

abbinata sono quelli che riguardano il respingimento e l'espulsione dello straniero dal territorio dello Stato. La messa a punto di una disciplina capace di coniugare efficacia, equità e rispetto dei diritti fondamentali, in questo delicato settore, avrebbe certamente una ricaduta fortemente positiva, nel futuro prossimo, sul processo di piena ed effettiva integrazione dell'Italia nello spazio Schengen e, in prospettiva, in quello « spazio europeo di libertà, di sicurezza e di giustizia », che rappresenta uno degli obiettivi più ambiziosi del Trattato di Amsterdam (cfr. capitolo 6).

7. — L'INCORPORAZIONE DELL'ACQUIS DI SCHENGEN NELL'UNIONE EUROPEA.

7.1. — *Gli accordi di Schengen come esperimento di cooperazione rafforzata.*

In una prospettiva europea, gli accordi di Schengen rappresentano — secondo l'espressione usata dal Ministro dell'interno Giorgio Napolitano nel corso dell'audizione svolta di fronte al Comitato parlamentare il 15 maggio 1997 (vd. Allegati) — « un esempio *ante litteram* di cooperazione rafforzata [...] tra alcuni membri soltanto dell'Unione dei Quindici ».

Il concetto di cooperazione rafforzata era già presente *in nuce* nel Trattato di Maastricht, per esempio laddove si prevede, nel Titolo contenente « Disposizioni relative alla cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni », che « Le disposizioni del presente Titolo non ostano all'instaurazione e allo sviluppo di una cooperazione più stretta tra due o più Stati membri, sempre che tale cooperazione non sia in contrasto con quella prevista nel presente Titolo né la ostacoli » (articolo K. 7).

Com'è noto, il Progetto di Trattato di Amsterdam, approvato dal Consiglio europeo del 16 e 17 giugno 1997 e in attesa di sottoscrizione (prevista per il 2 ottobre 1997), valorizza fortemente lo strumento della cooperazione rafforzata, sottoponendola nel contempo a condizioni più stringenti di quelle attualmente vigenti. A questo fine è dedicato l'articolo (1) (numerazione provvisoria) delle « Disposizioni generali da inserire quale nuovo Titolo nelle Disposizioni comuni del Trattato sull'Unione Europea », il quale subordina la possibilità di instaurare una cooperazione rafforzata a una serie di condizioni sostanziali (per esempio che ogni cooperazione rafforzata « sia intesa a promuovere gli obiettivi dell'Unione e a proteggere e servire i suoi interessi ») e formali (per esempio che ogni cooperazione rafforzata « riguardi almeno la maggioranza degli Stati membri », che « sia aperta a tutti gli Stati membri » e che « sia autorizzata dal Consiglio »).

A queste condizioni generali di legittimità, destinate a valere per ogni cooperazione rafforzata, l'articolo K. 12 del Progetto di Trattato di Amsterdam aggiunge condizioni ulteriori, dettate specificamente per le iniziative di cooperazione rafforzata nel settore della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale, ambito residuo di quello che viene ormai abitualmente definito « Terzo pilastro ». Tra le condizioni specifiche di legittimità delle iniziative di cooperazione rafforzata

assunte nelle materie di cui al Titolo VI del Trattato sull'Unione Europea, particolare rilievo assumono il vincolo relativo al fine (la cooperazione rafforzata deve « consentire all'Unione di svilupparsi più rapidamente come spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia ») e il vincolo procedurale consistente nella necessità che la cooperazione rafforzata sia autorizzata dal Consiglio a maggioranza qualificata e senza che alcuno Stato membro vi si opponga esplicitamente, nel qual caso occorre, per poter procedere, una deliberazione unanime del Consiglio europeo.

Alla luce degli sviluppi istituzionali concordati ad Amsterdam, pertanto, il carattere anticipatore degli accordi di Schengen risulta confermato in pieno, al punto che tali accordi paiono aver svolto addirittura un ruolo esemplare rispetto alla « istituzionalizzazione » della cooperazione rafforzata realizzata con il nuovo Trattato. Il carattere esemplare degli accordi di Schengen rispetto alla cooperazione rafforzata delineata ad Amsterdam risulta particolarmente evidente nel tipo di rapporto esistente tra le finalità specifiche degli accordi stessi e le finalità generali delle Comunità europee. Esiste una coerenza assoluta tra questi due ordini di finalità, nella misura in cui gli accordi di Schengen mirano a realizzare anticipatamente quella « libera circolazione delle persone » che l'articolo 7A del Trattato istitutivo della Comunità europea pone tra i caratteri costitutivi del mercato interno.

