

Capitolo I – Introduzione

1. Finalità dell'indagine conoscitiva.

Il Comitato parlamentare di controllo, che è stato istituito a norma della legge 30 settembre 1993, n. 388, con l'incarico di esaminare l'attuazione e il funzionamento della Convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen, in seguito all'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam e della comunitarizzazione della materia, ha visto trasformare le proprie competenze, dall'originario potere consultivo nella forma del parere vincolante sugli atti relativi all'*acquis* di Schengen, in mera attività di controllo sul funzionamento dei dispositivi e delle norme relative al complesso delle materie ricadenti nell'area Schengen.

Con detta indagine conoscitiva il Comitato ha inteso, pertanto, nell'ambito delle competenze attualmente attribuitegli, approfondire la conoscenza di alcuni aspetti collegati all'effettiva realizzazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia in un'Europa dai confini allargati, identificando gli strumenti e le azioni comuni che gli Stati membri dell'Unione, vecchi e nuovi, devono intraprendere per garantire la libertà di circolazione delle persone, in condizioni di sicurezza.

I dieci paesi, che dal 1° maggio 2004 sono entrati a far parte dell'Unione, hanno contestualmente aderito all'accordo di Schengen, anche se gran parte delle disposizioni relative all'*acquis* verranno applicate soltanto al momento dell'abolizione dei controlli alle frontiere interne. Pertanto, l'indagine ha cercato di individuare le problematiche più evidenti legate al periodo transitorio loro concesso per l'adeguamento affinché si dotino di politiche uniformi a quelle del resto dell'Europa in materia di visti, di controllo delle frontiere e dell'immigrazione.

Partendo dall'evoluzione dell'area Schengen, e dalla sua successiva incorporazione nel quadro giuridico comunitario, sono stati oggetto di analisi e riflessione le diverse modalità di applicazione delle disposizioni dell'*acquis* negli Stati Ue e in quelli extra Ue. A tal fine il Comitato ha svolto missioni in Islanda e in Polonia.

In vista della costruzione di uno spazio di libertà, di sicurezza e giustizia sono state quindi esaminate le misure previste e quelle adottate, la legislazione in preparazione e quella in vigore, riguardanti le frontiere, i visti, i sistemi di informazione e le modalità di utilizzo dei dati nel rispetto della privacy, esaminando gli strumenti e i programmi volti a garantire un livello adeguato di controllo e sorveglianza delle nuove frontiere interne ed esterne, sia attraverso il rafforzamento della cooperazione internazionale di polizia, che con adeguate politiche di sostegno ai nuovi Stati membri.

Nel corso dell'indagine, è inoltre emerso, come i problemi e le questioni che attengono alla libera circolazione, alla sicurezza delle frontiere e alla cooperazione tra le autorità incaricate dell'ordine pubblico e dell'applicazione della legge, abbiano evidenziato di recente

l'esigenza di realizzare un giusto equilibrio tra la sicurezza dei cittadini e le libertà civili e, come senza la tutela effettiva dei diritti fondamentali della persona, non si possa realizzare lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

A tal fine è stato dedicato ampio spazio alla trattazione della legislazione in preparazione relativa al quadro giuridico di riferimento, alle finalità e alle modalità di funzionamento del Sistema d'informazione Schengen di nuova generazione, il SIS II, e a quella relativa al VIS, Sistema d'Informazione Visti, nonché alle ulteriori proposte e Accordi in materia.

Capitolo II — Schengen e l'Unione europea

L'esigenza di progettare una politica comune in materia di immigrazione diviene evidente, all'interno della Comunità europea, nel 1985, con l'istituzione del mercato libero, ovvero di uno spazio senza frontiere aperto alla libera circolazione delle merci, dei servizi, dei capitali e in ultimo delle persone. L'abolizione delle frontiere interne rende necessaria una riflessione su una politica comune in materia di ingressi, di visti, di asilo e di status dei rifugiati, ovvero sugli aspetti legati alla regolazione del fenomeno migratorio.

Gli Stati europei, allora come oggi, seppur favorevoli alla cooperazione in materia di immigrazione, erano portatori di indirizzi non omogenei: l'accordo fu quindi raggiunto in ambito intergovernativo e fra un numero limitato di Stati.

