

La convenzione stipulata nel 1990 ed entrata in vigore nel 1995 ha aperto uno spazio di libera circolazione nell'UE, abolendo i controlli interni ai confini nazionali

Schengen: l'ammiraglia europea al crocevia del futuro delle migrazioni

I progressi compiuti negli anni dall'UE sotto il cappello di Schengen non potevano tenere conto di due fattori che ne avrebbero stravolto le linee guida: l'allarme terroristico di matrice jihadista e le pressioni dei flussi migratori clandestini

di Claudia Svampa

Un popolo senza più frontiere: da dove veniamo

Fino a pochi anni fa bastava nominarla per percepirne la fonetica solida, promettente, fatta per durare: Schengen. Un nome geografico presto trasformato in un'idea di liberalizzazione, ma che fino al 1985 era solo una piccola cittadina lussemburghese nel distretto di Grevenmacher, non distante dai confini franco-tedeschi. E che ventisei anni fa diede nome e ospitalità alla stipula della celebre convenzione fortemente voluta dall'allora cancelliere tedesco Helmut Kohl insieme all'allora presidente francese François Mitterrand, gettando le basi del principio della libera circolazione in seno all'Unione Europea.

Dopo il primo accordo fra i cinque Paesi fondatori – Francia, Germania, Belgio, Lussemburgo e Paesi Bassi – firmato il 14 giugno 1985, fu la convenzione di Schengen, stipulata nel 1990 ed entrata in vigore nel 1995, ad aprire quell'iniziale spazio di libera circolazione a tutti i restanti Stati firmatari, creando un territorio senza frontiere che abolisse i controlli interni ai confini nazionali, perimetralmente sostenuto da un'unica frontiera esterna lungo la quale i controlli dello spazio Schengen sarebbero avvenuti secondo identiche procedure.

Onde evitare che lo spazio di libera circolazione di mezzi e persone non determinasse una falla nella sicurezza nazionale a seguito dell'abolizione dei controlli doganali e di frontiera, furono affiancate le cosiddette "misure compensative" atte a migliorare la cooperazione e il coordinamento fra i servizi di polizia e le autorità giudiziarie, allo scopo di preservare la

Il Sistema di informazione Schengen, un complesso data-base interconnesso a tutti i Paesi aderenti, che consente lo scambio di dati su persone e beni

sicurezza interna degli Stati membri e garantire l'efficacia alla lotta contro la criminalità organizzata.

È in questo contesto che è stato sviluppato il SIS, Sistema d'informazione Schengen, operativo dal 1995, un complesso data-base interconnesso a tutti i Paesi aderenti a Schengen che consente di scambiarsi dati relativi all'identità di persone e beni. La copertura del territorio, nello scambio informativo, è garantita dalle singole reti nazionali del SIS (dette N-SIS) dei vari Stati membri collegate a un sistema centrale (C-SIS) integrato a una rete chiamata "Sirene" che rappresenta l'interfaccia umana del SIS. Il SIS II – attualmente ancora in fase di test in tutte le sue funzionalità e condizioni di applicabilità – rappresenta invece l'evoluzione dell'attuale SIS, sperimentando funzionalità tecnologiche avanzate e di nuova generazione.

Dunque la cooperazione rafforzata all'interno del territorio UE, nata oltre un quarto di secolo fa, mirava in sintesi all'adozione di un quadro normativo condiviso dagli Stati membri focalizzato su più punti:

1. l'abolizione dei controlli sulle persone e sulle merci in transito alle frontiere interne agli Stati
2. un insieme di norme comuni da applicare alle persone che attraversano le frontiere esterne degli Stati membri UE
3. l'armonizzazione delle condizioni di ingresso e delle concessioni dei visti per i soggiorni brevi
4. il rafforzamento della cooperazione giudiziaria mediante un sistema di estradizione più rapido e una migliore trasmissione dell'esecuzione delle sentenze penali
5. il rafforzamento della cooperazione tra polizie, compresi i diritti di osservazione e inseguimento transfrontaliero
6. la creazione e lo sviluppo del sistema d'informazione Schengen (SIS).

La "crescita" della cooperazione intergovernativa dello spazio Schengen, nata in un primo momento al di fuori della normativa UE, ha trovato poi la sua legittimazione attraverso l'entrata in vigore del trattato di Amsterdam (1 maggio 1999) con il quale tale cooperazione, con un protocollo addizionale, è stata integrata nell'Unione Europea incorporando gli accordi di Schengen nel cosiddetto "primo pilastro" del Trattato di Maastricht (1992).

