

3.2 *Legislazione in preparazione.*

3.2.1 *Proposta di regolamento del Consiglio che istituisce un codice comunitario relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone.*

La proposta è volta a istituire un codice comunitario in grado di accogliere in un unico testo il Manuale comune delle frontiere esterne, adottato in seguito alla creazione dello spazio Schengen, nonché le altre disposizioni relative alle frontiere e provenienti da altre fonti (Convenzione Schengen, Istruzioni consolari comuni e decisioni in materia del Comitato esecutivo Schengen). La creazione del codice è stata sollecitata nel corso del Consiglio europeo di Salonicco del 2003 al fine di chiarire la natura giuridica delle varie disposizioni e farne una fonte di diritto, introducendo al contempo migliori pratiche. Il testo, frutto di un accordo fra il Consiglio e la Commissione, riveste particolare valore per il Parlamento, in quanto per la prima volta gli eurodeputati hanno potuto seguire la procedura di codecisione per quel che concerne i controlli frontalieri, i visti e le politiche relative all'immigrazione illegale.

Il corpo del testo è di natura puramente legislativa, mentre le modalità pratiche sono iscritte in 12 allegati, che contengono dall'elenco dei valichi di frontiera autorizzati per l'attraversamento delle frontiere esterne dell'Unione europea alle modalità di apposizione dei timbri. La Commissione prevede di proporre in seguito una vera guida pratica, sanando le « ambiguità » del Manuale comune, che si proponeva sia come fonte del diritto comunitario che come memorandum dei criteri applicativi.

I lavori preparatori hanno evidenziato la necessità di prendere in considerazione tutto l'*acquis* esistente in materia di controlli delle persone alle frontiere, ma anche di introdurre norme in grado di disciplinare la materia in modo più generale: per questo la proposta di Codice comunitario si divide in due sezioni dedicate rispettivamente alle frontiere esterne e a quelle interne.

Rispetto alle frontiere interne, il testo riprende essenzialmente quanto stabilito dall'articolo 2 della Convenzione Schengen, permettendo agli Stati membri di decidere unilateralmente il ristabilimento delle frontiere interne « in caso di minaccia grave per l'ordine pubblico, la salute pubblica o la sicurezza interna ». La proposta prevede inoltre la possibilità di ristabilire in modo simultaneo e coordinato tutte le frontiere interne, in caso di minaccia transfrontaliera di eccezionale gravità, quale la minaccia terroristica a carattere transfrontaliero.

In materia di frontiere esterne, la nuova normativa, volta a garantire che gli Stati Membri rimuovano le frontiere interne rafforzando i controlli su quelle esterne, ribadisce i principi base in materia di controllo e introduce modalità pratiche relative all'attuazione di tali controlli ai diversi tipi di frontiera (terrestre, marittima e aerea).

Ciascun individuo, appartenente o meno all'Unione, sarà sottoposto ad un controllo minimo per verificarne l'identità. I cittadini di Stati terzi, inoltre, saranno soggetti a controlli approfonditi per verificare il

timbro d'ingresso e uscita (divenuti obbligatori), il luogo di partenza e quello d'arrivo e la disponibilità dei mezzi sufficienti e necessari alla sussistenza durante il loro soggiorno.

Gli Stati membri, inoltre, qualora rifiutino l'ingresso di un individuo, saranno tenuti a fornire motivazioni giustificabili e precise, servendosi di un modello standard.

Tale normativa entrerà in vigore sei mesi dopo la sua pubblicazione sulla Gazzetta ufficiale e riguarderà l'Islanda, la Norvegia, la Svizzera e tutti gli Stati membri a eccezione di Gran Bretagna e Irlanda.

La Danimarca dovrà ratificare la legislazione nei sei mesi successivi alla sua adozione. Per quanto riguarda i dieci nuovi Stati membri, il regolamento verrà applicato automaticamente, benché questi entreranno effettivamente nell'Area di Schengen a partire dal 2007.

3.2.2 *Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce norme sul traffico frontaliero locale alle frontiere terrestri esterne degli Stati membri che modifica la convenzione di Schengen e l'Istruzione consolare comune.*

Nelle comunicazioni sulla gestione integrata delle frontiere esterne degli Stati membri dell'UE e sull'Europa allargata, la Commissione aveva ribadito la necessità che l'Unione agevoli il traffico locale frontaliero, ovvero il passaggio regolare della frontiera da parte di residenti nella zona di confine di un Paese limitrofo. La proposta intende stabilire norme comuni relative ai criteri e alle condizioni per istituire un regime comunitario del traffico frontaliero locale alle frontiere esterne terrestri degli Stati membri, ovvero al confine terrestre comune fra uno Stato membro e un Paese terzo limitrofo (come fra Polonia e Ucraina); uno Stato membro che applica integralmente l'*acquis* di Schengen e uno Stato membro per il quale non è ancora entrata in vigore la decisione del Consiglio che lo autorizza ad applicare l'*acquis* integralmente (come il caso dell'Austria e dell'Ungheria); due Stati membri tenuti ad applicare l'*acquis* ma non ancora autorizzati a farlo (come nel caso di Repubblica Ceca e Polonia).