Nel 1985 Belgio, Francia, Germania, Lussemburgo e Paesi Bassi conclusero la Convenzione di Schengen relativa all'eliminazione graduale dei controlli alle frontiere comuni. Con il passare degli anni, il numero degli Stati contraenti aumentò con l'adesione dell'Italia nel 1990, della Spagna e del Portogallo nel 1991, della Grecia nel 1992, dell'Austria nel 1995, e in ultimo della Danimarca, della Finlandia e della Svezia nel 1996.

La Convenzione instaura uno spazio di libera circolazione entro il quale i cittadini degli Stati contraenti possono muoversi senza dover subire alcun controllo, prevede però che, per esigenze di ordine pubblico o di sicurezza nazionale, una parte contraente, previa consultazione delle altre parti, possa ripristinare seppur per un periodo limitato i controlli di frontiera adeguati alla situazione.

Le frontiere esterne divengono il tracciato contenitivo dell'*acquis* interno, pertanto possono essere attraversate soltanto ai valichi autorizzati e durante le ore convenute, in modo da permettere controlli uniformi da parte di tutte le parti contraenti seppur nel quadro delle competenze nazionali e delle diverse legislazioni nazionali in materia.

In tal modo, la Convenzione definisce la condizione di circolazione degli stranieri in relazione ai requisiti indispensabili per l'ingresso nell'*acquis*, prevedendo che questi debbano essere in possesso di un documento valido che consenta di attraversare la frontiera, e che esibiscano, se richiesti, i documenti che motivano le finalità e le condizioni del soggiorno previsto, la capacità di sostenersi economicamente sia per la durata del soggiorno, sia per il ritorno nel Paese

di provenienza o per il transito verso un Paese terzo. Lo straniero non deve essere altresì segnalato ai fini della non ammissione e non deve essere considerato pericoloso per l'ordine pubblico, la sicurezza nazionale o le relazioni internazionali di uno degli Stati contraenti.

A tal fine, la Convenzione istituisce il Sistema d'informazione Schengen, un sistema comune informatizzato di archivio e scambio dati in grado di garantire reciproca assistenza e collaborazione alle parti contraenti.

Per gli stranieri, la Convenzione prevede inoltre l'istituzione di un visto uniforme per soggiorni di breve durata, ovvero per un periodo non superiore a tre mesi per semestre, valido per uno o più ingressi, sia per esigenze di viaggio che per esigenze di transito. Per soggiorni di lunga durata o comunque superiori a tre mesi, la Convenzione riconosce ancora la validità dei visti rilasciati dal singolo Stato secondo le leggi nazionali.

Nel caso in cui lo straniero non sia in possesso dei requisiti per il soggiorno nel territorio di una delle parti contraenti, la Convenzione stabilisce che questo debba lasciare il territorio dello Stato e che non possa nemmeno recarsi nel territorio di altro Stato contraente; qualora non ottemperi al suddetto obbligo, deve essere allontanato anche con l'uso della forza, specie quando vi siano motivi di sicurezza nazionale o di ordine pubblico. Le misure di accompagnamento possono essere previste verso il Paese di origine o verso altri Stati in applicazione delle disposizioni degli accordi di riammissione conclusi dalle parti contraenti.

La Convenzione prevede l'istituzione di un Comitato esecutivo con il compito di vigilare sull'applicazione della Convenzione e sul rispetto delle disposizioni in essa contenute nonché incaricato di agevolare l'adeguamento delle legislazioni nazionali ai principi espressi in materia.

La convenzione di Schengen pone infine dei principi anche in materia di ordine pubblico e sicurezza nazionale, poiché prevede la cooperazione dei servizi di polizia dei diversi Stati ai fini della prevenzione e della ricerca nel settore della criminalità e in tema di immigrazione clandestina.

Assente del tutto la previsione di un adeguato controllo giurisdizionale, che, anche dopo l'incorporazione dell'*acquis* nel quadro giuridico comunitario, rimane un tema assai complesso e per la cui più completa trattazione rimandiamo all'audizione del Prof. Bruno Nascimbene.

Il Trattato sull'Unione europea, firmato a Maastricht il 7 febbraio 1992 e entrato in vigore il 1° novembre 1993, istituisce l'Unione europea e ne introduce la cittadinanza, da affiancare a quella nazionale. Tale cittadinanza conferisce ai cittadini europei il diritto di circolare e risiedere liberamente nella Comunità; ciononostante il Trattato non tiene conto della Convenzione di Schengen. Il Trattato definisce le strutture normative (pilastri) che configurano l'architettura dell'Unione europea e ne definiscono le basi giuridiche. Il titolo VI, dedicato alla cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni, ricade all'interno del terzo pilastro, per il quale si applica la cooperazione intergovernativa che attribuisce potere agli Stati membri.

