

***L'acquis di Schengen e la posizione del Regno Unito nelle recenti pronunce
della Corte di giustizia***

di Valentina Bazzocchi

Come è noto, il Regno Unito e l'Irlanda non cooperano alla politica di abolizione dei controlli alle frontiere interne - non avendo preso parte agli accordi di Schengen - e non sono vincolati dalla disciplina giuridica comunitaria relativa ai cittadini dei Paesi terzi. La loro particolare posizione trova una regolamentazione nel Protocollo sull'integrazione dell'*acquis* di Schengen e nel Protocollo sul Titolo IV del Trattato sulla Comunità europea, entrambi allegati ai Trattati UE e CE. L'*opting-out* espresso da questi due Stati non impedisce, però, loro di chiedere in qualsiasi momento di partecipare, in tutto o in parte, alle disposizioni dell'*acquis* Schengen¹.

In due recenti sentenze² la Corte di giustizia si è pronunciata sulla partecipazione del Regno Unito all'adozione di atti di sviluppo dell'*acquis* di Schengen. Più in particolare, la Corte è stata chiamata a giudicare la legittimità di due atti comunitari, da un lato il regolamento 2007/2004 istitutivo dell'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne (FRONTEX)³, dall'altro del regolamento 2252/2004 relativo alle norme sulle caratteristiche di sicurezza e sugli elementi biometrici dei passaporti e dei documenti di viaggio rilasciati dagli Stati membri⁴, adottati dal Consiglio senza la partecipazione del Regno Unito, nonostante quest'ultimo avesse manifestato l'intenzione di prendervi parte secondo la procedura prevista all'art. 5 del Protocollo Schengen.

I due procedimenti non sono stati riuniti, ma sono stati trattati come cause connesse riguardanti la medesima problematica, ovvero l'interpretazione del Protocollo Schengen e, più in particolare, dei suoi artt. 4 e 5.

Facendo riferimento alla procedura di notifica prevista dall'art. 5 n. 1, secondo comma del Protocollo Schengen, il Regno Unito aveva informato il Consiglio della propria intenzione di partecipare all'adozione del regolamento 2007/2004 e del regolamento 2252/2004. L'art. 5 del Protocollo stabilisce che se l'Irlanda o il Regno

¹ Spesso tali richieste hanno avuto ad oggetto la parte repressiva del regime giuridico relativo alla libera circolazione delle persone. Ne è un esempio la partecipazione del Regno Unito al Sistema d'informazione Schengen (SIS).

² Corte di giustizia, sentenza del 18 dicembre 2007, *Regno Unito c. Consiglio dell'Unione europea*, causa C-77/05; Corte di giustizia, sentenza del 18 dicembre 2007, *Regno Unito c. Consiglio dell'Unione europea*, causa C-137/05.

³ 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, in *GU* L 349 del 25.11.2004, pagg. 1-11.

⁴ Regolamento (CE) n. 2252/2004 del Consiglio, del 13 dicembre 2004, relativo alle norme sulle caratteristiche di sicurezza e sugli elementi biometrici dei passaporti e dei documenti di viaggio rilasciati dagli Stati membri, in *GU* L 385 del 29.12.2004, pagg. 1-6

Unito, o entrambi, non hanno notificato per iscritto al Presidente del Consiglio, entro un congruo periodo di tempo, che desiderano partecipare alle proposte e alle iniziative che si basano sull'*acquis* di Schengen, l'autorizzazione prevista dall'articolo 11 TCE o dall'articolo 40 TUE⁵ si considera concessa agli Stati membri firmatari degli Accordi di Schengen nonché all'Irlanda e al Regno Unito, laddove uno di essi desideri partecipare ai settori di cooperazione in questione.

Il Consiglio riteneva che il sistema istituito dall'art. 5 del Protocollo Schengen fosse subordinato a quello previsto dall'art. 4 del medesimo Protocollo, il quale da un lato prevede la possibilità per l'Irlanda e il Regno Unito di chiedere, in qualsiasi momento, di partecipare, in tutto o in parte, alle disposizioni dell'*acquis* Schengen, dall'altro subordina tale partecipazione all'autorizzazione adottata dal Consiglio all'unanimità.