L'esemplarità degli accordi di Schengen come esperimento di cooperazione rafforzata non deve tuttavia far perdere di vista alcune loro specificità. In primo luogo, va ricordato che, all'avvio del percorso negoziale materialmente iniziato a Schengen, i paesi firmatari erano cinque (Belgio, Francia, Germania, Lussemburgo, Paesi Bassi), mentre gli Stati membri della Comunità europea erano già nella misura di dieci (fino all'adesione formale della Spagna e del Portogallo, avvenuta — com'è noto — il 1° gennaio 1986). Si trattava, pertanto, di una « cooperazione rafforzata » inizialmente non maggioritaria, che quindi non sarebbe stata conforme alle condizioni di legittimità che, come abbiamo visto, sono oggi imposte a questa forma di integrazione dal Progetto di Trattato di Amsterdam. Va però sottolineato che, se alla partenza solo la metà degli Stati membri era pienamente coinvolto, oggi lo spazio Schengen copre, anche se non ancora a titolo operativo, l'intero territorio comunitario (con le uniche eccezioni della Gran Bretagna e dell'Irlanda) e si spinge persino al di là, grazie allo *status* di osservatori attribuito all'Islanda e alla Norvegia.

Proprio nella forma anomala di partecipazione di questi due ultimi paesi risiede la seconda specificità degli accordi di Schengen come esempio di cooperazione rafforzata: il « Gruppo Schengen », infatti, si estende ormai al di là dei confini dell'Unione europea, distinguendosi in ciò dalla cooperazione rafforzata nella sua accezione più ortodossa.

7.2. — *Il successo e i limiti dell'« esperimento Schengen ».*

L'imponente ondata di adesioni successive — che ha innalzato, in poco più di dieci anni, il numero dei contraenti da cinque a tredici —

si deve considerare senz'altro un indice di successo della strategia delineata a Schengen nel 1985.

Il successo non consiste soltanto nella vasta adesione all'apparato di norme contenute nell'Accordo del 1985 e nella successiva Convenzione applicativa, bensì anche nell'ampio consenso emerso, presso i governi europei e in seno alla stessa Unione europea, attorno alla « filosofia » che sottende gli accordi di Schengen. Tale « filosofia » — se così si può definire — è riassumibile nella constatazione che l'obiettivo della libera circolazione delle persone e, correlativamente, dell'abolizione dei controlli alle frontiere interne è raggiungibile solo contestualmente all'adozione di una serie di « misure di compensazione », che consentano di mantenere perlomeno inalterato, se non di incrementare, il livello complessivo di « sicurezza » all'interno dello spazio di libera circolazione.

Questo approccio è risultato dominante in seno alla Conferenza intergovernativa (CIG) conclusasi ad Amsterdam, la quale ha incluso nel Progetto di Trattato un Capo (il Capo II) dedicato specificamente alla « Istituzione progressiva di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia ». La stessa « filosofia », originata in ambito Schengen, si trova chiaramente riflessa nell'importante documento dedicato dalla Commissione europea alle prospettive di medio-lungo periodo di sviluppo dell'Unione, presentato il 16 luglio scorso, in cui si afferma, tra l'altro, che:

« Il diritto di spostarsi e di stabilirsi senza ostacoli è un diritto fondamentale per i cittadini europei. Occorre tuttavia che la libera circolazione delle persone sia accompagnata da un livello adeguato di sicurezza e di giustizia, perché la si possa considerare un vero vantaggio » (Commissione europea, Agenda 2000, COM (97) 2000 final, Volume I, p. 15, traduzione non ufficiale).

Il « successo » degli accordi di Schengen appare dunque difficile da mettere in discussione, tanto sotto il profilo negoziale quanto da un punto di vista politico generale. Tuttavia, si tratta di un successo parziale, che incontra tuttora alcuni limiti significativi.

Se, per un verso, le condizioni rigorose poste dagli accordi ai fini dell'ammissione a titolo operativo di ciascuno Stato nello spazio di libera circolazione (cfr. paragrafo 1.2.) hanno spinto i paesi contraenti su un percorso di armonizzazione legislativa e amministrativa, per un altro verso, la « rincorsa ai parametri » di Schengen — così come, in un altro ambito, quella ai « parametri di Maastricht » — è stata occasione di contrasti e ha portato alla luce alcune ragioni di contrapposizione tra Stati europei, che precedentemente erano rimaste in ombra.

Assume un rilievo particolare, da questo punto di vista, la linea restrittiva adottata dalla Repubblica francese in sede di applicazione della Convenzione di Schengen nella parte relativa alla soppressione dei controlli alle frontiere interne. A partire dal 1° luglio 1995, infatti, pochi mesi dopo la messa in applicazione degli accordi (avvenuta il 26 marzo 1995), la Francia ha ristabilito i controlli sistematici alle sue frontiere interne (a quell'epoca, si trattava delle frontiere con la Spagna, la Germania, il Belgio e il Lussemburgo), giustificando la

decisione con la necessità di far fronte nel modo più adeguato a una serie di gravi attentati terroristici compiuti quell'anno in territorio francese (6). La Francia ha successivamente riveduto la sua posizione, annunciando — nella riunione informale del Comitato esecutivo del 25 marzo 1996 — la decisione di abolire nuovamente i controlli alle frontiere con la Germania e con la Spagna, mantenendoli però ai confini con il Belgio e con il Lussemburgo. Questa limitazione residua è stata motivata con la necessità di contrastare, mediante controlli di polizia sistematici, i traffici transfrontalieri di stupefacenti legati al turismo giovanile verso i Paesi Bassi, incentivati dalla legislazione permissiva che vige in quel paese in materia di commercio di droghe leggere.