Il Trattato prevede comunque il cosiddetto processo di comunitarizzazione, ovvero il passaggio di alcune materie dall'ambito di competenza di un pilastro all'altro.

È solo con il Trattato di Amsterdam, firmato il 2 ottobre 1997 ed entrato in vigore il 1° maggio 1999, che l'*acquis* di Schengen viene incorporato nel quadro giuridico comunitario e dell'Unione europea col Protocollo di Amsterdam, allegato al Trattato. Per la prima volta, inoltre viene applicato il metodo della comunitarizzazione con riferimento alle materie attinenti a libertà di circolazione delle persone, visti, asilo, immigrazione e frontiere, che passano al primo pilastro, regolato dal metodo comunitario che riduce il ruolo dei governi nazionali a favore delle istituzioni comunitarie, ovvero proposta della Commissione europea, adozione da parte del Consiglio e del Parlamento europeo e controllo del rispetto del diritto comunitario da parte della Corte di giustizia. Il Trattato prevede altresì che il Consiglio, allo scopo di istituire uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia, divenga competente per l'adozione di misure volte ad assicurare la libera circolazione delle persone, nonché di ulteriori misure nei settori dell'asilo, dell'immigrazione e della salvaguardia dei diritti dei cittadini dei paesi terzi e indica che tale definizione avvenga entro un periodo di cinque anni, ovvero fissa al 1 maggio 2004 il termine utile per la progressiva attuazione di un quadro giuridico comunitario per lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia e per la definizione di una politica comune sull'asilo e sull'immigrazione basata su un sistema uniforme di norme e di regole.

Il processo appena descritto ha come conseguenza la scissione tra le cosiddette « basi » giuridiche e tra le materie che possono essere ricondotte all'area Schengen. Una base giuridica è rappresentata dal Trattato dell'Unione europea, in materia di cooperazione giudiziaria penale e di polizia; un'altra è rappresentata dal Trattato CE, che si occupa di visti, immigrazione, asilo e cooperazione giudiziaria civile.

Tuttavia, pur essendo dinanzi a pilastri o a basi giuridiche diverse, la considerazione dei profili UE e CE contenuta nel trattato di Amsterdam e nei suoi sviluppi, prevede una connotazione comune individuabile nella costruzione di uno spazio di libertà, di sicurezza e giustizia.

Tale volontà è riscontrabile anche nei principi che vengono ribaditi nell'ottobre 1999 a Tampere, in una riunione straordinaria del Consiglio europeo, che per la prima volta definisce un programma quinquennale di interventi prioritari finalizzati appunto alla costruzione di uno spazio di libertà, di sicurezza e giustizia.

Cinque anni più tardi, il 4-5 novembre 2004, il Consiglio europeo di Bruxelles ha a sua volta adottato un programma pluriennale, il cosiddetto Programma dell'Aia, che stabilisce le priorità nel settore Giustizia e Affari Interni per il periodo 2006-2009, prevedendo un consolidamento delle politiche stabilite a Tampere e delineando piani di rafforzamento in grado di riflettere le riforme previste dalla nuova Costituzione europea. Il Programma propone il raggiungimento di obiettivi molto ambiziosi quali l'istituzione di un sistema comune d'asilo entro il 2010, l'abbandono dell'unanimità nell'aprile 2005 per il passaggio alla maggioranza qualificata e alla codecisione nei settori

dell'immigrazione illegale e dell'asilo (passaggio avvenuto in anticipo, già nel gennaio 2005) e a tal fine stabilisce una revisione del Programma nella seconda metà del 2006 per rivedere le basi legali discendenti dall'adozione della Costituzione.

Il Programma rimanda a un Piano d'azione in grado di tradurre le priorità in azioni concrete stabilendo al contempo un calendario per l'adozione di tutte le misure di intervento. Il Piano d'azione, del maggio 2005, definisce dieci priorità che ricomprendono l'intera gamma degli obiettivi dell'Aia e che fanno esplicito riferimento allo sviluppo di un partenariato in grado di rafforzare lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

Ciononostante, la volontà di alcuni Stati di cooperare più strettamente in alcuni settori ricadenti nell'*acquis* di Schengen, senza necessariamente includere tutti i paesi membri e senza coinvolgere le istituzioni comunitarie, rimane tuttora molto forte e ne è testimonianza l'accordo sottoscritto nel maggio 2005 a Prüm, in Germania, dai paesi segnatari di Schengen con l'aggiunta di Spagna e Austria. L'accordo sancisce una cooperazione transfrontaliera ancora più stretta in tema di cooperazione giudiziaria e penale, intesa a bilanciare gli effetti indesiderati della rimozione dei controlli alle frontiere interne.