Diversa era, invece, l'interpretazione britannica, secondo la quale gli artt. 4 e 5 del Protocollo Schengen dovevano essere considerati come disposizioni tra loro indipendenti. La partecipazione alle misure adottate sulla base dell'art. 5, ovvero a quelle che costituiscono uno sviluppo dell'*acquis*, non sarebbe subordinata all'autorizzazione prevista dall'art. 4, poiché l'art. 5 avrebbe come effetto utile quello di garantire la massima partecipazione del Regno Unito e dell'Irlanda.

A sostegno della propria tesi, il Regno Unito aveva individuato due tipologie di misure di sviluppo dell'*acquis*: da una lato quelle "intrinsecamente connesse" all'*acquis*, che modificano disposizioni rientranti in esso, alle quali il Regno Unito non può aderire senza aver previamente accettato le disposizioni che danno luogo a modifica, e dall'altro quelle semplicemente "connesse a Schengen", che, seppur concepite per sviluppare e completare taluni obiettivi dell'*acquis*, non sono connesse a quest'ultimo in maniera così stretta da far sì che l'integrità di questo ne risulti compromessa. In questa seconda categoria sarebbero rientrati i due regolamenti impugnati.

La Corte di giustizia ha respinto le argomentazioni addotte dal Regno Unito a sostegno del proprio ricorso. Accogliendo la posizione assunta dal Consiglio, i giudici di Lussemburgo hanno infatti ritenuto che gli artt. 4 e 5 del Protocollo Schengen, pur riguardando due aspetti differenti, fossero strettamente collegati tra loro. La prima norma è volta a riservare al Regno Unito e all'Irlanda la facoltà di partecipare ad una parte delle disposizioni dell'*acquis* vigenti alla data della richiesta, mentre la seconda attribuisce loro la possibilità di non partecipare alle proposte e alle iniziative basate su di esso. Più in particolare, quest'ultima disposizione, a differenza di quanto sostenuto dallo Stato ricorrente, è volta a garantire che le azioni adottate dagli Stati membri che

⁵ Si tratta dell'autorizzazione per procedere a una cooperazione rafforzata nel primo o nel terzo pilastro.

partecipano a tutto l'*acquis* di Schengen non siano messe in discussione per la mancata partecipazione di Regno Unito e Irlanda.

Secondo la Corte, le misure contemplate dall'art. 5 costituiscono l'attuazione e lo sviluppo successivo delle disposizioni che si fondano sull'*acquis* ai sensi dell'art. 4. L'esclusione di uno stretto collegamento tra l'art. 4 e l'art. 5 del Protocollo Schengen avrebbe come conseguenza che uno Stato membro, a cui è stata rifiutata ai sensi dell'art. 4 la partecipazione all'adozione di una determinata misura, possa prendere parte a qualsiasi provvedimento che ne rappresenti lo sviluppo facendo ricorso alla procedura ex art. 5. La teoria dell'indipendenza sostenuta dal Regno Unito non è stata quindi accolta dalla Corte, anche in considerazione del fatto che risulterebbe dannosa per la coerenza e l'integrità dell'*acquis* di Schengen, così come evidenziato dalla Commissione europea, intervenuta nel procedimento a sostegno del Consiglio.

Il Regno Unito può quindi partecipare all'adozione di una misura ai sensi dell'art. 5 solo a condizione che sia stato preventivamente autorizzato dal Consiglio ad aderire, ai sensi dell'art. 4, al settore dell'*acquis* di Schengen nel quale tale misura trova il proprio fondamento⁶.

Nei casi oggetto di giudizio, tale condizione non sussisteva, dal momento che il Regno Unito non partecipa al settore dell'*acquis* di Schengen nel quale si iscrivono il regolamento 2007/2004 e il regolamento 2252/2004, ovvero il passaggio delle frontiere esterne e i relativi controlli sulle persone.

La Corte ha sostenuto che i due regolamenti impugnati erano stati correttamente qualificati dal Consiglio come misure di sviluppo dell'*acquis* di Schengen. Non c'è dubbio infatti che tali atti rientrino tra le misure che compensano l'eliminazione dei controlli alle frontiere interne e che costituiscono dunque uno sviluppo dell'*acquis* di Schengen al quale il Regno Unito non partecipa ai sensi della decisione 2000/365⁷.