La decisione unilaterale della Francia ha suscitato riserve circa la sua opportunità e critiche di principio; tra queste ultime, assumono indubbiamente un rilievo particolare le osservazioni del Parlamento europeo, il quale — nella sua importante Risoluzione sul funzionamento e l'avvenire di Schengen (A4-0014/97) — ha deplorato l'utilizzo strumentale — da parte del governo francese — di un articolo della Convenzione quale « mezzo di pressione teso ad imporre ad altri Stati membri, a prescindere da un qualsiasi dibattito democratico, la politica di uno Stato membro in materia di stupefacenti » (punto 31).

Il ricorso alla clausola d'eccezione da parte della Francia in opposizione (indiretta) ai Paesi Bassi non è peraltro l'unico caso in cui gli accordi di Schengen sono stati assunti come fondamento (o come pretesto, a seconda delle valutazioni) per contrasti politici tra Paesi firmatari; la stessa Italia è stata coinvolta in situazioni di questo genere, che l'hanno vista chiamata officiosamente in causa da alcuni partner per via dei suoi indirizzi di politica migratoria.

7.3. — *La decisione dell'incorporazione nell'Unione europea.*

Malgrado le difficoltà, a distanza di oltre due anni dalla prima messa in applicazione degli accordi di Schengen, il giudizio complessivo che prevale nettamente in tutti gli Stati contraenti è positivo. Sul piano tecnico, questo giudizio positivo era già espresso chiaramente nel Primo Documento annuale sul funzionamento della Convenzione di applicazione nel periodo dal 26 marzo 1995 al 25 marzo 1996, presentata dal Gruppo Centrale in conformità alla decisione del Comitato esecutivo del 22 dicembre 1994. Sul piano politico, un giudizio sostanzialmente positivo — sebbene accompagnato da precise riserve — è venuto maturando, in tutti gli Stati contraenti, nei due anni trascorsi, giungendo infine a influenzare in maniera determinante la Conferenza intergovernativa (CIG) per la revisione del Trattato di Maastricht, conclusasi nel mese di giugno ad Amsterdam. Com'è noto,

(6) La base giuridica della decisione francese è da individuarsi nell'articolo 2, comma 2, della Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen, in cui è previsto che, « ...per esigenze di ordine pubblico o di sicurezza nazionale, una Parte contraente può, previa consultazione delle altre Parti contraenti, decidere che, per un periodo limitato, alle frontiere interne siano effettuati controlli di frontiera nazionali adeguati alla situazione. Se per esigenze di ordine pubblico o di sicurezza nazionale s'impone un'azione immediata, la Parte contraente interessata adotta le misure necessarie e ne informa il più rapidamente possibile le altre Parti contraenti ».

infatti, il Consiglio europeo del 16-17 giugno 1997 ha deciso la progressiva incorporazione dell'*acquis* di Schengen nell'Unione europea.

La decisione della « incorporazione » rappresenta, nello stesso tempo, una consacrazione della validità della strategia adottata a Schengen e un riconoscimento dei limiti di quella stessa strategia.

Da un lato, infatti, il Consiglio europeo di Amsterdam ha autorizzato una cooperazione rafforzata tra i tredici Stati contraenti nel campo di applicazione degli accordi di Schengen e ha contestualmente deliberato l'immediata applicazione dell'intero *acquis* di Schengen (di cui fanno parte sia gli accordi veri e propri, sia gli atti di applicazione adottati dal Comitato esecutivo e dagli organi da esso delegati) a tutti gli Stati dell'Unione europea, tranne la Gran Bretagna e l'Irlanda. Quest'ultima decisione, in particolar modo — sebbene subordinata alla clausola che l'*acquis* di Schengen è applicabile « solo se e nella misura in cui [sia compatibile] con l'Unione e la legislazione comunitaria » — segna una globale « convalidazione » del sistema di norme prodotto a partire dagli accordi di Schengen.

Da un altro lato, tuttavia, la decisione dell'incorporazione rappresenta il riconoscimento definitivo del fatto che la strategia di integrazione delineata a Schengen non può più essere perseguita in un quadro meramente intergovernativo, tanto per ragioni di efficacia, quanto per ragioni di coerenza democratica complessiva del sistema.

È apparso evidente, in seno alla Conferenza intergovernativa, che l'*acquis* di Schengen ha assunto ormai dimensioni e rilevanza tali, che il metodo intergovernativo — con il potere di veto che esso accorda di fatto a ogni singolo Stato firmatario — rischia di trasformarsi in un serio ostacolo al processo decisionale, e quindi a un aggiornamento e a un perfezionamento costanti del regime europeo di libera circolazione e di cooperazione in materia di sicurezza e di giustizia. La stessa complessità ormai raggiunta dall'« apparato Schengen » ha convinto gli Stati contraenti della necessità di introdurre una forma di controllo giurisdizionale sull'intera materia, al fine di evitare che gli inevitabili contrasti in sede applicativa paralizzino l'intero sistema.