In base alla proposta i residenti frontalieri grazie a uno speciale visto « L », da vidimare all'attraversamento della frontiera, avrebbero il diritto di attraversare la frontiera ai fini del traffico frontaliero locale. Il visto « L », di validità da uno a cinque anni, permetterebbe di soggiornare nella zona di frontiera dello Stato membro che lo rilascia per un massimo di sette giorni consecutivi e in ogni caso non oltre i tre mesi in un semestre. Per zona di frontiera si intende la zona che si estende per non più di 30 chilometri oltre frontiera. Gli accordi bilaterali esistenti si ritengono in vigore se compatibili con il regolamento proposto.

La proposta permetterà inoltre di sanare situazioni sensibili soprattutto relativamente ai nuovi Stati membri. A tale proposito, citiamo quanto emerso nel corso di una visita effettuata da una delegazione di eurodeputati in Slovenia, nel settembre 2005. Le

autorità slovene hanno presentato il piano d'azione nazionale per l'integrazione del Paese nello spazio Schengen. A proposito del traffico locale, la Slovenia si trova a dover garantire che il confine con la Croazia rispetti gli standard di sicurezza necessari per lottare efficacemente contro l'immigrazione clandestina e la criminalità organizzata, e che al contempo le norme al riguardo siano abbastanza flessibili da non penalizzare la vita della popolazione locale. L'applicazione integrale dell'*acquis* di Schengen a decorrere dall'ottobre 2007, potrebbe in tal senso provocare restrizioni negli spostamenti transfrontalieri della popolazione locale. La delegazione parlamentare ha potuto acquisire informazioni sulle tecniche utilizzate dalla polizia slovena per controllare i 670 chilometri di confini con la Croazia, porzione di frontiera dalla quale accede il maggior numero di immigrati clandestini provenienti dal Kosovo, dalla Serbia, dal Montenegro, dalla Bosnia-Erzegovina e dall'Albania.

La Slovenia e la Croazia si sono già dotate di accordi in grado di agevolare gli spostamenti della popolazione che risiede nell'area del loro confine comune, circa 30.000 persone tra agricoltori, lavoratori e studenti, grazie ai quali i croati possono entrare in Slovenia senza controllo e muoversi liberamente in un'area di dieci chilometri all'interno del territorio; rimane l'obbligo del passaporto per recarsi a Lubiana. La Slovenia teme tuttavia che l'applicazione dell'*acquis* di Schengen, unitamente a un tracciato di confine poco omogeneo, complichino la vita della popolazione locale: le autorità slovene stanno quindi ricercando soluzioni pratiche e attuabili, in grado di migliorare anche le proposte formulate in seno all'Unione. In tal senso, Mihael Brejc, eurodeputato sloveno e relatore del PE sulla proposta di regolamento, ritiene che il visto L dovrebbe essere sostituito da un lasciapassare per traffico frontaliero locale senza obbligo di timbratura.

Problemi analoghi sono riscontrabili in tutti i nuovi Stati membri proprio per la loro posizione geografica e la loro vicinanza al blocco orientale, basti citare a questo proposito i casi della Polonia e della Lituania, che in passato hanno reso necessaria l'adozione di accordi con i paesi confinanti. La proposta intende dunque ricondurre tali fattispecie nell'ambito della normativa europea.

Capitolo V – Conclusioni

Il Comitato, partendo dall'evoluzione dell'area Schengen, e dalla sua successiva incorporazione nel quadro giuridico comunitario, ha fatto oggetto di analisi e riflessione, nel corso di questa indagine, le diverse modalità di applicazione delle disposizioni dell'*acquis* negli Stati membri dell'Unione europea e in quelli fuori dell'Unione europea. A tal fine sono state svolte apposite missioni di studio in Islanda e in Polonia.

Scopo della missione in Islanda – Paese al di fuori dell'Unione Europea – è stato quello di approfondire il particolare status di uno Stato che, a seguito della sua adesione all'Accordo di Schengen ed alle

relative convenzioni, avvenuta il 18 maggio 1999, partecipa dal 25 marzo 2001 alla cooperazione Schengen in qualità di Paese associato.