I giudici di Lussemburgo hanno inoltre respinto la distinzione tra misure "integralmente Schengen" e misure "semplicemente connesse a Schengen", affermando che la tesi sostenuta dal Regno Unito non trova alcun fondamento nei Trattati UE e CE e nel diritto comunitario derivato. La Corte ha invece evidenziato la distinzione tra

⁶ Tale conclusione risulta confermata dall'art. 8 n. 2 della decisione 2000/365, il quale stabilisce che « a decorrere dalla data di adozione della presente decisione si considera irrevocabilmente che il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord abbia notificato al presidente del Consiglio, ai sensi dell'articolo 5 del protocollo Schengen, che desidera partecipare a tutte le proposte e iniziative basate sull'*acquis* di Schengen di cui all'articolo 1. Tale partecipazione riguarda i territori di cui all'articolo 5, paragrafi 1 e 2 rispettivamente, nella misura in cui le proposte e iniziative siano basate sulle disposizioni dell'*acquis* di Schengen a cui detti territori sono vincolati».

⁷ Le modalità di controllo delle persone alle frontiere esterne sono previste dalla Convenzione Schengen del 1990 e sono fissate nel Manuale comune. Un atto, come il regolamento 2252/2004, che ha come finalità e come contenuto quello di consentire un accertamento più facile e sicuro dell'autenticità del documento e dell'identità del suo titolare, costituisce senza dubbio una misura basata sull'*acquis* di Schengen ai sensi dell'art. 5 n. 1 prima comma del Protocollo Schengen e deve, per tale ragione, sottostare alla procedura prevista dal combinato disposto dell'art. 4 e dell'art. 5 del Protocollo Schengen. Analoga considerazione vale per il regolamento 2007/2004.

ordinarie misure adottate ai sensi del Titolo IV del Trattato CE e misure basate sull'acquis di Schengen. La qualificazione di un atto come misura di sviluppo dell'*acquis* di Schengen ha un'incidenza diretta sulla possibilità per il Regno Unito di partecipare alla sua adozione. Se si tratta di una proposta presentata ai sensi del Titolo IV il Regno Unito deve solamente notificare la propria intenzione nel termine previsto dall'art. 3 n. 1 del Protocollo sul Titolo IV, mentre se la partecipazione riguarda una misura di sviluppo dell'*acquis* di Schengen, la procedura da seguire è quella risultante dal combinato disposto degli artt. 4 e 5 del Protocollo Schengen⁸.

La Corte, dopo un esame delle finalità e dell'oggetto dei regolamenti impugnati, ha giustamente concluso che essi costituivano delle misure di sviluppo delle disposizioni dell'*acquis* di Schengen, e, come tali, sottoposte alla procedura prevista dagli artt. 4 e 5 del Protocollo Schengen.

⁸ L'Avvocato generale, nelle proprie conclusioni, aveva valutato la correttezza della scelta operata dal Consiglio sulla base anche di altri parametri, ponendo a confronto il comportamento assunto dal Consiglio in merito al regolamento 334/2002 del 18 febbraio 2002 istitutivo di un modello uniforme per i visti, ⁸, che rappresenta solo un aspetto dell'*acquis* di Schengen (a cui il Regno Unito ha partecipato), con quello tenuto per l'adozione del regolamento istitutivo dell'Agenzia FRONTEX, che coinvolge un settore assai più ampio. Secondo l'Avvocato generale questa differenza in ordine alla portata *ratione materiae* delle norme avrebbe reso il comportamento del Consiglio non manifestamente sproporzionato. Cfr. Regolamento (CE) n. 334/2002 del Consiglio, del 18 febbraio 2002, che modifica il regolamento (CE) n. 1683/95 che istituisce un modello uniforme per i visti, in *GU* L 53 del 23.2.2002, pagg. 7-8. In ogni caso «anche qualora la prassi del Consiglio, che ha consentito al Regno Unito di cooperare all'adozione di determinati atti ai sensi del Titolo IV CE ovvero ai sensi dell'*acquis* di Schengen, fosse corretta, essa non ha valore giuridico di precedente e non vale a creare in capo al Regno Unito un diritto all'applicazione dell'art. 5 del protocollo di Schengen. Una giurisprudenza consolidata stabilisce che una mera prassi del Consiglio non vale a derogare a norme del Trattato CE e non può quindi costituire un precedente che vincoli le istituzioni della Comunità in ordine alla scelta del fondamento giuridico corretto», punto 124 delle Conclusioni dell'Avvocato generale, causa C-137/05.