Su un altro versante, la decisione dell'incorporazione rappresenta una risposta a preoccupazioni di natura squisitamente politica circa l'applicazione degli accordi di Schengen in un quadro esclusivamente intergovernativo, emerse sia su scala nazionale sia in seno al Parlamento europeo. Quest'ultimo organismo, in particolare, si è soffermato in diverse occasioni sul « deficit democratico » generato dagli accordi di Schengen e sulla « necessità di una maggiore trasparenza e di un controllo parlamentare potenziato sul comitato esecutivo, nonché di un più elevato livello di protezione giuridica per le persone interessate » (7).

7.4. — *Le modalità dell'incorporazione: Primo o Terzo pilastro?*

Il Progetto di Trattato di Amsterdam non scioglie il nodo delle modalità concrete dell'incorporazione dell'*acquis* di Schengen in seno

(7) Parlamento europeo, Risoluzione sul funzionamento e l'avvenire di Schengen, A4-0014/97, punto 3.

all'Unione europea. Rimane da definire, in particolare, in che misura si tratterà di una vera e propria « comunitarizzazione », ovvero di un trasferimento delle materie disciplinate dagli accordi nella sfera di competenza della Comunità europea, e in che misura si tratterà invece di un inserimento dell'*acquis* Schengen nel « Terzo pilastro » riformato.

Il delicato compito di precisare le forme giuridiche dell'incorporazione è affidato dal Progetto di Trattato al Consiglio dei ministri dell'Unione. Tale organismo, « deliberando all'unanimità dei membri di cui all'articolo A [*n.d.r.*: i tredici paesi membri dell'Unione che sono anche firmatari degli accordi di Schengen], adotta le disposizioni necessarie per l'attuazione del presente paragrafo. Il Consiglio, deliberando all'unanimità, definisce, in conformità delle pertinenti disposizioni dei trattati, la base giuridica di ciascuna delle disposizioni o decisioni che costituiscono l'*acquis* di Schengen » (Protocollo relativo all'incorporazione dell'*acquis* di Schengen nell'ambito dell'Unione europea, articolo B, comma 1, 2° capoverso).

I tempi di questa decisione dovrebbero essere assai brevi. Nelle Conclusioni della Presidenza adottate ad Amsterdam il 16 e 17 giugno 1997, il Consiglio europeo ha infatti invitato il Consiglio « ad adottare il più rapidamente possibile, in base ai testi approvati (*id est*, il Progetto di Trattato, i Protocolli e le Dichiarazioni allegati, *n.d.r.*), misure appropriate per assicurare il pieno funzionamento del Trattato al momento della sua entrata in vigore »; tra queste « misure appropriate », rientrano espressamente « per quanto riguarda il protocollo Schengen, l'adozione di misure d'attuazione del medesimo al momento dell'entrata in vigore del trattato ».

È previsto che, fino all'adozione di tali misure, « le disposizioni e decisioni che costituiscono l'*acquis* di Schengen sono considerate atti fondati sul titolo VI del TUE (ovvero il Trattato istitutivo dell'Unione europea; *n.d.r.*) ». In altri termini, in attesa della deliberazione del Consiglio dei ministri, l'incorporazione non avverrà in forma di « comunitarizzazione », bensì mediante il trasferimento dell'*acquis* di Schengen sotto al « Terzo pilastro » dell'Unione europea.

La decisione affidata al Consiglio circa la base giuridica attribuita alle singole componenti dell'*acquis* Schengen al momento dell'incorporazione ha solo apparentemente natura tecnica. In realtà, si tratta di una scelta dalle profonde implicazioni politiche che influirà in maniera determinante sulle concrete modalità del controllo parlamentare e giudiziale nelle diverse materie oggi rientranti nell'ambito Schengen.

7.5. — *L'incorporazione istituzionale: la confluenza delle istituzioni Schengen in quelle dell'Unione europea.*

La precisazione della base giuridica assunta in ambito UE dai diversi atti che compongono l'*acquis* di Schengen non è l'unico nodo da sciogliere sulla via dell'incorporazione. Poiché la Convenzione di Schengen — così come la maggior parte dei più importanti trattati contemporanei — non si limita a dettare norme, ma istituisce inoltre organi *ad hoc* incaricati dell'applicazione di tali norme, l'incorporazione presuppone necessariamente che venga definito il destino di tali

organi. Occorre, in altri termini, che si decida se tali organi sopravviveranno in quanto tali, oppure se verranno assorbiti dagli organi dell'ente « incorporante », in questo caso l'Unione europea.

