

PRIMO DOCUMENTO APPROVATO DAL COMITATO  
NELLA SEDUTA DELL'8 OTTOBRE 1997

1. — INTRODUZIONE.

1.1. — *Valutazione dell'attività svolta dal Comitato.*

Costituitosi alla fine di marzo di quest'anno, il Comitato parlamentare di controllo sull'attuazione ed il funzionamento della Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen ha praticamente iniziato la propria attività avviando l'indagine conoscitiva in oggetto. Quindi, la valutazione del ruolo svolto nei primi mesi di attività, non può che derivare dall'analisi degli elementi di conoscenza acquisiti nel corso delle audizioni e dei sopralluoghi effettuati.

Si tratta di una serie di elementi che, con tutta probabilità, nessuno nel nostro Paese ha mai avuto modo di raccogliere ed ordinare: disposizioni legislative, norme regolamentari, forze impegnate, piani dettagliati, strumenti, mezzi terrestri ed aeronavali. Ma anche competenze, professionalità e modalità d'azione.

Il punto di partenza è stato un quesito elementare: perché l'Italia, pur avendo aderito fin dal 1990 all'Accordo di Schengen ed alla sua Convenzione di applicazione, pur partecipando anche degli impegni finanziari che ne derivano, non è ancora riuscita ad «entrare» operativamente nello spazio di libera circolazione delle persone in essere dal 25 marzo 1995?

Quando, più volte, a livello parlamentare, il quesito veniva posto, le risposte dei vari Ministri e Sottosegretari avvicendatisi risultavano sempre dello stesso tenore: ritardi nell'adeguamento legislativo e problemi tecnici ai posti di frontiera.

Così, il Comitato parlamentare di controllo ha deciso di andare a verificare questi ritardi e queste inadeguatezze.

Dal punto di vista normativo è emerso, subito e con chiarezza, che negli anni la lacuna maggiore era rappresentata dal mancato adeguamento della legislazione italiana in materia di protezione dei dati di natura personale, così come previsto dagli articoli 126-130 della Convenzione di applicazione. Lo scopo di questa obbligazione era quello di garantire uno standard di riservatezza, nel trattamento automatizzato dei dati personali, in linea con i principi di un'altra

Convenzione, quella del Consiglio d'Europa del 28 gennaio 1981 cui pure l'Italia aveva aderito.

Il Parlamento italiano ha finalmente colmato tale lacuna con la legge n. 675 del 31 dicembre 1996 sulla « tutela delle persone e di altri soggetti rispetto al trattamento di dati personali » che ha dato vita anche all'Autorità di garanzia, presieduta dal professor Stefano Rodotà che, nella sua audizione di fronte al Comitato, ha dato un prezioso contributo su uno degli aspetti più delicati del sistema Schengen: la tutela della *privacy*.

Risulta più difficile, invece, ricondurre ad unità i variegati ritardi tecnici accumulati nell'adeguamento dei posti frontiera e delle nostre sedi diplomatiche all'estero, in particolare di quelle investite di una maggior numero di richieste di visti di ingresso nel nostro Paese.

Volendo, comunque, fare uno sforzo in questa direzione, e lasciando da parte problemi di disponibilità di mezzi e di aggiornamento tecnico-professionale del personale addetto, si può dire che i problemi maggiori hanno riguardato il collegamento informatizzato delle sedi consolari con la Farnesina e dei valichi di frontiera con il CED di Castro Pretorio.

Dai sopralluoghi a campione effettuati è emerso che, in questi ultimi mesi, anche i più remoti posti di frontiera sono infine stati collegati, anche se in talune realtà qualche impedimento ancora sussiste nel raccordo funzionale tra server e apparecchi terminali, e non sempre i « palmari » paiono gli strumenti più idonei alla bisogna.

Indubbiamente, fra le varie realtà osservate, gli aeroporti sono risultati i posti di frontiera in più avanzata fase di adeguamento tecnologico ed infrastrutturale. Le realtà, insomma, in cui sia le autorità di frontiera sia le stesse società di gestione hanno prodotto gli sforzi più ragguardevoli, sia in termini strutturali che infrastrutturali, per essere pronti alla scadenza del 26 ottobre prossimo.

