

Schengen, l'open space d'Europa

La storia, gli sviluppi normativi, l'organizzazione e le prospettive della Convenzione che dal 1995 ha abbattuto progressivamente le frontiere degli Stati europei, dando veste concreta al principio di libera circolazione delle persone

Lo spazio Schengen è un territorio dove la libera circolazione delle persone è garantita, dove le frontiere interne sono state abolite, sostituendole con un'unica frontiera esterna

Fu a Schengen, una piccola e fino ad allora quasi sconosciuta cittadina lussemburghese nel distretto di Grevenmacher, non distante dai confini franco-tedeschi che il 14 giugno 1985 furono gettate le prime basi della cooperazione rafforzata all'interno dell'Unione Europea, con la firma del primo accordo fra i cinque Paesi fondatori – Francia, Germania, Belgio, Lussemburgo e Paesi Bassi – che mirava a eliminare in via progressiva i controlli alle frontiere comuni, introducendo in una sorta di open space europeo il regime di libera circolazione di merci e cittadini degli Stati firmatari, degli altri Stati membri della Comunità o di Paesi terzi.

La Convenzione di Schengen

A completamento di questo primo accordo, gli stessi cinque Paesi, il 19 giugno 1990, stipularono la Convenzione di Schengen, entrata in vigore nel 1995, aprendo 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 e, a livello perimetrale, sostenuto da un'unica frontiera esterna lungo la quale i controlli dello spazio Schengen sarebbero avvenuti secondo identiche procedure.

Lo spazio Schengen

Lo spazio Schengen rappresenta un territorio dove la libera circolazione delle persone è garantita. Gli Stati firmatari del trattato hanno abolito tutte le frontiere interne sostituendole con un'unica frontiera esterna. Entro tale spazio si applicano regole

e procedure comuni in materia di visti, soggiorni brevi, richieste d'asilo e controlli alle frontiere. Contestualmente, per garantire la sicurezza all'interno dello spazio di Schengen, è stata potenziata la cooperazione e il coordinamento tra i servizi di polizia e le autorità giudiziarie

La cooperazione Schengen

La cooperazione Schengen è stata inserita nel quadro legislativo dell'Unione Europea attraverso il trattato di Amsterdam del 1997. Tuttavia, non tutti i partecipanti alla cooperazione Schengen sono membri dello spazio Schengen, perché non desiderano abolire i controlli alle frontiere oppure perché non soddisfano i requisiti richiesti per l'applicazione dell'*acquis* di Schengen.

L'*acquis* di Schengen

Dopo l'entrata in vigore della Convenzione di Schengen, numerose norme e regole hanno modificato l'organizzazione dei controlli alle frontiere, della politica dell'immigrazione e della cooperazione tra le polizie degli Stati firmatari. Il complesso di queste norme, dei trattati istitutivi e degli atti di adesione costituisce il cosiddetto "acquis" di Schengen, vale a dire ciò che è stato acquisito (in lingua francese *acquis* è il participio passato del verbo *acquies*).

Le disposizioni che costituiscono l'*acquis* di Schengen sono:

- l'accordo firmato a Schengen il 14 giugno 1985 tra gli Stati del Benelux, Francia e la Germania
- la convenzione di applicazione dell'accordo, firmata a Schengen il 19 giugno 1990 tra Belgio, Germania, Francia, Lussemburgo e Paesi Bassi, nonché l'atto finale e le dichiarazioni
- i protocolli e gli accordi di adesione all'accordo e alla convenzione di applicazione con i seguenti Paesi: Italia, Spagna, Portogallo, Grecia, Austria, Danimarca, Finlandia e Svezia
- le decisioni e le dichiarazioni del Comitato esecutivo istituito dalla Convenzione di Schengen
- le decisioni per l'attuazione della Convenzione adottate dagli organi cui il Comitato esecutivo ha conferito poteri decisionali.

Il Trattato di Amsterdam, ha riformato il terzo pilastro del Trattato di Maastricht (Giustizia e Affari interni) decidendo, tra l'altro, l'incorporazione del sistema Schengen e dell'*acquis*, nell'ambito dell'Unione Europea.

Il Trattato di Amsterdam, procedendo all'integrazione di Schengen nell'Unione Europea con apposito protocollo allegato

L'*acquis* di Schengen è il complesso di norme e regole che hanno modificato la organizzazione dei controlli alle frontiere, della politica della immigrazione e della cooperazione di polizia degli Stati

Dopo i cinque Paesi firmatari – Francia, Germania, Benelux – quasi tutti gli altri Stati UE hanno via via aderito alla Convenzione. L'Italia è entrata a far parte dell'area Schengen il 27 novembre 1990

al Trattato, ha comunitarizzato alcune materie. Sono state spostate nel primo pilastro, in cui vige il metodo comunitario, le seguenti materie:

- asilo e immigrazione
- controllo delle frontiere esterne
- cooperazione giudiziaria in materia civile.