Tuttavia i progressi compiuti dall'UE sotto il cappello Schengen nel corso degli anni non potevano tenere conto di due fattori che tempo dopo ne avrebbero stravolto le linee guida nel perseguimento degli obiettivi: in primis l'allarme terroristico, esploso in maniera prorompente a seguito dagli attentati contro

Le nuove sfide al sistema Schengen

Le adesioni a Schengen nei Paesi europei		
Stati	Membro da:	In vigore da:
Belgio Francia Germania Lussemburgo Paesi Bassi Monaco	4 giugno 1985	26 marzo 1995
Italia	27 novembre 1990	26 ottobre 1997
Portogallo Spagna	25 giugno 1992	26 marzo 1995
Austria	28 aprile 1995	1° aprile 1998
Grecia	6 novembre 1992	26 marzo 2000
Danimarca Finlandia Svezia	19 dicembre 1996	25 marzo 2001
Islanda Norvegia		
Slovenia Estonia	1° maggio 2004	21 dicembre 2007 (<i>confini terrestri e marittimi</i>)
Lettonia Lituania Polonia Repubblica Ceca Slovacchia Ungheria Malta		30 marzo 2008 (<i>aeroporti</i>)
Svizzera	16 ottobre 2004	12 dicembre 2008 (<i>confini terrestri</i>) 29 marzo 2009 (<i>aeroporti</i>)
Liechtenstein	28 febbraio 2008	1° novembre 2009
Cipro	1° maggio 2004	()
Bulgaria	1° gennaio 2007	()
Romania	1° gennaio 2007	()

gli Stati Uniti d'America l'11 settembre 2001, ma percepito in tutta evidenza come reale pericolo in casa solo qualche anno dopo, con le stragi di Madrid (11 marzo 2004) e di Londra (7 luglio 2005) che confermarono senza più dubbio quanto anche l'Europa fosse diventata un obiettivo sensibile del nuovo terrorismo jihadista. In secondo luogo l'escalation migratoria, che ha investito l'Europa quale Paese di destinazione – con flussi di provenienza extra-

Gli eventi politici nel Nord-Africa hanno acceso i riflettori sui possibili flussi migratori dalla sponda sud del Mediterraneo e sulla capacità di accoglienza degli Stati europei

europea che hanno portato il numero di immigrati stranieri sul territorio UE a quadruplicarsi dal 1985 a oggi – e che costituisce un elemento destabilizzante, rischiando di mettere in discussione la filosofia stessa di liberalizzazione ispiratrice dello spazio Schengen, uno dei risultati più tangibili e popolari conseguiti dall'UE.

La teoria dei trattati calata nella realtà: chi siamo

Oggi, sul territorio europeo, sono presenti poco più di 20 milioni di cittadini extracomunitari (Eurostat 2010) e quello delle politiche migratorie rappresenta uno dei maggiori dibattiti aperti e controversi in seno all'Unione.

I recenti e repentini eventi politici che hanno caratterizzato l'effetto domino delle proteste popolari in molti Paesi del mondo arabo e le conseguenti cadute dei regimi totalitari in Tunisia, Egitto e Libia hanno inderogabilmente riaperto i riflettori sulle potenzialità dei flussi migratori in arrivo dalla sponda sud del Mediterraneo e sulle possibili conseguenze in merito alle reali capacità di accoglienza degli Stati europei senza che la situazione migratoria possa degenerare in una vera e propria crisi.

Alla luce di ciò, non è più solo l'Italia – Paese fortemente esposto alle pressioni di clandestini in arrivo via mare – a chiedersi se lo spazio Schengen, così come concepito allora, sia oggi ancora la scelta giusta. Lo stesso presidente francese Nicolas Sarkozy, con un monito a effetto, nel maggio scorso ha allertato l'Unione dichiarando: “noi vogliamo che Schengen viva, ma perché Schengen viva Schengen deve essere riformata”.

In una lettera a firma congiunta inviata lo scorso aprile a Herman Van Rompuy, presidente del Consiglio europeo e José Manuel Barroso presidente della Commissione europea, Nicolas Sarkozy e Silvio Berlusconi hanno definito i punti di revisione necessari perché il principio di libera circolazione all'interno dello spazio Schengen possa continuare a esistere, scongiurando il pericolo di una vera e propria crisi determinata da flussi migratori incontrollati che possano minare la fiducia dei concittadini rispetto allo stesso principio.