Come l'accordo di Schengen, quello sottoscritto a Prüm, è l'applicazione pratica della flessibilità e della cooperazione rafforzata, da molti ritenuta la condizione indispensabile per la buona riuscita del processo di integrazione europea, soprattutto all'indomani dell'allargamento.

Non a caso, nel preambolo all'accordo, i paesi contraenti si dichiarano consapevoli di svolgere un ruolo pionieristico che, nel quadro del miglioramento della cooperazione in Europa e senza pregiudicare le disposizioni dei Trattati CE e UE, sia in grado di contribuire a porre le basi tecniche e giuridiche necessarie a stabilire un livello di cooperazione transfrontaliera il più elevato possibile in materia di condivisione e scambio di informazioni in vista della lotta contro il terrorismo, la criminalità transfrontaliera e l'immigrazione illegale. Al contempo, gli Stati contraenti sottolineano che l'accordo rimane aperto alla partecipazione di tutti gli altri Stati membri dell'Ue, e ribadiscono la loro intenzione di tradurne le previsioni nel quadro giuridico dell'Unione europea.

Nello stesso tempo le parti contraenti, consapevoli del fatto che il trattamento e lo scambio di dati personali presuppongono un livello adeguato di protezione, convengono sulla necessità di prevedere e mantenere un controllo giudiziario appropriato circa le misure previste dall'accordo stesso sottolineando che le previsioni si incardinano nel rispetto dei diritti fondamentali sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, dalla Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, così come nelle tradizioni costituzionali comuni agli Stati interessati.

Al di là, di quanto dichiarato nelle premesse generali, le disposizioni sulla protezione dei dati attualmente vigenti a livello europeo, non appaiono ancora adeguate per l'attuazione del principio di disponibilità, che sottende allo scambio diretto di informazioni tra

autorità di Stati diversi, si presume pertanto che l'accordo di Prüm non potrà essere applicato finché le disposizioni in materia di protezione dei dati non saranno adottate in ambito nazionale o europeo, per essere poi recepite nei diritti nazionali dei paesi contraenti.

Le novità contenute nell'accordo riguardano la costituzione, da parte dei paesi contraenti, di una banca dati per l'introduzione dei dati relativi all'analisi del DNA, e in seguito la possibilità, per ogni Paese, di accedere alla ricerca automatica e alla comparazione dei profili relativi al DNA e alle impronte digitali contenute nelle banche dati dei paesi aderenti all'accordo. In caso di eventi di massa che abbiano carattere transfrontaliero, l'accesso ai dati personali viene considerato lecito anche nei casi in cui esistano soltanto ragionevoli motivi che il soggetto a cui questi si riferiscono sia in procinto di o possa commettere atti criminali.

Oltre allo scambio di informazioni, l'accordo prevede il rafforzamento della cooperazione operativa delle forze di polizia degli Stati contraenti per il coordinamento e il sostegno reciproco nell'uso di agenti di sicurezza impiegati a bordo degli aerei così come la reciproca assistenza nella lotta contro l'immigrazione per l'esecuzione di espulsioni congiunte.

Capitolo III – L'acquis di Schengen

Due decenni dopo la firma dell'Accordo di Schengen, l'*acquis* comprende anche paesi al di fuori dell'Unione europea, o Stati membri dell'Ue che partecipano al suo sviluppo dando però vita a regimi differenziati.