Sembra, quindi, di poter affermare, sebbene si tratti di una valutazione su cui è aperto il confronto, che la quantità e la qualità di materiale acquisito e la serie di informazioni e suggerimenti raccolti siano da considerarsi un positivo riscontro del lavoro avviato dal Comitato.

## 1.2. — *Valutazioni in merito all'applicazione, da parte italiana, degli accordi di Schengen.*

Parlare di applicazione in Italia degli accordi di Schengen significa, allo stato attuale, parlare di un divenire, di un processo in corso. Lo si può, dunque, fare in prospettiva, prevedendo una positiva conclusione del confronto in atto, e lo si può fare avendo presente che comunque di una prima progressiva applicazione si tratterà il prossimo 26 ottobre.

Perché? Perché nonostante l'Italia abbia saputo recuperare ogni ritardo sul piano legislativo e normativo, così come ha saputo portare ad un elevato grado di informatizzazione le strutture strettamente interessate all'attuazione degli accordi, sembra permanere una sorta di riserva « psicologica » nei nostri partner per quanto riguarda l'affida-

bilità, o fors'anche la volontà politica, dei controlli alle nostre frontiere, quelle che diventeranno le frontiere comuni dello spazio Schengen.

Non si riesce a spiegare, altrimenti, quella sorta di resistenza che ancora nelle ultime settimane si è registrata, soprattutto, da parte di rappresentanti della Germania e dei Paesi Bassi, nei confronti di una previsione (sanzionata una prima volta nel Comitato Esecutivo del 19 dicembre 1996 del Lussemburgo e ribadita ancora a Lisbona lo scorso 24 giugno) che vedeva l'Italia entrare operativamente nel sistema Schengen « al più tardi » nel prossimo ottobre. Una resistenza che ha avuto bisogno di un supplemento di azione diplomatica da parte del nostro Governo, culminata nel vertice di Innsbruck del 19 luglio, a cui hanno partecipato il Presidente del Consiglio Prodi, il Cancelliere Kohl ed il Primo Ministro austriaco Klima, accompagnati dai rispettivi Ministri degli interni, a cui ha fatto seguito l'incontro bilaterale (alla fine di agosto) fra il nostro Ministro Napolitano ed il Ministro degli interni francesi Chévènement.

Tale iniziativa diplomatica, appunto, è riuscita ad ottenere un primo risultato (parziale ma comunque significativo): l'ingresso dell'Italia nello spazio aeroportuale Schengen, ovvero la derubricazione a voli interni di tutti quelli provenienti da, e in partenza per, aeroporti di Stati firmatari dell'accordo. Senza più la necessità, quindi, di sbrigare pratiche doganali e nemmeno di presentare passaporti od altri documenti di identità da parte dei viaggiatori in transito. Un risultato che aumenta di valore se lo si aggiunge all'operatività, in essere dal 1° luglio scorso con il caricamento dei dati, dello scambio di informazioni fra il Central SIS di Strasburgo ed il National SIS di Castro Pretorio.

### 1.3. — *Giudizio complessivo sullo stato dei controlli alle frontiere italiane.*

La scelta dei posti di frontiera da « controllare » è stata il frutto della più elementare delle esigenze: quella di raccogliere elementi di conoscenza e fare verifiche sul « campo » sapendo che un porto presenta caratteristiche e problemi assolutamente diversi da quelle di un aeroporto, per non parlare delle differenze con le problematiche che si creano presso un valico alpino.

Partendo, dunque, dalle specificità dei diversi posti di frontiera, l'indagine conoscitiva del Comitato parlamentare si è avviata — a margine delle audizioni a S. Macuto — puntando all'individuazione delle modalità in cui si esplica, effettivamente, il controllo di cose e persone in una frontiera di terra (è stata scelta quella con la Slovenia perché destinata a rimanere frontiera « esterna » anche negli anni a venire), in due bracci di mare particolarmente trafficati ed anch'essi prospicienti paesi terzi (la costa pugliese e il Canale di Sicilia), in quattro aeroporti (Roma Fiumicino, Bari Palese, Venezia Tesserà e Ronchi dei Legionari).