Nel corso di tale visita si è riscontrato che la particolare situazione geografica dell'Islanda faccia sì che, di fatto, il Paese abbia un solo posto di frontiera verso i paesi extra-Schengen, cioè l'aeroporto internazionale di Keflavik.

Lo scalo aeroportuale islandese, collocato nel perimetro di una base aerea degli Stati Uniti, rappresenta un importante « ponte » nei collegamenti tra i paesi del Nord Europa e l'America, grazie anche alla politica commerciale seguita ormai da molti anni dalla compagnia di bandiera islandese Icelandair, che effettua, in regime di monopolio, collegamenti, con scalo a Keflavik, dall'Europa agli Stati Uniti e viceversa a tariffe competitive. Peraltro il dato numerico che si è riscontrato in Islanda, relativo al movimento aereo giornaliero da e per gli Stati Uniti, è più rilevante che in tutti gli altri Stati nordici. Per questo motivo l'aeroporto di Keflavik costituisce un luogo ideale per la sperimentazione di avanzate misure di sicurezza e di identificazione attraverso i dati biometrici.

Peraltro, l'applicazione rigida dei sistemi di controllo nonché il costante monitoraggio dei passeggeri in arrivo e in partenza, assicurato dalla comunicazione inviata all'aeroporto delle liste passeggeri e degli equipaggi di ogni aereo, ventiquattro ore prima dell'arrivo o della partenza, hanno dimostrato di riuscire a garantire una buona sicurezza dei controlli, costituendo al tempo stesso un deterrente per l'immigrazione clandestina. Analoghe misure di sicurezza vengono applicate nei porti — i più importanti su ventisei esistenti sono due — per gli arrivi e le partenze delle navi provenienti principalmente dalla Danimarca.

Dalla missione compiuta, è inoltre emersa la necessità che le procedure, all'interno dell'area Schengen, siano omogenee, in particolare per quanto attiene all'identificazione dei passeggeri, sia nei voli interni all'Unione sia in quelli esterni e alla protezione dei dati.

Per i rari casi di immigrati entrati irregolarmente esiste una struttura che, al pari di un nostro centro di permanenza temporanea, si occupa di ospitarli fino al loro rimpatrio. Inoltre, in Islanda si riscontra una buona integrazione dell'immigrazione regolare presente sul territorio.

Dai colloqui avuti è emerso come esista in Islanda il rischio che elementi della criminalità organizzata possano cercare di entrare nel suo territorio. Per contrastare tale rischio assume importanza l'utilizzo delle informazioni provenienti dal Sistema SIS e SIRENE, la cooperazione con Europol e la partecipazione ad Interpol, nonché la stretta cooperazione esistente con le forze di polizia dei paesi nordici.

Pur rilevando come la politica islandese sia improntata ad una massima collaborazione con l'Unione europea nel settore della sicurezza, l'Islanda non sembra particolarmente interessata a entrare a far parte della stessa.

La missione in Polonia ha costituito, invece, l'occasione per verificare come un nuovo Stato membro si prepari alla messa in applicazione dell'*acquis* di Schengen, adeguando la propria normativa interna agli standard richiesti. L'esistenza di una estesa frontiera

esterna, 1600 km, la particolare situazione geografica della Polonia, che confina con ben sette Paesi e la peculiarità della linea di confine, costituita in gran parte da foreste, rendono problematica l'effettività dei controlli. Tuttavia si è potuto rilevare come questi siano migliorati grazie alle operazioni congiunte tra le polizie di frontiera.

Al pari di altri Paesi europei, anche la Polonia registra un nuovo tipo di immigrazione clandestina, difficile ad individuare, costituita dalla presenza sul suo territorio dei cosiddetti *overstayers*, cittadini stranieri che entrano legalmente nel Paese e che non ritornano in patria dopo la scadenza del permesso di soggiorno, inoltre, di recente, la Polonia è diventata territorio di transito di immigrazione clandestina, proveniente dai Paesi dell'ex Unione sovietica, che utilizza la Polonia come porta di ingresso per gli altri Paesi dell'Unione europea. Un'attenta politica dei visti potrebbe contribuire ad un miglioramento dell'efficacia del controllo delle frontiere attraverso la corretta applicazione della normativa relativa ai visti. È apparso evidente che quando la Polonia sarà entrata a tutti gli effetti nello spazio Schengen dovrà seguire alcune linee guida, nella sua politica dell'immigrazione, che si allineino maggiormente ai parametri europei.