1. Schengen e i nuovi Stati membri dell'Unione.

L'articolo 8 del Protocollo sull'*acquis* di Schengen allegato al Trattato di Amsterdam, prevede che l'adesione di nuovi Stati all'Unione europea sia condizionata dall'adozione integrale delle norme e delle prassi operative relative all'*acquis*. I dieci paesi, che dal 1° maggio 2004 sono entrati a far parte dell'Unione, hanno dunque contestualmente accettato di appartenere allo spazio Schengen, anche se gran parte delle disposizioni relative all'*acquis*, verranno applicate soltanto al momento della soppressione dei controlli di frontiera. Tale soppressione, formalizzata con una decisione presa all'unanimità dal Consiglio su proposta della Commissione, avrà luogo dopo che il SIS II diverrà operativo e soltanto dopo che i nuovi Stati membri avranno soddisfatto le condizioni necessarie per l'applicazione delle misure compensative indispensabili per l'abolizione delle frontiere interne. Le visite di valutazione inizieranno nella primavera del 2006 e si concluderanno con una relazione delle ispezioni avvenute sul terreno. Tutti i nuovi Stati membri, a eccezione di Cipro che ritiene di poter adeguare porti e aeroporti ai criteri richiesti solo nel 2009, hanno chiesto di essere valutati entro l'ottobre del 2007.

La valutazione terrà conto dell'adeguamento raggiunto relativamente al controllo effettivo delle frontiere esterne (adeguamento delle infrastrutture, quali porti, aeroporti e valichi di frontiera terrestri, e formazione del personale addetto ai controlli di frontiera), dell'applicazione corretta della normativa in materia di visti, della cooperazione di polizia e giudiziaria penale, della normativa in materia di tutela dei dati personali, del raggiungimento delle condizioni tecniche ed operative per la messa in funzione del SIS II e dell'effettiva presenza sul territorio di centri di permanenza atti all'identificazione dei clandestini.

L'Unione europea ha previsto che tale adeguamento venga opportunamente sostenuto attraverso due strumenti finanziari: la *Schengen Facility*, messa a disposizione dei nuovi Stati con particolare riguardo al finanziamento di progetti volti alla creazione di infrastrutture alle frontiere esterne, equipaggiamento tecnico, addestramento e supporto logistico e la *Transition Facility*, in grado di finanziare i gemellaggi amministrativi, fondamentali per il rafforzamento delle capacità amministrative e giuridiche dei nuovi membri, con una dotazione per il triennio 2004-2006 rispettivamente di 900 e 380 milioni di euro.

Attualmente, i nuovi Stati membri applicano tutte le disposizioni dell'*acquis* in materia di cooperazione giudiziaria e di polizia che non sono strettamente vincolate all'abolizione dei controlli alle frontiere interne.

Dal punto di vista politico, il libero accesso al mercato del lavoro, corollario della libera circolazione delle persone, e la posizione della Germania e dell'Austria, ovvero dei due paesi di destinazione privilegiati dai flussi di immigrazione dall'Europa dell'est, hanno indotto alla cautela, dilatando la moratoria a un periodo temporale di sette anni diversamente articolato:

un primo biennio in cui i vecchi Stati membri adotteranno nei confronti dei cittadini dei nuovi paesi, le misure e le norme sulla libera circolazione previste dalle legislazioni nazionali di riferimento;

un triennio aperto da una relazione della Commissione sulla cui base il Consiglio esaminerà il funzionamento delle norme transitorie. I quindici vecchi Stati dovranno poi pronunciarsi, ognuno per suo conto, circa le misure da adottare nei confronti dei più giovani cittadini europei. Tali misure potranno andare dalla completa apertura dei mercati del lavoro nazionali, con clausola di salvaguardia da adottare nei momenti di criticità, alla rinnovata richiesta dell'adozione dei permessi di soggiorno;

un ultimo biennio in cui gli Stati membri, che avranno deciso di conservare il permesso di soggiorno, saranno nuovamente invitati ad aprire le porte del mercato del lavoro nazionale ai cittadini dei nuovi paesi membri;

dopo tale periodo transitorio il 1° maggio 2011 tutti gli Stati Membri dovranno avere comportamenti uniformi e di reciprocità in materia di libera circolazione e mercato del lavoro.

2. Regno Unito/Irlanda del nord e Irlanda.

Conformemente al protocollo allegato al trattato di Amsterdam, il Regno Unito, l'Irlanda del nord e l'Irlanda possono partecipare, integralmente o parzialmente, alle disposizioni dell'*acquis* di Schengen dopo la votazione del Consiglio all'unanimità degli Stati parti degli accordi e del rappresentante del governo dello Stato interessato.

Il Regno Unito e l'Irlanda quindi non partecipano automaticamente all'*acquis* di Schengen né al titolo IV, e possono mantenere i controlli sulle persone che entrano sul loro territorio in provenienza da altri Stati membri. Reciprocamente, gli altri Stati membri possono mantenere controlli sulle persone che entrano sul loro territorio dal Regno Unito o da altri territori le cui relazioni esterne ricadono sotto la responsabilità di quest'ultimo, nonché sulle persone provenienti dall'Irlanda.