Il quadro che ne è emerso, e non poteva essere diversamente, è risultato quanto mai variegato. Le stesse norme di legge, in virtù del margine di interpretazione che consentono, vengono talvolta applicate con modalità non univoche. Molto dipende dalla possibilità di conoscere in anticipo il flusso di mezzi e passeggeri che in determinate ore

di un determinato giorno possono affacciarsi ad un posto di frontiera. A Trieste, per fare un esempio, è impossibile anche solo immaginare (anche se possono aiutare i dati statistici) quanti pullman, quante automobili, quanti camion si presenteranno al posto di confine di Rabbuiese, né, a maggior ragione, conoscere la nazionalità dei passeggeri intra o extra Schengen. Diversamente, a Fiumicino si può arrivare a conoscere ora per ora, minuto per minuto il carico di passeggeri in arrivo ed in partenza per destinazioni intra — ed extra — Schengen. Di qui una minore difficoltà nella predisposizione dei servizi di controllo, una migliore distribuzione dei carichi di lavoro e, soprattutto, una più efficace azione di prevenzione e lotta all'immigrazione clandestina (ne fanno fede i dati relativi ai respingimenti ed alle espulsioni) ed ai traffici illegali.

Un dato comune è, comunque, emerso: la difficoltà che, nelle diverse realtà, si incontra per rendere effettivi i decreti di espulsione emessi dai Prefetti. Si può richiamare, a titolo esemplificativo, l'esperienza effettuata a Lampedusa, dove il respingimento alla frontiera degli immigrati sbarcati clandestinamente appare impraticabile, in assenza di collegamenti marittimi regolari di linea verso i paesi di provenienza dei clandestini stessi. A fronte di questa impossibilità pratica di applicare la procedura di respingimento, le forze di polizia non possono che raccogliere i « naufraghi », rifocillarli ed accoglierli temporaneamente, in attesa di un traghetto per Agrigento. Qui, a fronte di stranieri privi di documenti e di mezzi di sostentamento, non può che scattare il provvedimento di espulsione che, però, offrendo quindici giorni di tempo per lasciare il Paese, si trasforma in una sorta di lasciapassare che permette a molti di risalire la penisola e di far perdere le tracce una volta giunti nella grandi città del nord. Come si vede, è un meccanismo paradossale, generato da un assetto normativo lacunoso, che inficia gravemente l'intero sistema dei controlli di frontiera, senza che ne derivino, peraltro, benefici reali ai migranti. Questi ultimi, infatti, dopo essere stati vittime di racket spietati (organizzazioni criminali verso le quali più stringente dovrà essere perché hanno estorto loro somme ingenti), vengono condannati a una drammatica situazione di « non esistenza » giuridica nel nostro paese o nel paese europeo di destinazione.

Non è nelle competenze del Comitato parlamentare Schengen scendere nel merito di queste problematiche, in questa sede le si possono soltanto evidenziare nella certezza che esse saranno adeguatamente affrontate nelle sedi istituzionali più appropriate. Parimenti, si può valutare adeguata l'azione di controllo che viene effettuata nei nostri diversi posti di frontiera, senza nascondere, con ciò, le difficoltà oggettive che derivano da uno sviluppo costiero di quasi 8.000 chilometri.

#### 1.4. — *Prospettive di lavoro del Comitato parlamentare.*

Com'è del tutto evidente, in questa indagine conoscitiva, l'attenzione del Comitato parlamentare è stata assorbita pressoché esclusivamente dal tema (o problema) della libera circolazione dei cittadini, che del resto rappresenta la vera essenza degli accordi di Schengen. A

nessuno, tuttavia, sfugge l'importanza che — ai fini di una compiuta applicazione degli accordi stessi — hanno i temi che attengono alla cooperazione di polizia nel campo della lotta al traffico delle armi e degli stupefacenti, alla cooperazione giudiziaria in campo penale, alle estradizioni, all'esecuzione delle sentenze, per non dire del trasporto e della circolazione delle merci.