Nel corso della missione si è avuta l'opportunità di visitare l'Agenzia delle frontiere, di nuova istituzione, con sede a Varsavia. Nel corso della visita è emerso come il ruolo attribuito all'Agenzia faccia sì che agisca da catalizzatore per coordinare la collaborazione operativa tra gli Stati membri, nella gestione integrata delle frontiere comuni esterne dell'Unione europea.

L'Agenzia costituisce, pertanto, un importante strumento per la cooperazione operativa tra le guardie di frontiera degli Stati membri, coordinando le operazioni comuni alle frontiere esterne dell'Unione europea. Peraltro, il programma di lavoro del 2006 prevede che l'Agenzia dovrà mettere in opera, con la massima urgenza e a titolo prioritario, le misure per la gestione delle frontiere previste per combattere l'immigrazione clandestina nella regione del Mediterraneo, che rappresenta una delle prossime priorità di azione dell'Unione europea, mediante progetti pilota e operazioni comuni.

A seguito delle audizioni svolte nel corso dell'indagine conoscitiva si è rilevato come l'ampliamento dello spazio Schengen costituisca per l'Europa, al pari dell'allargamento dell'Unione europea una grande sfida da affrontare: la realizzazione di uno spazio interno senza frontiere in cui sia garantita a tutti i cittadini europei la libera circolazione.

I prossimi anni costituiranno il periodo in cui la Commissione europea e il Consiglio dovranno valutare la concreta possibilità di un ampliamento dello spazio Schengen in conseguenza dell'entrata di dieci nuovi Paesi membri nell'Unione europea.

Ampliare lo spazio interno senza controlli comporterà la necessità di garantire, in primo luogo, l'adeguatezza dei sistemi di controllo alle frontiere esterne con il conseguente riassetto delle infrastrutture dei posti di frontiera (terrestri, aeroportuali e portuali); assicurare l'applicazione corretta della normativa sui visti, potenziare la cooperazione di polizia, rafforzare la capacità di scambio informativo per evitare che questa libertà di circolazione all'interno dello spazio

europeo possa essere utilizzata non solo da chi legittimamente vuole circolare ma anche da criminali. Sarà, inoltre, necessario che le procedure di controllo all'interno dell'area Schengen siano omogenee, in particolare per quanto attiene all'identificazione dei passeggeri sia nei voli interni all'Unione sia in quelli esterni; ad esempio l'effettiva rispondenza del nominativo riportato sulla carta d'imbarco con le generalità del viaggiatore.

Secondo quanto previsto dai trattati, i nuovi Stati membri dovranno dotarsi, prima di poter entrare a pieno titolo nello spazio Schengen, di politiche in materia di visti e di apparati di controllo alle frontiere uniformi rispetto a quelli del resto d'Europa ma soprattutto dovranno adottare legislazioni e politiche in materia di gestione dei flussi migratori che impediscano loro di diventare meta di un'immigrazione clandestina in grado di spostarsi poi senza più controlli nell'Unione.

L'impegno delle istituzioni europee - Parlamento, Commissione e Consiglio - si è tradotto in alcuni rilevanti obiettivi raggiunti quali: l'adozione del regolamento che istituisce un codice comunitario relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone e che modifica le istruzioni consolari comuni, il cosiddetto Codice frontiere Schengen; la proposta, per la prima volta, di una normativa omogenea europea per la protezione dei dati personali nel settore della cooperazione di polizia; l'anticipazione al marzo 2007, in luogo dell'ottobre, dell'avvio del Sistema informativo Schengen di nuova generazione, il cosiddetto SIS II, prevedendo alcune tappe intermedie per consentire, entro dicembre 2006, agli Stati oggi Schengen l'adeguamento operativo necessario per il passaggio dal SIS I al SIS II ed entro marzo 2007 il collegamento dei sistemi nazionali che consentono l'operatività del sistema attraverso la creazione di una rete europea con il coordinamento della Commissione.

L'Ue ha previsto l'utilizzo di uno strumento finanziario *ad hoc*, le cosiddette *Schengen facility*, per permettere agli Stati che si preparano alla messa in applicazione dell'*acquis* di Schengen, di essere sostenuti finanziariamente nei progetti riguardanti in particolare la realizzazione di infrastrutture alle frontiere esterne, il relativo equipaggiamento tecnico, nonché il necessario addestramento e supporto logistico - per adeguarsi ai parametri richiesti per il loro ingresso nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

L'Europa sembra dunque essere decisa ad estendere questo spazio di libera circolazione senza controlli, in condizioni di adeguatezza e sicurezza, rafforzando, nel contempo, la propria cintura di protezione.