Questi due Stati membri partecipano tuttavia a tutta la cooperazione di cui al titolo VI del trattato UE, e attualmente hanno scelto di partecipare agli aspetti relativi alla cooperazione di polizia e giudiziaria dell'*acquis* di Schengen, incluse certe misure di lotta contro l'immigrazione clandestina. I due Stati membri hanno ugualmente optato per partecipare in questo campo alle azioni della Comunità rientranti nel titolo IV, come quelle relative alla responsabilità dei trasportatori, all'azione contro l'aiuto ai fini d'ingresso, transito e soggiorno illegale sul territorio, agli accordi di riammissione con i paesi terzi e alle misure per aumentare la sicurezza dei visti.

Le modalità di partecipazione del Regno Unito e dell'Irlanda del nord sono comunque stabilite nella decisione del Consiglio del 29 maggio 2000 e quelle relative alla partecipazione dell'Irlanda sono stabilite nella decisione del Consiglio del 28 febbraio 2002.

Dopo aver valutato le condizioni preliminari relative all'applicazione delle disposizioni in materia di cooperazione giudiziaria e di polizia, il 22 dicembre 2004 il Consiglio ha adottato una decisione riguardante l'applicazione di queste parti dell'*acquis* di Schengen da parte del Regno Unito e dell'Irlanda del nord.

3. Danimarca.

La Danimarca, ai sensi del protocollo allegato al trattato di Amsterdam, non partecipa all'adozione da parte del Consiglio delle misure proposte a norma del titolo IV del trattato CE, a eccezione delle misure che determinano quali siano i paesi terzi i cui cittadini devono essere in possesso di un visto all'atto dell'attraversamento delle frontiere esterne e delle misure relative all'istituzione di un modello uniforme per i visti.

Relativamente allo sviluppo dell'*acquis* di Schengen, entro sei mesi dalla decisione del Consiglio su una proposta o iniziativa in tale ambito, la Danimarca decide se intende recepire tale decisione nel proprio diritto interno.

4. Norvegia e Islanda.

La Repubblica d'Islanda e il Regno di Norvegia, appartengono, insieme a Svezia, Finlandia e Danimarca, all'Unione nordica dei passaporti, i cui membri hanno abolito i controlli alle frontiere comuni. La Svezia, la Finlandia e la Danimarca sono diventate firmatarie dell'accordo di Schengen in quanto Stati membri dell'Ue, mentre l'Islanda e la Norvegia sono associate al suo sviluppo dal 19 dicembre 1996. Pur non disponendo di un diritto di voto nel Comitato esecutivo Schengen, questi paesi possono esprimere pareri e formulare proposte.

L'accordo firmato il 17 maggio 1999 tra l'Islanda, la Norvegia e l'Ue proroga questa associazione, permettendo ai paesi in questione di partecipare all'elaborazione dei nuovi strumenti giuridici connessi allo sviluppo dell'*acquis* di Schengen, che si applicano anche ai paesi suddetti.

Concretamente, l'associazione assume la forma di un Comitato misto creato al di fuori del quadro Ue e composto da rappresentanti dei governi islandese e norvegese, dei membri del Consiglio dell'Ue e della Commissione. Il 29 giugno 1999, il comitato ha adottato il suo regolamento interno.

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 regolamentate da un accordo approvato dal Consiglio il 29 giugno 1999.

Il 1° dicembre 2000, il Consiglio ha adottato una decisione relativa alla messa in applicazione dell'*acquis* di Schengen in Danimarca, Finlandia e Svezia nonché in Islanda e Norvegia.

5. Svizzera.

La stipula dei primi accordi tra la Confederazione elvetica e la Comunità europea risale al 1972, quando le due parti firmarono un accordo di libero scambio che si riferiva prevalentemente ai prodotti industriali.

Nel 1999 sono invece stati siglati gli Accordi bilaterali I, in vigore dal 1° giugno 2002, riguardanti la libera circolazione delle persone, i trasporti terrestri e aerei, l'agricoltura, la ricerca, gli ostacoli tecnici al commercio e gli appalti pubblici.