Sono temi sui quali dovrà qualificarsi, nei prossimi mesi, l'attività del Comitato parlamentare che, nel contempo, dovrà continuare ad occuparsi della progressiva soppressione dei controlli alle frontiere intra-Schengen che, come si è detto, non si realizzerà in un'unica data ma vedrà una « prima » libertà di circolazione negli aeroporti a partire dal 26 ottobre 1997, per completarsi entro il 31 marzo 1998 con l'abolizione dei controlli ai valichi terrestri con Francia ed Austria e nei porti interessati da navi e traghetti provenienti da Grecia e Francia principalmente.

Nel Documento viene dedicata specifica attenzione all'attività consultiva e conoscitiva che la legge di ratifica dell'Accordo attribuisce direttamente al Comitato parlamentare. Ma, con riferimento all'esperienza portata avanti in questi ultimi mesi, l'impegno di questo Comitato dovrà spingersi anche in direzione di una sempre più accentuata capacità di indirizzo nei confronti del Governo. E ciò, almeno per due buone ragioni: la prima che attiene all'originalità istituzionale dell'Italia, unico fra i Paesi firmatari ad essersi dotato a livello parlamentare di uno strumento *ad hoc* che rappresenta, probabilmente, l'esempio di più alta sensibilità democratica nell'attuazione degli accordi di Schengen.

La seconda ragione la si può ritrovare nella risoluzione del Parlamento europeo là dove, a proposito del futuro di Schengen, si dice esplicitamente che « il controllo parlamentare sul funzionamento dell'Accordo ... potrebbe venire notevolmente migliorato grazie all'istituzione di un gruppo di concertazione, composto da rappresentanti delle commissioni competenti dei parlamenti interessati » e che lo stesso Parlamento europeo « auspica di essere associato a questa iniziativa »; il che sta a significare l'esigenza di un sempre più stringente e continuativo rapporto fra Parlamenti e Governi, anche al di là degli scambi di informazione previsti dalla legge di ratifica.

## 2. — GLI ACCORDI DI SCHENGEN: QUADRO ISTITUZIONALE E ITER DI APPLICAZIONE.

### 2.1. — *Gli Accordi di Schengen: genesi, contenuti e obiettivi.*

L'Accordo di Schengen ha avuto origine da una serie di iniziative sul tema della abolizione delle frontiere assunte da alcuni Stati della Comunità europea, tra cui devono essere ricordate le decisioni del Consiglio europeo di Fontainebleau del 15 e 16 giugno 1984, nelle quali si prospettava l'avvio di misure finalizzate alla soppressione delle formalità di polizia e di dogana, e la Convenzione sperimentale di Saarbrücken, siglata nel luglio 1984 tra Francia e Repubblica Federale di Germania con la quale veniva sancita l'applicazione graduale alle frontiere dei due Paesi di quanto deciso a Fontainebleau.

I tre Paesi del Benelux (Belgio, Lussemburgo e Olanda), che già da tempo avevano abolito i controlli alle frontiere reciproche, si mostrarono interessati all'accordo di Saarbrücken, il cui testo venne così rinegoziato tra i cinque partner. *L'Accordo di Schengen*, dal nome della piccola cittadina lussemburghese dove fu firmato il 14 giugno 1985, raggruppava dunque inizialmente cinque Paesi: Belgio, Francia, Germania Federale, Lussemburgo e Olanda. L'accordo del 1985 conteneva essenzialmente una dichiarazione di intenti, prevedendo però un metodo di attuazione e un calendario. In particolare, veniva prefigurata la creazione di uno spazio comune entro il 1° gennaio 1990 attraverso la progressiva eliminazione dei controlli alle frontiere sia delle merci sia delle persone. Ma appariva presto evidente che la soppressione dei controlli doveva essere accompagnata da « misure di compensazione », soprattutto in materia di sicurezza, attraverso una collaborazione in campi, come giustizia, polizia e immigrazione, tradizionalmente di competenza nazionale. Si rendeva così necessaria l'elaborazione di una convenzione di applicazione, contenente le modalità della soppressione del controllo delle persone, firmata il 19 giugno 1990 a Schengen.