I flussi migratori illegali hanno dimostrato, nel tempo, di modellare le loro rotte a seconda della vulnerabilità e della facilità con cui possono eludere i controlli e le verifiche effettuate nei diversi posti di frontiera. La grande estensione delle frontiere orientali è diventata l'alternativa per l'entrata, nello spazio Schengen, di flussi illegali, che in precedenza transitavano dai Paesi dell'Africa mediterranea.

È di fondamentale importanza osservare come accordi bilaterali quali, ad esempio, quello con l'Egitto abbiano permesso il sostanziale calo di immigrati clandestini provenienti dallo Sri Lanka, attraverso la loro identificazione durante l'attraversamento del canale di Suez.

Questo accordo ha anche permesso che i respingimenti dei cingalesi verso il loro Paese di provenienza potesse avvenire con voli in partenza dall'Egitto. Se il risultato dell'accordo, citato come esempio, è da considerarsi ottimo rispetto alle esigenze del nostro Paese, tuttavia il Comitato ha appreso, nel corso della missione in Polonia, che le rotte che ora percorrono i cittadini dello Sri Lanka per entrare clandestinamente in Europa passano attraverso i Paesi del Nord-Est europeo. Ciò significa, come è stato anche evidenziato dal Vicepresidente della Commissione europea On. Franco Frattini nel corso della sua audizione, che gli accordi bilaterali sono utili ma non più sufficienti: la strada da percorrere è dunque quella degli accordi tra l'Europa e i singoli Paesi.

Sempre in chiave europea vanno definiti gli eventuali accordi che prevedano aiuti ai Paesi di origine di immigrazione clandestina verso l'Europa. Ad esempio, i flussi dei clandestini in partenza dalla Libia non sono costituiti da cittadini libici, ma da persone provenienti dai più diversi Paesi africani o asiatici. Il modo concreto per cercare di contenere l'ingresso in Europa, attraverso la Sicilia, è quello di aiutare la Libia a fronteggiare la sua immigrazione clandestina che giunge dai suoi confini del deserto libico. È evidente che aiuti di questo genere sono attuabili solo a livello europeo e non a livello di singolo Stato.

Con l'istituzione dell'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne si è inteso dare una risposta all'esigenza, da più parti avvertita, di assicurare il coordinamento e la cooperazione a livello europeo nella gestione delle crisi alle frontiere esterne. Il breve periodo di attività svolto dall'Agenzia non consente ancora delle valutazioni, tuttavia le sue attribuzioni sembrano destinate ad ampliarsi con nuove competenze, quali l'attribuzione del coordinamento del pattugliamento costiero congiunto del Mediterraneo.

Quando l'Agenzia sarà pienamente operativa potrà, in tal modo, essere impegnata su entrambi i fronti — le frontiere terrestri orientali e quelle marittime mediterranee — garantendo un'adeguata protezione a tutti i Paesi soggetti a forti pressioni migratorie.

L'ampliamento di uno spazio in cui circolare liberamente comporterà la necessità di instaurare una più stretta collaborazione tra gli Stati membri dell'Unione europea ai fini della lotta al terrorismo e alla criminalità organizzata transfrontaliera, al traffico di droga e di esseri umani e all'immigrazione clandestina. Un esempio di questa volontà di cooperare in maniera più incisiva in alcuni settori dell'*acquis* di Schengen è rappresentato dall'accordo di Prüm, accordo che sancisce una cooperazione transfrontaliera rafforzata tra alcuni Stati dell'Unione per bilanciare gli effetti indesiderati della rimozione dei controlli alle frontiere interne.

Come l'accordo di Schengen anche quello sottoscritto a Prüm è l'applicazione pratica della flessibilità e della cooperazione rafforzata in un quadro intergovernativo: un processo lungo e laborioso che, nel caso Schengen, si è rivelata l'unica strada percorribile e l'unico strumento in grado di assicurare la lenta costruzione, ancora in divenire, di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

Il lavoro svolto dal Comitato con questa indagine conoscitiva conclude un percorso di approfondimento, avviato all'inizio della Legislatura, che ha toccato tutti gli ambiti di competenza del suo mandato — Schengen, Europol e immigrazione — e ha fornito interessanti e articolati spunti di riflessione. In base alla positiva esperienza maturata, l'auspicio che il Comitato rivolge ai Parlamenti degli Stati membri, al fine di un proficuo confronto su tali tematiche, è quello di costituire, al loro interno, analoghe strutture che trasmettano i risultati delle loro attività al Parlamento europeo.