Nel terzo pilastro, ove è rimasta esclusivamente la cooperazione di polizia e la cooperazione giudiziaria, la materia è quasi completamente disciplinata dalle regole di diritto internazionale pubblico anziché dal diritto comunitario e le decisioni richiedono ancora l'unanimità.

Lo sviluppo e l'estensione di Schengen

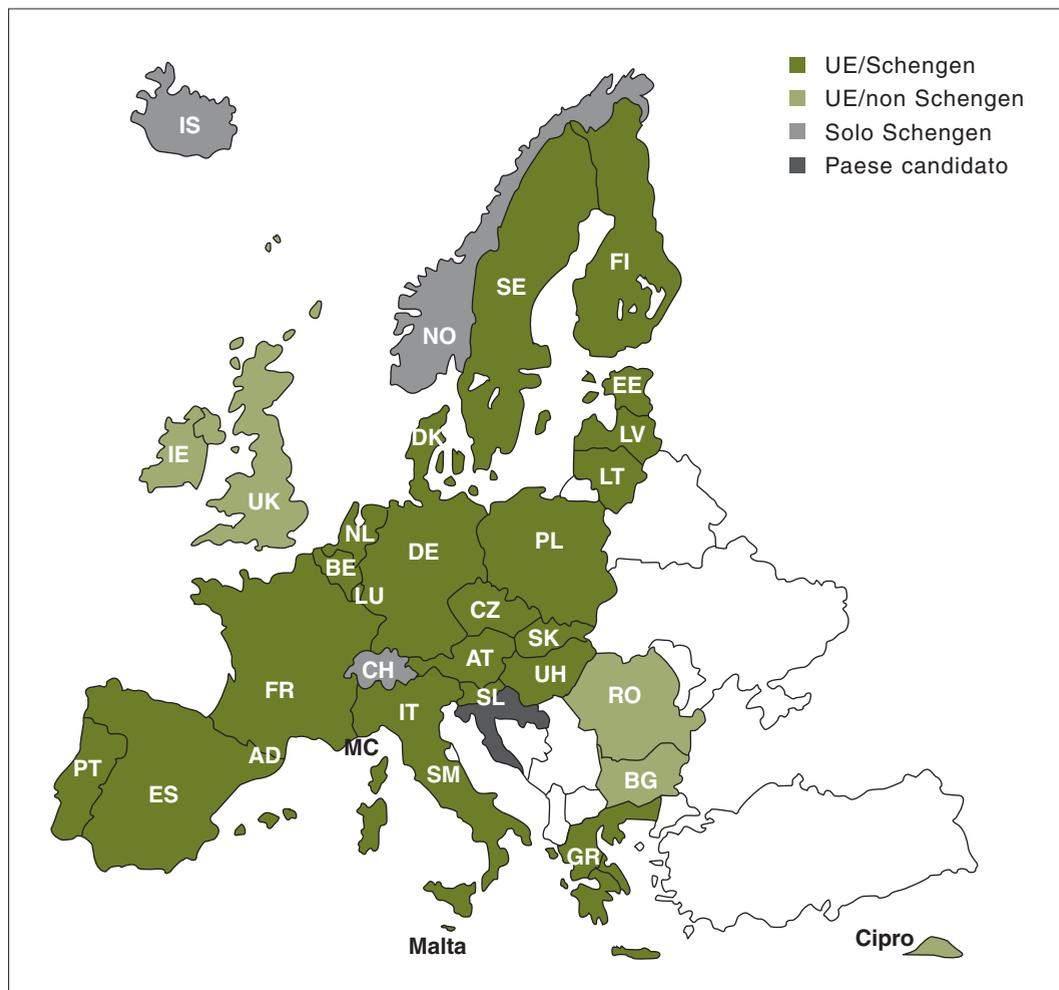
Successivamente alla stipula della Convenzione di Schengen del 1990 da parte dei cinque Paesi fondatori, aderirono altri Stati dell'Unione Europea: l'Italia (27 novembre 1990), la Spagna e il Portogallo (il 25 giugno 1992) la Grecia (6 novembre 1992) l'Austria (28 aprile 1995). A partire dal 19 novembre 1996 sono stati integrati negli accordi anche la Norvegia e l'Islanda che, pur non facendo parte dell'Unione Europea appartenevano all'Unione nordica che prevedeva norme simili per i Paesi scandinavi, dei quali tre (Finlandia, Svezia e Danimarca) facevano già parte dell'Unione Europea.