Il Protocollo relativo all'incorporazione dell'*acquis* di Schengen nell'ambito dell'Unione europea affronta espressamente questo problema per quanto riguarda il Comitato esecutivo, di cui si prevede la sostituzione, a decorrere dall'entrata in vigore del Protocollo stesso, con il Consiglio dei ministri dell'Unione europea (articolo 8, comma 1). Conseguentemente, è prevista l'integrazione del Segretariato di Schengen nel Segretariato generale del Consiglio (cfr. le Conclusioni della Presidenza al Consiglio europeo di Amsterdam del 16-17 giugno 1997, p. 3). Va sottolineato che è prevalsa, su questo punto specifico, una soluzione diversa da quella caldeggiata dal Parlamento europeo, il quale proponeva « che il segretariato di Schengen rientri tra i servizi della Commissione », anche prima di una piena integrazione di Schengen nell'attività dell'Unione europea (Risoluzione sul funzionamento e l'avvenire di Schengen, A4-0014/97, punto 50).

Non è invece stata affrontata direttamente, nel Protocollo approvato ad Amsterdam, la questione del futuro di un'altra importantissima istituzione originata dagli accordi di Schengen: ci riferiamo all'Autorità Comune di Controllo (ACC) prevista dall'articolo 115 della Convenzione di applicazione (cfr. paragrafo 3.4). In assenza di previsioni espresse, si deve ritenere che l'ACC rimarrà in funzione in via transitoria, perlomeno finché il Consiglio non provvederà a istituire l'« organo di controllo indipendente » incaricato di vegliare sul rispetto da parte delle istituzioni comunitarie degli « atti comunitari sulla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali nonché alla libera circolazione di tali dati », secondo quanto previsto dal nuovo articolo 213B del Trattato istitutivo della Comunità europea, nella versione concordata ad Amsterdam.

DOCUMENTO CONCLUSIVO
DELL'INDAGINE CONOSCITIVA SULLO STATO
DI ATTUAZIONE DELLA CONVENZIONE
DI APPLICAZIONE DELL'ACCORDO DI SCHENGEN

Introduzione.

L'indagine conoscitiva avviata dal Comitato parlamentare di controllo sull'attuazione ed il funzionamento della Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen si è articolata in due fasi, che hanno caratterizzato l'ingresso dell'Italia nello spazio Schengen, così come stabilito da una decisione del Comitato esecutivo assunta il 7 ottobre 1997 a Vienna in base alla quale si è prevista una prima parziale applicazione degli accordi, limitatamente alla soppressione dei controlli alle frontiere aeroportuali e all'operatività del Sistema di informazione Schengen, a partire dal 26 ottobre 1997, e sempre a far data dal 26 ottobre, l'avvio di un periodo di transizione, da concludersi entro il 31 marzo 1998, per il progressivo abbattimento delle frontiere terrestri e marittime.

Il presente documento darà pertanto conto essenzialmente di questa seconda fase, iniziata il 26 ottobre del 1997 e conclusasi il 31 marzo ultimo scorso, richiamando invece, quanto al periodo precedente al 26 ottobre dello scorso anno, i contenuti del « Primo documento » approvato dal Comitato parlamentare nella seduta dell'8 ottobre 1997 e allegata, per completezza di informazione, al presente documento.

Le considerazioni sull'esito di questa fase di transizione traggono spunto dall'attività svolta dal Comitato parlamentare, che si è articolata in audizioni mirate ad approfondire alcuni aspetti emersi nel corso dei mesi ed in particolare le problematiche connesse all'ingente afflusso di immigrati clandestini di etnia prevalentemente curda sulle coste calabresi tra Natale e Capodanno, che hanno creato preoccupazioni tra i *partner* Schengen circa la reale efficacia dei controlli esercitati dall'Italia lungo i suoi estesi confini costieri, proprio mentre la recente entrata in vigore della Convenzione di Dublino relativa alla determinazione dello Stato competente per l'esame di una domanda di asilo (Convenzione firmata a Dublino il 15 giugno 1990 dagli allora dodici Stati membri della CEE e ratificata dall'Italia con la legge 23 dicembre 1992, n. 523 ma entrata in vigore soltanto il 1° settembre del

1997 in virtù dell'articolo 22 della Convenzione stessa, che ne prevede l'entrata in vigore il primo giorno del terzo mese successivo al deposito dell'ultimo strumento di ratifica) faceva temere eventuali abusi nell'esercizio del diritto stesso. Il Comitato si è recato anche a svolgere dei sopralluoghi volti a verificare in primo luogo le modalità di attuazione degli accordi di Schengen presso gli aeroporti, per i quali, come si è detto, la soppressione dei controlli alla frontiera è stata operativa sin dal 26 ottobre (si sono quindi constatate le modifiche infrastrutturali che si sono rese necessarie, le difficoltà registrate in termini di organizzazione e di personale, eccetera). In secondo luogo, in occasione dello scadere della fase di transizione, sono stati effettuati sopralluoghi intesi a verificare le modalità operative di soppressione dei controlli alle frontiere terrestri del Brennero e di Ventimiglia e alle frontiere marittime di Genova, La Spezia e Livorno, avendo modo di constatare fenomeni, ad esempio, di emigrazione clandestina, magari meno evidenti se paragonati all'ingente afflusso di immigrati clandestini albanesi o curdi che ha interessato le coste pugliesi e calabresi da un anno a questa parte, ma indubbiamente altrettanto dolorosi e preoccupanti sotto il profilo delle organizzazioni malavitose che li alimentano.

