a tre anni.

- Lasciapassare per traffico frontaliero locale rilasciati gratuitamente

Soltanto un accordo prevede che tutti i lasciapassare per traffico frontaliero locale siano rilasciati gratuitamente, come ammette il regolamento. I diritti di rilascio dei lasciapassare negli altri accordi variano tra i 20 e i 35 euro.

- I lasciapassare per traffico frontaliero locale possono avere una validità minima di un anno e una validità massima di cinque anni

Con una sola eccezione, tutti gli accordi prevedono la possibilità di rilasciare il lasciapassare per un massimo di cinque anni.

5. DIFFICOLTÀ INCONTRATE IN SEDE DI ANALISI DEGLI ACCORDI BILATERALI

Durante le consultazioni con gli Stati membri, sono state sollevate due questioni principali riguardanti l'interpretazione del regolamento sul traffico frontaliero locale:

- La definizione della zona di frontiera locale

L'articolo 3, paragrafo 2, del regolamento, recita:

"zona di frontiera": la zona che si estende per non più di 30 chilometri oltre la frontiera. Gli Stati interessati precisano nei loro accordi bilaterali di cui all'articolo 13, i distretti amministrativi locali da considerarsi come zona di frontiera. La porzione di distretto che si situi a più di 30 chilometri - ma non oltre i 50 - dalla linea di frontiera è da considerarsi parte della zona di frontiera".

In alcuni accordi (come indicato alla sezione 3) la zona di frontiera locale è stata descritta in modo da situarla effettivamente a 50 km dalla linea di frontiera (e non a 30 come impone il regolamento). Gli Stati membri interessati sostengono che, almeno nel testo inglese del regolamento sul traffico frontaliero locale, il soggetto neutro "it" risulta ambiguo, non essendo chiaro se si riferisca al distretto scelto o alla porzione di distretto situata entro la linea di 50 km. Se si riferisce al distretto scelto si potrebbe affermare che l'intera zona fino a 50 km può essere considerata parte della zona di frontiera, purché almeno una parte del distretto sia situata nell'area tra 30 e 50 km.

Tuttavia, la Commissione non condivide questa interpretazione. In primo luogo, dalla versione francese – "*toute partie d'une de ces communes située à plus de 30 mais à moins de 50 kilomètres de la ligne frontalière est néanmoins considérée comme appartenant à la zone frontalière*"– emerge chiaramente che soltanto la parte di distretto situata entro i 50 km dalla linea di frontiera può essere considerata parte della zona di frontiera.

In secondo luogo, dall'articolo 3, paragrafo 2, letto nel suo insieme si evince che il legislatore intendeva in linea di principio limitare la zona di frontiera locale a 30 chilometri. Pertanto, in linea di massima, le unità amministrative da prendere in considerazione per il regime di traffico frontaliero locale dovrebbero avere una struttura amministrativa locale compresa nell'area di 30 km e non una struttura regionale, substatale, quali "départements", "provinces" o "województwa" che, per loro stessa natura, si estendono ben oltre 50 km e quindi consentirebbero comunque la piena copertura della zona di 50 km lungo tutta la frontiera. Ciò risulterebbe manifestamente incompatibile con il compromesso raggiunto in seno al Parlamento europeo e al Consiglio, che ha limitato la zona a 30 chilometri.

Lo scopo della deroga concessa dall'ultima frase – che comprende porzioni dei distretti locali situate tra 30 e 50 km – è impedire che una porzione di un distretto amministrativo sia in parte all'interno e in parte all'esterno della zone di frontiera.

Pertanto, estensioni locali della zona di frontiera sono consentite ove il distretto amministrativo pertinente superi la linea di 30 km con la conseguenza che il distretto si situa in parte all'interno della zona di 30 chilometri e in parte nella zona tra 30 e 50 chilometri dalla linea di frontiera.