Il « sistema Schengen » deve essere inquadrato nel più generale contesto di integrazione europea. Fu proprio l'obiettivo di dare concreta attuazione alle disposizioni dell'articolo 8 A del Trattato di Roma sulla libera circolazione delle persone (in seguito modificato dall'Atto unico europeo), che fornì l'impulso decisivo agli originari cinque Stati firmatari.

Infatti, permanendo le riserve di alcuni Stati membri alla realizzazione in tempi rapidi di uno spazio europeo senza frontiere interne e senza controlli alle medesime (va ricordato che la Convenzione intergovernativa dell'Unione europea sull'attraversamento delle frontiere interne, pur se definita nel giugno del 1991, non è stata ratificata, principalmente a causa della controversia che opponeva Regno Unito e Spagna a proposito di Gibilterra), spazio in cui possano circolare liberamente sia i cittadini comunitari sia gli stranieri extra-comunitari regolarmente residenti nello Stato membro, l'Accordo di Schengen ha rappresentato una sorta di laboratorio all'interno del quale, in attesa di poter realizzare una vera e propria libertà di circolazione delle persone e delle merci in ambito comunitario, gli Stati membri hanno potuto sperimentare le modalità per giungere all'abolizione dei controlli alle frontiere e verificare i problemi conseguenti.

Lo stretto legame con la Comunità europea, nel frattempo divenuta Unione europea, è d'altro canto affermato e ribadito più volte negli accordi di Schengen. Nel preambolo dell'Accordo del 1985, ad esempio, gli Stati firmatari prendono atto sia dei progressi già realizzati nell'ambito della Comunità europea in tema di libera circolazione di persone, beni e servizi, sia delle decisioni assunte dal già citato Consiglio europeo di Fontainebleau.

L'articolo 134 della Convenzione sull'applicazione dell'Accordo di Schengen, inoltre, stabilisce che le disposizioni di Schengen siano applicabili soltanto se compatibili con la normativa comunitaria e, allo scopo specifico di assicurare la coerenza delle norme dell'accordo con quelle comunitarie, è stata riservata alla Commissione dell'Unione europea una posizione di osservatore nelle negoziazioni che hanno

condotto agli accordi. Si aggiunge, poi, che l'articolo 142 prevede che le norme comunitarie che siano progressivamente approvate in materia di libertà di circolazione sostituiscano le corrispondenti norme Schengen, laddove le norme comunitarie contemplino una cooperazione identica o di maggiore ampiezza delle prime.

Si tratta di una clausola che apre al processo di « comunitarizzazione » di Schengen (vedasi capitolo 6), consentendo, così, di dare poco spazio alle perplessità che all'inizio si manifestarono sulla reintroduzione di criteri di cooperazione intergovernativa in materie che avrebbero potuto essere sottoposte a un meccanismo comunitario. Le perplessità nascevano in particolare rispetto al ruolo ed alle funzioni del Comitato esecutivo al cui interno, come verrà meglio precisato in seguito, sono rappresentati tutti gli Stati membri e che delibera all'unanimità.

L'Accordo prevede misure a breve termine e misure a lungo termine.