Dei sopralluoghi effettuati si dà conto nella parte degli allegati al presente documento, cercando di distinguere, per i vari luoghi visitati, una prima parte « informativa » delle problematiche connesse all'applicazione degli accordi di Schengen, che abbiamo chiamato « relazione introduttiva »; una seconda parte « ricognitiva » del valico di frontiera (piantine, mappe, eccetera), che abbiamo chiamato « schema funzionale »; una terza parte, infine, relativa a dati statistici finalizzati ad avere un quadro del volume di traffico — cittadini Schengen, non Schengen, nazionali — da cui sono interessati i singoli valichi di frontiera, del numero dei respingimenti, delle non ammissioni, delle persone ritrovate in possesso di documenti falsi o falsificati, di eventuali sequestri di droga o stupefacenti.

Quanto invece alle audizioni svolte dal Comitato, di esse si dà conto nei Resoconti stenografici riportati di seguito al presente documento.

Capitolo I — LA LIBERA CIRCOLAZIONE DELLE PERSONE, I CONTROLLI ALLE FRONTIERE ESTERNE, LA SICUREZZA: PROBLEMI APPLICATIVI E PROSPETTIVE.

Il principio della libera circolazione delle persone si ritrova già nel Trattato di Roma, all'articolo 8A (8). L'obiettivo era allora la creazione di uno « spazio economico » rispetto al quale la libera circolazione era uno strumento e non un fine; obiettivo riconfermato anche una volta raggiunta l'unione doganale, nel Libro bianco per il completamento del mercato interno, presentato nel 1985 dalla Commissione presieduta da Delors. È con l'Atto Unico europeo del 1986 che si affaccia invece l'idea

(8) L'articolo 8A è poi diventato articolo 7A con l'entrata in vigore del Trattato di Maastricht che così recita: « Il mercato interno comporta uno spazio senza frontiere nel quale è assicurata la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali, secondo le disposizioni del presente Trattato ».

che il mercato interno possa diventare uno spazio economico e sociale comune, basato sulla solidarietà e dominato dalle regole del mercato, ma al tempo stesso dalla cooperazione tra le istituzioni politiche e le parti sociali. Ed è proprio in quegli stessi anni (nel 1985) che, permanendo le riserve di alcuni Stati membri alla realizzazione in tempi rapidi di uno spazio europeo senza frontiere interne e quindi senza controlli alle medesime, è stato firmato l'Accordo di Schengen, che ha rappresentato un esperimento di cooperazione rafforzata tra alcuni Stati, prendendo atto dei progressi realizzati nell'ambito della Comunità europea in materia di libera circolazione delle persone, dei beni e dei servizi ed in attesa di poter realizzare una libera circolazione in ambito comunitario. (Sulla genesi e i contenuti dell'Accordo si rinvia al capitolo 1 del « Primo documento » approvato nella seduta dell'8 ottobre 1997).

In ambito comunitario, dal 1986 al 1992, il concetto di « Europa dei cittadini » progredisce invece più lentamente. Non vi è, infatti, come nel sistema Schengen, un Gruppo centrale di negoziato, ma la materia è trattata da vari Gruppi (9) che, per realizzare la libera circolazione delle persone e le misure di accompagnamento che la devono garantire (al fine di non agevolare la criminalità organizzata nelle sue varie componenti) spezzano i temi in varie parti e agiscono, in pratica, come vasi non comunicanti.

Il Trattato di Maastricht (1992) riprenderà poi il principio della libera circolazione delle persone inserendolo in un progetto politico-sociale più ampio, volto all'istituzione di una cittadinanza europea, disciplinando, nel suo titolo VI (il cosiddetto III pilastro dell'Unione) la materia della libera circolazione delle persone, dell'immigrazione, dell'asilo, della cooperazione giudiziaria e di polizia (10), mentre la Convenzione di applicazione degli accordi di Schengen (firmata nel 1990 ed entrata in vigore nel 1993, divenuta operativa nel marzo del 1995 — sull'argomento si rinvia al capitolo 1 del « Primo documento » approvato nella seduta dell'8 ottobre 1997 —) fisserà le modalità operative dell'Accordo di Schengen.

Nell'ambito di questa continuità di interventi, di azioni, di collegamento e di interrelazione tra il Sistema Schengen e il Sistema comunitario, il principio della libera circolazione « delle persone » ovvero l'attraversamento delle frontiere interne senza effettuare un controllo « sulle persone » (11) sembra essersi sempre riferito alla libera circolazione non solo dei cittadini comunitari, bensì anche a quella dei cittadini di Paesi terzi. In linea di principio, pertanto, ogni

(9) Si tratta del Gruppo Trevi, nato sin dal 1976, con competenze in materia di cooperazione di polizia (diviso a sua volta in quattro gruppi di lavoro, uno dei quali incaricato specificatamente di seguire il negoziato per la creazione di Europol). Nel 1986 viene costituito un gruppo *ad hoc* per seguire i problemi relativi all'immigrazione e all'asilo. Nel 1988 è istituito (dal Consiglio europeo di Rodi) un gruppo coordinatori libera circolazione delle persone. Vi è poi il gruppo CELAD, per la cooperazione nel settore della droga ed il gruppo GAM (1992) per la cooperazione nel settore doganale.