I nuovi Paesi aderenti all'Unione Europea dal 2004 al 2007 sono invece tutti obbligati ad entrare a far parte dello spazio Schengen: Repubblica ceca, Estonia, Lettonia, Lituania, Ungheria, Malta, Polonia, Slovenia e Slovacchia sono entrati il 21 dicembre 2007, mentre Bulgaria, Cipro e Romania non sono ancora membri a pieno titolo dello spazio Schengen e i controlli alle frontiere tra questi e lo spazio Schengen persisteranno fino a quando il Consiglio europeo non deciderà che le condizioni per l'abolizione dei controlli sono state rispettate.

In ultimo anche la Svizzera, che non fa parte dell'Unione, è entrata a far parte dell'area Schengen (12 dicembre 2008), mentre il Liechtenstein ha sottoscritto un protocollo di partecipazione il 20 febbraio 2008.

In maniera indiretta aderiscono agli accordi di Schengen anche i micro Stati di San Marino e Città del Vaticano, che pur non avendo stipulato accordi diretti entrano a far parte dello spazio Schengen non avendo barriere doganali con l'Italia. Non hanno aderito invece agli accordi di Schengen e non fanno parte del suo spazio il Regno Unito e la Repubblica d'Irlanda.

Per conciliare libertà e sicurezza, la libera circolazione è stata affiancata dalle cosiddette "misure compensative" volte a



migliorare la cooperazione e il coordinamento fra i servizi di polizia e le autorità giudiziarie al fine di preservare la sicurezza interna degli Stati membri e segnatamente per lottare in maniera efficace contro la criminalità organizzata.

Il Sistema di informazione Schengen

È in questo contesto che è stato sviluppato il Sistema d'informazione Schengen (SIS). Il SIS è una base dati sofisticata che consente alle competenti autorità degli Stati Schengen di scambiare dati relativi all'identità di determinate categorie di persone e di beni.

Mentre il SIS è operativo dal 1995, si sta lavorando su un nuovo sistema dotato di funzionalità progredite e basato su

Il Sistema informativo Schengen (SIS) e le sue evoluzioni tecniche. È in fase di test il passaggio al nuovo SIS II, dotato di funzioni avanzate e tecnologie d'avanguardia

tecnologie di punta. Questo nuovo sistema (SIS II) è attualmente in fase di test, in cooperazione con gli Stati membri.

Gli Stati membri alimentano il SIS attraverso reti nazionali (N-SIS) collegate a un sistema centrale (C-SIS) integrato da una rete chiamata Sirene, che contiene informazioni complementari richieste all'ingresso nazionale. Questa rete è l'interfaccia "umano" del SIS.

Il Consiglio Giustizia e Affari interni del dicembre 2006 ha dato la sua approvazione al progetto SISone4all (un progetto degli Stati membri coordinato dal Portogallo). Il SISone4all ha costituito una soluzione temporanea per collegare nove Paesi membri UE-2004 alla versione esistente del SIS1+, con alcuni adattamenti tecnici. Il riuscito completamento di SISone4all, insieme alle positive valutazioni di Schengen, hanno permesso di sopprimere i controlli alle frontiere interne con i Paesi di nuova adesione alla fine del 2007 per quanto riguarda le frontiere terrestri e marittime, e nel marzo 2008 per quanto riguarda le frontiere aeree.

La soppressione dei controlli alle frontiere interne ha creato le premesse per attuare approcci alternativi e meno rischiosi nel passaggio dal SIS1+ al SIS II. Avendo richiesto gli Stati membri più tempo per testare il sistema e adottare una strategia meno rischiosa per il passaggio dal vecchio al nuovo sistema, la Commissione ha presentato delle proposte per una regolamentazione e una decisione che definisce i compiti e le responsabilità delle varie parti coinvolte nella preparazione per la migrazione al SIS II (compresi i test e qualsiasi altro sviluppo necessario in questa fase). Queste proposte sono state adottate dal Consiglio il 24 ottobre 2008.