Un secondo ciclo di trattative è stato avviato nel maggio 2004 su nove dossier relativi a: Schengen-Dublino, fiscalità del risparmio, lotta contro la frode, prodotti agricoli trasformati, ambiente, statistica, partecipazione della Svizzera ai programmi europei MEDIA, educazione-formazione e pensioni. La Svizzera e l'UE hanno siglato gli Accordi bilaterali II il 26 ottobre 2004, a Lussemburgo; il Parlamento svizzero li ha approvati il 17 dicembre dello stesso anno sotto forma di decreti federali, sette dei quali da sottoporre a referendum facoltativo. Il 5 giugno 2005 il popolo svizzero è stato chiamato a votare in merito all'associazione della Svizzera agli accordi di Schengen e di Dublino, l'affluenza alle urne ha raggiunto il 56 per cento e con una

maggioranza del 54,6 per cento dei voti l'associazione a Schengen e a Dublino è stata accolta.

Il 1° maggio 2004, gli accordi bilaterali in vigore tra la Svizzera e l'Ue sono stati estesi automaticamente ai nuovi Stati membri, tranne l'accordo sulla libera circolazione delle persone del 1999, che ha richiesto un certo numero di adattamenti che sono stati oggetto di negoziati con l'Ue. Un protocollo complementare ha così stabilito limitazioni all'immigrazione tali da consentire un'introduzione graduale e controllata della libera circolazione dei cittadini dei nuovi Stati Ue, con termini transitori fino al 2011. Il 25 settembre 2005 il popolo svizzero è stato chiamato alle urne per esprimersi sul referendum relativo all'estensione della libera circolazione ai nuovi Stati membri Ue, che è stata accolta dal 56 per cento dei votanti.

Capitolo IV – Misure previste, legislazione in preparazione e misure adottate in vista della costruzione di uno spazio di libertà, di sicurezza e giustizia

1. Frontiere.

1.1 Misure previste.

Analizzando in maniera incrociata le sezioni del Programma dell'Aia e del Piano d'azione si evince che le istituzioni europee sono invitate a prendere le misure necessarie per:

abolire i controlli sulle persone alle frontiere interne con e fra i nuovi dieci Stati membri, a condizione che questi abbiano soddisfatto tutti i requisiti per l'applicazione dell'*acquis* di Schengen (valutazione nel primo semestre 2006) e comunque solo dopo che il SIS II sia diventato operativo nel 2007. La Commissione è inoltre invitata a presentare, una volta completata l'abolizione delle frontiere interne, una proposta intesa a integrare l'attuale meccanismo di valutazione Schengen con un meccanismo di ulteriore controllo che comprenda il pieno impegno degli esperti dei Paesi membri, compresi i controlli senza preavviso. Conseguentemente il Gruppo Valutazione Schengen (Gruppo Sch-Eval) è incaricato di verificare che siano soddisfatti tutti i requisiti necessari per una decisione del Consiglio in materia di abolizione dei controlli alle frontiere interne dei nuovi Stati membri e gli viene assegnato l'ulteriore compito di esaminare la corretta applicazione dell'*acquis* da parte degli Stati membri che già usufruiscono dei benefici dell'apertura delle frontiere interne, con nuovi e più rigidi criteri che sostituiscano i sistemi di verifica attuali considerati da più parti poco efficaci e non scevri da considerazioni di ordine politico;

stabilire un sistema integrato di gestione delle frontiere esterne consistente principalmente nell'istituzione dell'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne (FRONTEX), la cui sede è stata inaugurata il 1 maggio 2005 a Varsavia.

L'Agenzia secondo le previsioni dovrà essere in grado di rispondere sia a situazioni d'emergenza che alla necessità di formazione comune, analisi dei rischi, *burden sharing* e cooperazione con i paesi terzi. In ogni caso dovrà funzionare da centro di coordinamento per i progetti pilota e le operazioni congiunte messe a punto dai centri specializzati stabiliti in sette diversi Stati membri(1);

porre le condizioni giuridiche e pratiche per la creazione di squadre di reazione rapida, ovvero squadre di esperti nazionali incaricate di fornire tempestivamente assistenza tecnica e operativa sul controllo delle frontiere agli Stati membri e in grado di far fronte a pressioni o ad afflussi migratori eccezionali, proposta che come indicato nella « Priorità d'azione per rispondere alle sfide dell'immigrazione. Prima iniziativa presa dopo la riunione di Hampton Court », la Commissione presenterà, entro la primavera del 2006. Secondo il Programma dell'Aia, la valutazione del funzionamento del team di esperti nazionali nel 2007, se positiva, dovrà aprire la strada alla possibile creazione di un sistema di guardie di frontiera europee;

cooperare per operazioni di salvataggio in mare possibilmente anche includendo la partecipazione di Paesi terzi;

costituire entro la fine del 2006 un Fondo comunitario per la gestione delle frontiere esterne governato dal principio di solidarietà in campo finanziario fra gli Stati membri. Tale proposta è stata altresì inserita nelle prospettive finanziarie 2007-2013.