(10) I preesistenti gruppi di lavoro vengono coordinati da 3 gruppi Direttori (asilo - immigrazione, cooperazione di polizia, cooperazione giudiziaria) e da un comitato, il K4, simile al gruppo centrale Schengen).

(11) La Convenzione di Schengen dà in realtà la nozione di « straniero » come di chi « non è cittadino di uno Stato membro della Comunità europea » (articolo 1) per definirne in seguito un trattamento particolare ai fini dell'ingresso e della permanenza nell'area Schengen.

persona che da uno Stato membro si reca in un altro Stato membro beneficia del diritto di libera circolazione.

Se così non fosse, infatti, la reale portata della libera circolazione rimarrebbe vanificata, in quanto risulterebbe comunque indispensabile accertare la nazionalità del viaggiatore all'atto dell'attraversamento delle frontiere intracomunitarie.

Tuttavia, rispetto ai cittadini di Stati terzi, di cittadini cioè non facenti parte dell'Unione europea, il conferimento di un diritto alla libera circolazione rimane subordinato all'esistenza e quindi al rispetto di specifiche disposizioni in questo senso previste dalla legislazione nazionale dei singoli Stati, ovvero da accordi di associazione o cooperazione con Paesi terzi oppure da particolari vincoli familiari o di lavoro con un beneficiario del diritto comunitario, che possono in qualche modo limitare il principio della libera circolazione esteso all'intera area comunitaria ovvero limitarlo in termini temporali (ad esempio fino a tre mesi per chi è titolare del visto uniforme previsto dall'articolo 10 della Convenzione di Schengen).

Quanto alle modalità per l'attraversamento delle frontiere esterne, la Convenzione di Schengen prevede che esso sia consentito esclusivamente nei luoghi di transito autorizzati (articolo 3) e sia soggetto al controllo permanente delle autorità competenti dello Stato membro interessato (articolo 6), mentre al di fuori di tali luoghi di traffico, l'attraversamento è passibile di sanzioni che vengono determinate da ogni Stato membro (articolo 3, comma 2).

Il controllo alla frontiera consiste nell'esame dei documenti dei viaggiatori, al fine di verificarne l'identità ed accertare che essi soddisfino i requisiti previsti dalla stessa Convenzione di Schengen all'articolo 5, comma 1, il quale prevede che possano essere autorizzate ad entrare nel territorio per un breve soggiorno (12) le persone che non beneficiano del diritto comunitario le quali:

siano in possesso di un valido documento di viaggio o di un visto valido per la durata del soggiorno previsto;

siano in grado di esibire documenti che giustifichino lo scopo e le condizioni del soggiorno o del transito previsto;

dispongano o siano in grado di procurarsi dei mezzi di sussistenza sufficienti sia per la durata del soggiorno o del transito sia per il ritorno nel paese di origine per il viaggio verso uno Stato terzo in cui sia garantita la loro ammissione;

non costituiscano una minaccia per l'ordine pubblico, la sicurezza nazionale e le relazioni internazionali di una delle parti contraenti.

Ove non sussistano le predette condizioni, l'ingresso nel territorio delle Parti contraenti deve essere rifiutato.

È tuttavia previsto che uno Stato membro possa, per motivi umanitari o di interesse nazionale o in virtù di obblighi internazionali,

(12) Si intende come «breve soggiorno» un periodo di soggiorno ininterrotto o soggiorni successivi nel territorio degli Stati membri di durata non superiore ai tre mesi a decorrere dalla data della prima entrata.

concedere l'ammissione (limitata al proprio territorio) ad una persona avvertendone le altre parti contraenti (articolo 5, comma 2).

Il problema delle modalità per l'attraversamento delle frontiere esterne è stato peraltro anche all'attenzione del legislatore comunitario che, ritenendo la questione di interesse comune nel Trattato di Maastricht, aveva assunto le iniziative di una proposta di Convenzione (poi rimasta tale) sull'attraversamento delle frontiere degli Stati membri dell'Unione, nel dicembre del 1993, ed una, più recente, nel luglio 1997, sull'ammissione dei cittadini dei Paesi terzi negli Stati membri.

L'abolizione di ogni verifica alle « frontiere interne », definendo tali, ai sensi dell'articolo 1 della Convenzione di Schengen, « le frontiere terrestri comuni delle Parti contraenti, i loro aeroporti adibiti al traffico interno ed i porti marittimi per i collegamenti regolari di passeggeri in provenienza o a destinazione esclusiva di altri porti situati nel territorio delle Parti contraenti, senza scalo in porti situati al di fuori di tali territori », e quindi la libera circolazione delle persone comporta come necessaria conseguenza l'attuazione di un controllo efficace operato nei confronti di chi attraversa le frontiere esterne (13), al fine di evitare una diminuzione del livello di sicurezza per i cittadini, mentre nel momento in cui l'attraversamento delle frontiere interne non costituisce più l'atto che dà origine a controllo, questo intervento dello Stato deve trasferirsi con una maggiore attenzione sul territorio nazionale.