Le misure adottate dagli Stati membri nel quadro della cooperazione Schengen

Le norme principali adottate nel quadro di Schengen prevedono tra l'altro:

- l'abolizione dei controlli sulle persone alle frontiere interne
- un insieme di norme comuni da applicare alle persone che attraversano le frontiere esterne degli Stati membri UE
- l'armonizzazione delle condizioni di ingresso e delle concessioni dei visti per i soggiorni brevi
- il rafforzamento della cooperazione tra le polizie (compresi i diritti di osservazione e di inseguimento transfrontaliero)
- il rafforzamento della cooperazione giudiziaria mediante un sistema di estradizione più rapido e una migliore trasmissione dell'esecuzione delle sentenze penali

Le regole previste dal Codice frontiere Schengen si applicano a chiunque attraversi le frontiere interne o esterne di un Paese dell'UE

■ la creazione e lo sviluppo del Sistema d'informazione Schengen (SIS).

Codice frontiere Schengen

Il regolamento 562/2006 (Codice frontiere Schengen) opera una rifusione dell'*acquis* esistente relativo ai controlli di frontiera sulle persone. L'obiettivo è consolidare e sviluppare la componente legislativa della politica di gestione integrata delle frontiere, precisando le norme che disciplinano l'attraversamento delle frontiere esterne.

Il regolamento si applica a chiunque attraversi le frontiere interne o esterne di un Paese dell'UE. Le frontiere esterne possono essere attraversate soltanto ai valichi di frontiera e durante gli orari di apertura stabiliti.

Quando attraversano una frontiera esterna, i cittadini dell'Unione Europea e tutti gli altri beneficiari del diritto alla libera circolazione nell'UE (per esempio, i familiari di un cittadino dell'UE) sono sottoposti a una verifica minima. L'obiettivo è accertare l'identità del soggetto che viaggia, sulla base del suo documento di viaggio e tramite la semplice e rapida verifica della validità del documento e della presenza di indizi di falsificazione. I cittadini di Paesi terzi sono sottoposti a verifiche approfondite delle condizioni d'ingresso, ivi inclusa la verifica del Sistema di informazione visti (VIS), nonché, se necessario, dei documenti che autorizzano il soggiorno e l'esercizio di un'attività professionale.

Per un soggiorno non superiore a tre mesi nell'arco di sei mesi, i cittadini di Paesi terzi devono:

- essere in possesso di un documento di viaggio
- essere in possesso di un visto valido, se richiesto
- giustificare lo scopo del soggiorno previsto e disporre di mezzi di sussistenza sufficienti
- non essere segnalati nel Sistema di informazione Schengen (SIS) ai fini della non ammissione
- non essere considerati una minaccia per l'ordine pubblico, la sicurezza interna, la salute pubblica o le relazioni internazionali dei Paesi dell'UE.

Sono respinti dal territorio i cittadini di Paesi terzi che non soddisfano tutte queste condizioni, fatte salve disposizioni particolari (ad esempio ragioni umanitarie).

A effettuare le verifiche sono le guardie di frontiera. Queste sono tenute al pieno rispetto della dignità umana nell'esercizio delle loro funzioni e non possono operare discriminazioni in

In caso di minaccia grave per l'ordine pubblico o la sicurezza interna, un Paese UE può in via eccezionale ripristinare il controllo alle frontiere interne per un periodo limitato

ragione del sesso, della razza o dell'origine etnica, della religione o delle convinzioni, della disabilità, dell'età o dell'orientamento sessuale.

I Paesi dell'UE predispongono personale e risorse appropriate e sufficienti affinché il controllo alle frontiere esterne sia di livello elevato ed uniforme. Essi assicurano che le guardie di frontiera siano professionisti specializzati e debitamente formati. I Paesi dell'UE si prestano assistenza ai fini di un'applicazione efficace del controllo. La cooperazione operativa è coordinata da Frontex, l'Agenzia europea per il controllo e la gestione delle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione Europea.

Chiunque, indipendentemente dalla cittadinanza, può attraversare le frontiere interne a qualsiasi valico, senza che siano effettuate verifiche. La polizia può effettuare controlli nelle zone di frontiera come sul resto del territorio, a condizione che questi non abbiano effetto equivalente alle verifiche di frontiera.

In caso di minaccia grave per l'ordine pubblico o la sicurezza interna, un Paese dell'UE può in via eccezionale ripristinare il controllo alle frontiere interne per un periodo limitato. Quando intende provvedere in tal senso ne dà comunicazione quanto prima agli altri Paesi dell'UE e alla Commissione europea. Anche il Parlamento europeo deve essere informato.

I Paesi dell'UE e la Commissione si consultano, almeno quindici giorni prima della data prevista per il ripristino, per organizzare una cooperazione reciproca ed esaminare la proporzionalità delle misure rispetto agli avvenimenti all'origine del ripristino del controllo. La decisione di ripristinare il controllo alle frontiere interne è presa secondo criteri di trasparenza e ne viene data piena informazione al pubblico, salvo che imprescindibili motivi di sicurezza lo impediscano.