Questa regola significa a sua volta che gli Stati membri che intendano concludere un accordo bilaterale devono scegliere distretti amministrativi che si situino almeno in parte entro la zona di 30 chilometri e che non si estendano oltre la zona di 50 chilometri, garantendo così che l'intero distretto possa essere qualificato come zona di frontiera.

Di conseguenza, qualsiasi unità amministrativa che inizia alla frontiera ma si estende per più di 50 km è automaticamente esclusa.

Occorre inoltre prendere in considerazione un aspetto importante relativo ad alcuni paesi terzi, come ad esempio la Federazione russa e l'Ucraina, ossia che esiste anche un altro strumento da utilizzare e applicare a coloro che devono attraversare di frequente la frontiera e che vivono al di fuori della zona di traffico frontaliero locale. Tale strumento, ossia l'accordo sulla facilitazione dei visti, consente ad alcune categorie di persone di farsi rilasciare gratuitamente visti d'ingresso multipli validi per un massimo di cinque anni.

- Il requisito dell'assicurazione sanitaria di viaggio

Alcuni Stati membri (come riportato nella sezione 3) hanno inserito una disposizione che impone ai titolari di lasciapassare per traffico frontaliero locale di esibire i documenti comprovanti il possesso dell'assicurazione sanitaria di viaggio all'atto dell'attraversamento della frontiera. Gli Stati membri interessati sostengono che tale assicurazione è necessaria per tutelare gli istituti sanitari pubblici (principalmente gli ospedali) nella zona di frontiera dal potenziale aumento dei costi delle prestazioni sanitarie fornite ai cittadini di paesi terzi che beneficiano del regime di traffico frontaliero locale.

È possibile che venga a crearsi un onere finanziario nella zona di frontiera qualora i cittadini di un paese terzo limitrofo necessitino di cure mediche urgenti e partano senza effettuarne il pagamento (questo problema non si pone per le cure mediche "ordinarie", in quanto queste ultime sono prestate soltanto se il pagamento è garantito dall'assicurazione malattia o da altri strumenti). Tuttavia, questo problema potrebbe trovare altre soluzioni, ad esempio tramite un accordo tra le autorità sanitarie del paese interessato, come avviene tra Ungheria e Ucraina.

L'introduzione del requisito dell'assicurazione sanitaria di viaggio per il rilascio del lasciapassare per traffico frontaliero locale desta preoccupazioni per le ragioni che seguono: l'articolo 13 del regolamento sul traffico frontaliero locale autorizza gli Stati membri a concludere accordi bilaterali. Tale autorizzazione può essere interpretata soltanto nel senso della conclusione di un accordo rigorosamente conforme a quanto espressamente consentito dal regolamento. Né l'articolo 4, né l'articolo 9, che hanno lo scopo di agevolare i viaggi semplificando le condizioni d'ingresso e di rilascio dei lasciapassare per il traffico frontaliero locale e che escludono in particolare la necessità di dimostrare che si dispone di mezzi di sussistenza, prevedono la possibilità di imporre un'assicurazione sanitaria di viaggio. Pertanto, l'introduzione di un tale requisito nell'accordo bilaterale pertinente sarebbe incompatibile con

il regolamento sul traffico frontaliero locale. Inoltre, i titolari di lasciapassare per traffico frontaliero locale sono espressamente esenti dall'obbligo del visto e le istruzioni consolari comuni dispongono che non è possibile imporre l'obbligo dell'assicurazione sanitaria di viaggio a questa categoria di cittadini di paesi terzi.

6. CONCLUSIONI

Sulla base delle informazioni disponibili e dell'analisi svolta in precedenza, la Commissione trae le seguenti conclusioni:

- L'attuale testo del regolamento è il risultato di negoziazioni intense in seno alle istituzioni e tra le stesse, e si è ritenuto incidesse sul delicato e corretto equilibrio tra la facilitazione dei contatti personali nelle zone di frontiera e il mantenimento di un livello elevato di sicurezza.