L'Accordo di Schengen, che contiene i principi che saranno poi sviluppati nella Convenzione di applicazione, consta di due titoli:

*Titolo I* — articoli da 1 a 16 — tratta delle misure a breve termine di carattere organizzativo e amministrativo, che non comportano modifiche legislative. Viene delineata una organizzazione dei posti di frontiera, intesa a facilitare lo scorrimento del traffico delle persone e delle merci;

*Titolo II* — articoli da 17 a 33 — contiene le misure applicabili a lungo termine ed impegni di principio a negoziare definiti poi dalla Convenzione applicativa. L'obiettivo è quello di eliminare i controlli alle frontiere comuni per trasferirli alle frontiere esterne, anche attraverso l'armonizzazione delle relative disposizioni legislative e regolamentari dei Paesi firmatari in materia di controlli doganali e di repressione dell'immigrazione clandestina. Tra l'altro, vengono stabilite:

la cooperazione giudiziaria e tra le forze di polizia in materia di prevenzione della criminalità (articolo 18);

l'impegno all'armonizzazione delle legislazioni in materia di stupefacenti, armi ed esplosivi, dichiarazione dei viaggiatori negli alberghi (articolo 19);

l'impegno all'armonizzazione delle politiche sui visti e sulle condizioni di ingresso nei rispettivi territori (articolo 20);

l'esame della possibilità di armonizzazione fiscale in sede comunitaria (articolo 26).

L'obiettivo dell'armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari, oltre a richiedere un impegno generale in tal senso da parte degli Stati contraenti, impegna, come già anticipato, all'adozione di misure di accompagnamento necessarie per giungere a conciliare libertà e mantenimento della sicurezza dei cittadini. Si perveniva così alla Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen, che è entrata in vigore il 1° settembre 1993, divenendo operativa solo il 26 marzo 1995 (sul punto vedasi paragrafo 1.3.).

La *Convenzione di applicazione dell'Accordo* si compone di 142 articoli che riguardano sostanzialmente i seguenti settori:

soppressione dei controlli alle frontiere interne e circolazione delle persone;

cooperazione tra polizie e cooperazione giudiziaria in materia penale e di estradizione;

creazione di un sistema di scambio di informazioni denominato SIS (Sistema informativo Schengen) e protezione di dati personali;

trasporto e circolazione di merci.

In particolare la Convenzione è così strutturata:

Il *titolo I* — articolo 1 — contiene la definizione dei termini impiegati nella Convenzione.

Il *titolo II* — articoli da 2 a 38 — affronta il tema della soppressione dei controlli alle frontiere interne ed alla circolazione delle persone. Il titolo II suddiviso per capitoli tratta dei seguenti temi:

passaggio alle frontiere interne (capitolo I): è sancito il principio dell'eliminazione dei controlli alle persone, salvo particolari esigenze di ordine pubblico;

passaggio alle frontiere esterne (capitolo II): sono stabilite norme comuni di carattere generale ed i criteri di ammissione degli stranieri ai valichi di frontiera;

visti per soggiorni di breve e lunga durata (capitolo III): viene assunto l'impegno di adottare una politica comune in materia di politica dei visti e di circolazione di persone. Accordi in tali campi con paesi terzi sono soggetti al consenso di tutte le parti contraenti. È prevista l'istituzione di un visto uniforme per soggiorni di breve durata, fino alla cui adozione vi è il riconoscimento reciproco dei visti;

condizioni di circolazione degli stranieri (capitolo IV): è stabilito che gli stranieri in possesso di regolare titolo di entrata in una delle parti contraenti possano circolare liberamente nel territorio degli altri per il periodo di validità del titolo;

titoli di soggiorno e segnalazioni ai fini della non ammissione (capitolo V): sono disciplinati i casi di rilascio di titoli di soggiorno a stranieri segnalati ai fini della non ammissione;

misure di accompagnamento (capitolo VI): sono previste regole che le parti contraenti si impegnano ad introdurre nelle rispettive legislazioni nazionali. Si tratta di obblighi a carico del vettore e sanzioni a carico di chi favorisca a scopo di lucro l'immigrazione clandestina;

responsabilità per l'esame delle domande d'asilo (capitolo VII): sono riaffermati i principi della Convenzione di Ginevra del 1951 relativa allo *status* dei rifugiati, senza alcuna restrizione geografica della loro applicazione. Sono quindi stabiliti i principi per l'accoglimento delle domande d'asilo. Sullo stesso tema si ricorda l'esistenza in sede