Per motivi di ordine pubblico o di sicurezza interna, il Paese dell'UE interessato può in via eccezionale ripristinare immediatamente il controllo alle frontiere interne e avvertirne gli altri Paesi dell'UE e la Commissione solo in seguito.

La partecipazione della Danimarca

Nonostante sia già firmataria della convenzione di Schengen, la Danimarca può scegliere nell'ambito dell'UE se applicare o meno ogni nuova misura basata sul Titolo IV del Trattato CE, sebbene tale misura costituisca uno sviluppo dell'*acquis* di Schengen. La Danimarca è tuttavia vincolata da alcune misure in materia di politica comune dei visti.

I casi dell'Irlanda e del Regno Unito, membri UE ma non di Schengen, e quelli di Svizzera, Islanda e Norvegia, che non fanno parte dell'Unione, ma sono associate alla Convenzione

La partecipazione dell'Irlanda e del Regno Unito

Conformemente al protocollo allegato al Trattato di Amsterdam, l'Irlanda e il Regno Unito possono avvalersi, in tutto o in parte, delle disposizioni dell'*acquis* di Schengen dopo una decisione del Consiglio votata all'unanimità dagli Stati firmatari e dal rappresentante del governo dello Stato interessato.

La partecipazione della Svizzera e del Liechtenstein

L'UE ha concluso un accordo con la Svizzera relativo alla sua partecipazione allo spazio di Schengen (Gazzetta ufficiale L 53 del 27 febbraio 2008); in seguito a tale accordo la Svizzera si è unita raggiungendo lo stesso status di associata di Norvegia e Islanda. Un protocollo sulla partecipazione del Liechtenstein nello spazio di Schengen è stato sottoscritto il 20 febbraio 2008.

La partecipazione di Islanda e Norvegia

L'Islanda e la Norvegia sono associate allo sviluppo del Trattato di Schengen e pur non disponendo di un diritto di voto nel comitato esecutivo di Schengen, questi Paesi potevano esprimere pareri e formulare proposte. Per prorogare tale associazione, il 18 maggio 1999 è stato sottoscritto l'accordo sull'associazione di Islanda e Norvegia all'attuazione, l'applicazione e lo sviluppo dell'*acquis* di Schengen, in base alla decisione del Consiglio del 17 maggio 1999, tra Islanda, Norvegia e Unione Europea.

Nei settori dell'*acquis* di Schengen che si applicano all'Islanda e alla Norvegia, le relazioni fra questi due Paesi, da un lato, e l'Irlanda e il Regno Unito dall'altro, sono regolate da un accordo approvato dal Consiglio il 28 giugno 1999 (Gazzetta ufficiale L 15 del 20 gennaio 2000).

Le relazioni con i Paesi terzi: principi comuni

La progressiva estensione dello spazio Schengen all'insieme degli Stati membri dell'UE ha portato alcuni Paesi terzi che hanno relazioni specifiche con l'UE a partecipare alla cooperazione Schengen. Il prerequisito che i Paesi non UE devono possedere per associarsi all'*acquis* di Schengen è la sottoscrizione di un accordo sulla libera circolazione delle persone tra tali Stati e l'UE (come pattuito dall'accordo sullo Spazio economico europeo nel caso dell'Islanda, della Norvegia e del Liechtenstein, e dall'accordo sulla libera circolazione delle persone nel caso della Svizzera).

Questa partecipazione consente a tali Paesi di:

Schengen, l'open space d'Europa

- essere inclusi nello spazio costituito per l'assenza di controlli alle frontiere interne
- applicare le disposizioni dell'*acquis* di Schengen e tutti i testi adottati riguardanti i principi ispiratori (testi "*Schengen relevant*")
- essere associati al processo decisionale riguardante i testi "*Schengen relevant*".

In pratica, tale associazione si avvale di comitati misti che si riuniscono a margine dei gruppi di lavoro del Consiglio dell'UE. Questi riuniscono rappresentanti dei governi degli Stati membri dell'UE, della Commissione e dei governi dei Paesi terzi. I Paesi associati partecipano pertanto alle discussioni sullo sviluppo dell'*acquis* di Schengen, tuttavia non partecipano alle votazioni¹.

(Cla Sva)

¹ Fonti: www.europa.eu, www.sicurezzapubblica.it, www.camera.it, www.interno.gov.it