- Gli Stati membri dovrebbero essere incoraggiati ad approfittare interamente degli altri strumenti disponibili per agevolare i contatti transfrontalieri. Ad esempio, nel caso di Ucraina e Federazione russa, esiste un accordo sulla facilitazione del visto che permette ad alcune categorie di persone, che hanno necessità di viaggiare di frequente, di ottenere visti d'ingresso multipli validi per un massimo di cinque anni.

- Il meccanismo della consultazione è stato approntato per assicurare la piena compatibilità degli accordi bilaterali sul traffico frontaliero locale con le prescrizioni del regolamento. Le consultazioni con gli Stati membri sono state relativamente intense, eppure i loro risultati non sempre sono soddisfacenti: alcuni Stati membri infatti stanno trascurando l'ultima fase della procedura, ossia la "correzione" delle disposizioni incompatibili con il regolamento prima della firma degli accordi bilaterali.

- Dall'adozione del regolamento, sono entrati in vigore solo tre accordi bilaterali sul traffico frontaliero locale: tra l'Ungheria e l'Ucraina (dall'11 gennaio 2008), la Slovacchia e l'Ucraina (dal 27 settembre 2008) e tra la Polonia e l'Ucraina (dal 1° luglio 2009). Risulta pertanto difficile trarre conclusioni pratiche fondate su dati concreti così limitati, in particolare per quanto riguarda il numero totale di persone che beneficiano del regime o gli eventuali problemi connessi con le pertinenti misure o condizioni di facilitazione. Tuttavia, gli Stati membri non hanno segnalato utilizzi abusivi su vasta scala da parte dei titolari di lasciapassare per traffico frontaliero locale, né hanno rilevato rischi relativi alla sicurezza nello spazio Schengen generati dagli accordi.

- In linea di principio, la Commissione ritiene che la presente relazione intervenga ad uno stadio prematuro per riconsiderare il regolamento n. 1931/2006 con riguardo alle prescrizioni previste in tema di accordi bilaterali.

  – Quanto all'assicurazione sanitaria di viaggio: è possibile che venga a crearsi un onere finanziario nella zona di frontiera qualora i cittadini di un paese terzo limitrofo necessitino di cure mediche urgenti e partano senza effettuarne il pagamento (questo problema non si pone per le cure mediche "ordinarie", in quanto queste ultime sono prestate soltanto se il pagamento è garantito dall'assicurazione malattia o da altri strumenti). Tuttavia, questo problema potrebbe trovare altre soluzioni (ad esempio tramite un accordo tra le autorità sanitarie del paese interessato). Esperienze ulteriori nell'attuazione di accordi

basati sull'attuale regolamento sul traffico frontaliero locale saranno utili nel valutare la dimensione potenziale del problema.

– Per quanto attiene alla zona di frontiera, attualmente la Commissione sarebbe disponibile a consentire una certa flessibilità nella delimitazione di tale area in un accordo bilaterale, se la definizione fornita dal regolamento sul traffico frontaliero locale portasse in casi singoli a situazioni che contrastano con lo spirito del regolamento, che prevede un'estensione eccezionale della zona di frontiera al fine di non effettuare divisioni artificiali di una comunità. Inoltre, durante il monitoraggio dell'applicazione del regolamento sul traffico frontaliero locale, la Commissione terrà conto in particolare delle prescrizioni per la delimitazione della zona di frontiera locale. La Commissione è pertanto favorevole a discutere con gli Stati membri la questione se il regolamento sia considerato sufficientemente flessibile per risolvere particolari situazioni che emergono con riferimento a regioni di confine specifiche, ed è disposta a riflettere sulla necessità di proporre modifiche al regolamento alla luce di tale discussione.

– Con l'aumento del numero di accordi attuati nella pratica saranno progressivamente disponibili informazioni più esaustive. La Commissione è pronta a presentare al Parlamento europeo e al Consiglio una nuova relazione sull'attuazione e sul funzionamento del regime di traffico frontaliero locale nella seconda metà del 2010.