1.2 Legislazione in preparazione.

1.2.1 Proposta di decisione del Consiglio sul miglioramento della cooperazione di polizia fra gli Stati membri dell'Unione europea in particolare alle frontiere interne, che modifica la convenzione d'applicazione dell'accordo di Schengen.

La proposta costituisce un ulteriore sviluppo dell'*acquis* di Schengen con riguardo alla cooperazione operativa transfrontaliera tra forze di polizia nell'ambito delle indagini sulla criminalità transnazionale. La proposta prevede un coordinamento delle attività di polizia e doganali nelle regioni frontaliere con mezzi quali la pianificazione comune delle operazioni e delle risorse e istituisce un meccanismo permanente di consultazione e informazione reciproca.

Tale proposta è ritenuta di particolare rilievo in relazione all'allargamento, in quanto permetterà di rafforzare la capacità di scambio informativo all'interno dello spazio di libera circolazione e di facilitare la cooperazione soprattutto alle frontiere interne eliminando la limitazione, non ai soli confini terrestri, per quanto riguarda l'inseguimento oltre frontiera.

(1) Centro di Analisi del Rischio (RAC) a Helsinki; Centro di addestramento per la Guardia frontiera (ACT) a Traiskirchen (Vienna); Centro per le frontiere marittime occidentali (WSBC) a Madrid; Centro per le frontiere marittime orientali (ESBC) al Pireo (Grecia); Centro per le frontiere terrestri (CLB) a Berlino; Centro per le frontiere aeree (ABC) a Fiumicino.

1.3 Misure adottate.

1.3.1 Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne.

Il concetto di una gestione integrata delle frontiere comuni esterne che l'Unione europea ha sviluppato negli ultimi tempi ha ora a disposizione un fondamentale catalizzatore per coordinare la collaborazione operativa tra gli Stati membri in tale settore: l'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne (FRONTEX). L'istituzione dell'Agenzia rappresenta un passo in avanti concreto e significativo anche per quanto riguarda la solidarietà tra Stati membri nel campo della gestione delle frontiere esterne, contribuendo in misura davvero sostanziale alla condivisione degli oneri, anche finanziari, connessi al controllo dei confini.

Per quanto gli Stati membri siano responsabili del controllo e della sorveglianza delle frontiere esterne — dove per frontiere esterne degli Stati membri si intendono le frontiere terrestri e marittime di questi ultimi e i loro aeroporti e porti marittimi — l'Agenzia semplifica l'applicazione delle misure comunitarie presenti e future in materia di gestione di tali frontiere, senza peraltro interferire sui singoli sistemi di sicurezza dei Paesi membri.

L'Agenzia svolge i seguenti compiti:

coordina la cooperazione operativa tra gli Stati membri nella gestione delle frontiere esterne;

assiste gli Stati membri in materia di formazione del corpo nazionale delle guardie di confine anche per quanto riguarda la definizione di standard comuni di formazione;

mette a punto un modello di valutazione comune e integrato dei rischi e prepara analisi generali e specifiche dei rischi;

segue gli sviluppi della ricerca pertinenti al controllo e alla sorveglianza delle frontiere esterne;

sostiene gli Stati membri in circostanze che richiedono una maggiore assistenza tecnica e operativa alle frontiere esterne;

offre agli Stati membri il supporto necessario per l'organizzazione di operazioni di rimpatrio comune. L'Agenzia può utilizzare le risorse finanziarie della Comunità rese disponibili a tale scopo e deve redigere un inventario delle migliori pratiche per il trasferimento dei cittadini di paesi terzi che risiedono illegalmente negli Stati membri.

Fatte salve le competenze dell'Agenzia, gli Stati membri hanno facoltà di proseguire la cooperazione stabilita a livello operativo con altri Stati membri e/o paesi terzi alle frontiere esterne se tale cooperazione completa l'azione dell'Agenzia. Gli Stati membri informano l'Agenzia delle attività condotte nel quadro della cooperazione al di fuori dell'Agenzia.