Il presidente francese e il premier italiano hanno allora richiesto che l'Unione Europea concretizzi i propri impegni da un lato nel ridefinire le relazioni con i Paesi terzi (prioritariamente quelli della sponda sud del Mediterraneo) e dall'altro nel rivedere “in profondità la normativa interna in questo settore”. Specifica attenzione è stata posta dai due leader al partenariato con i Paesi terzi che assicuri tanto il sostegno UE verso costoro quanto una cooperazione rapida ed efficace dei partner

Le nuove sfide al sistema Schengen



extraeuropei nella lotta all'immigrazione illegale, comprensiva della riammissione dei migranti clandestini nei Paesi di provenienza.

In relazione alla possibilità di un afflusso massiccio di profughi provenienti dalla Libia, Berlusconi e Sarkozy hanno chiesto inoltre ai presidenti del Consiglio e della Commissione UE “una nuova solidarietà tra gli Stati membri” affinché i Paesi più esposti ai flussi in arrivo possano beneficiare “di un piano operativo definito in anticipo che tenga conto delle capacità di accoglienza di ciascuno dei partner così come degli sforzi già sostenuti”.

Non ultimo, al terzo punto della lettera, oltre al rafforzamento dell'agenzia Frontex – che costituisce un imperativo prioritario – è proprio il rafforzamento della governance nello spazio Schengen ad essere stato sottolineato quale oggetto di un seguito politico più strutturato, anche attraverso una maggiore visibilità delle discussioni affrontate in seno all'ultimo consiglio GAI (Giustizia e Affari interni) dello scorso giugno.

Un sogno difficile da realizzare: dove andiamo

Proprio la Comunicazione della Commissione sulle migrazioni, inviata il 4 maggio scorso al Parlamento europeo – a seguito anche delle conclusioni raggiunte dal Consiglio europeo dell'11 e del 24 marzo e del Consiglio GAI dell'11 aprile – ha più concretamente affrontato il nuovo meccanismo della governance di Schengen.

Il futuro di Schengen dipende anche dalla tenuta degli accordi di partenariato con i Paesi mediterranei, che saranno la discriminante dei programmi di prevenzione nella lotta alla immigrazione illegale

Il sistema intergovernativo *inter pares*, che è attualmente in vigore nell'UE per garantire l'applicazione delle norme comuni, dovrebbe poter essere revisionato basandosi su "un approccio a livello dell'Unione, con la partecipazione di esperti degli Stati membri e di Frontex, diretto dalla Commissione" come recita la stessa Comunicazione.

Il meccanismo proposto mira ad assicurare una maggiore trasparenza, correggendo le eventuali misure di *follow-up* rilevate rispetto ai punti deboli valutati dagli esperti. Inoltre nella revisione della governance di Schengen è prevista l'istituzione di "un meccanismo che permetta all'Unione di gestire sia le situazioni in cui uno Stato membro non adempie all'obbligo di controllare la propria sezione di frontiera esterna, sia quelle in cui un tratto particolare della frontiera esterna diventa oggetto di pressione inaspettata e grave a seguito di eventi esterni". La salvaguardia di Schengen è dunque in questo allargamento di ruoli e collaborazioni nella valutazione dei rischi alle frontiere esterne, allo scopo di evitare che iniziative unilaterali dei singoli Paesi sottoposti a maggiori pressioni costringano alla reintroduzione dei controlli alle frontiere interne o all'intensificazione di controlli di polizia.

Tuttavia il futuro della libera circolazione di persone e mezzi nel territorio della UE non potrà non tener conto di quell'insieme di fattori, strettamente interconnessi tra di loro, che saranno determinanti nel futuro delle migrazioni. Fattori condizionanti come l'evoluzione delle "road maps" nei Paesi in cui i governi precedenti sono caduti o che sono in rivolta e dove gli esiti di stabilità e tenuta governativa interna costituiranno l'ago della bilancia dei temuti esodi di massa verso l'Europa.

Così com'è, il futuro di Schengen non potrà più prescindere dalla consapevolezza che la stabilità e la tenuta degli accordi di partenariato con i Paesi della sponda sud del Mediterraneo saranno la discriminante dei programmi di prevenzione nella lotta all'immigrazione illegale e, in condizioni di negoziazione difficile come quelle attuali, l'incentivazione concreta e proporzionale al risultato raggiunto potrebbe costituire una sollecitazione importante nel conseguimento dell'obiettivo di una stabile collaborazione nella gestione dei flussi fra le due sponde del Mediterraneo.

Perché la posta in gioco è alta e Schengen, l'ammiraglia europea delle politiche comunitarie, rischia di finire rottamata nella ritardata comprensione del fenomeno della primavera araba e delle sue possibili ripercussioni.