A questo riguardo la stessa Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen fa del resto salva la possibilità, da parte di ogni Stato membro di derogare « per esigenze di ordine pubblico e di sicurezza nazionale » alla soppressione dei controlli alle frontiere interne (articolo 2, comma 2).

Il passo successivo è dunque quello di adottare, insieme all'abolizione dei controlli alle frontiere interne, « misure di accompagnamento » volte ad assicurare adeguati standard di sicurezza attraverso il controllo dell'immigrazione dai Paesi terzi, la lotta contro il terrorismo, la criminalità ed il traffico di stupefacenti. Misure queste che ancora sono rimesse in larga parte alla valutazione dei singoli Stati ma che indubbiamente richiedono una politica di indirizzo comune e parallelamente, sotto il profilo dell'immigrazione, l'armonizzazione delle legislazioni nazionali che regolano la condizione dello straniero extracomunitario nel territorio degli Stati membri (sull'argomento vedi *infra* capitolo II). In questa ottica sono da considerare le disposizioni dell'Accordo di Schengen, che tra le « misure da attuare a lungo termine », che cioè richiedono azioni di lunga durata, prevede come impegno di principio tra le Parti contraenti « 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, esplosivi, e dichiarazione dei viaggiatori negli alberghi (articolo 19); l'impegno dell'armonizzazione delle politiche sui visti e sulle condizioni di ingresso nei rispettivi territori (articolo 20). Principi confermati ed espressi con maggiore dettaglio, come « misure di accompagnamento necessarie » nella Con-

(13) Sono tali, sempre secondo la definizione contenuta nell'articolo 1 della Convenzione di Schengen « Le frontiere terrestri e marittime, nonché gli aeroporti ed i porti marittimi delle Parti contraenti che non siano frontiere interne (secondo la definizione contenuta nel medesimo articolo).

venzione di applicazione dell'Accordo di Schengen (titolo III, articoli da 39 a 91), ove in definitiva si riafferma il criterio per cui la libera circolazione deve conciliarsi con il mantenimento della sicurezza dei cittadini e quindi richiede un coordinamento in materia di polizia e sicurezza.

L'esigenza di una cooperazione tra le polizie degli Stati membri era stata peraltro già avvertita dal legislatore comunitario con la previsione, all'articolo K19 del Trattato di Maastricht, di un Ufficio europeo di polizia, poi formalmente istituito con la Convenzione Europol, firmata a Bruxelles il 26 luglio 1995 e da ultimo ratificata anche in Italia (legge 23 marzo 1998, n. 93). La necessità di una sempre più stretta collaborazione tra le forze di polizia a livello comunitario era stata peraltro già da tempo all'origine di varie iniziative. In occasione del Consiglio europeo di Lussemburgo del giugno 1991, fu avanzata dalla Germania la proposta per la costituzione di un Ufficio investigativo criminale europeo centrale, con compiti di accentramento e coordinamento delle attività informative e di *intelligence* svolte dalle autorità di polizia dei paesi della Comunità europea. A tale scopo fu costituito, all'interno del Gruppo Trevi (creato per la lotta al terrorismo e alla violenza), un sottogruppo incaricato di studiare la creazione di una Unità europea antidroga (UDE), che fu poi istituita, mediante uno specifico accordo ministeriale, il 2 giugno 1993 a Copenaghen. Con l'istituzione di tale « centrale » europea per il coordinamento delle forze di polizia dei Dodici nella lotta alla droga si ponevano le basi attuative del progetto Europol; con il successivo Consiglio europeo di Bruxelles del 29 ottobre 1993 fu stabilito di fissarne la sede a L'Aja. L'accordo entrava in vigore il 30 ottobre ma la costituzione dell'Ufficio aveva luogo il 3 gennaio 1994 dopo l'invio a L'Aja degli ufficiali di collegamento designati da ciascuno Stato membro. L'ambito di operatività dell'Ufficio inizialmente riferito al solo comparto droga è stato successivamente ampliato ad altre fattispecie criminose in base a nuove intese intergovernative. Con l'adozione da parte dei quindici Stati membri dell'Unione europea dell'Azione comune del 20 marzo 1995 e successivamente del 16 dicembre 1996, le competenze dell'Europol sono state estese al traffico illecito di materiali radioattivi e nucleari, alle organizzazioni di immigrazione clandestina, alla tratta di esseri umani, al traffico illecito di autoveicoli e alle attività di riciclaggio.

Ed anche in ambito Schengen si è sentita l'esigenza, soprattutto a seguito degli ingenti flussi di immigrazione clandestina, ed in particolare di cittadini iracheni, che ha interessato le coste dell'Italia e della Grecia tra la fine del 1997 e l'inizio del 1998, di trovare un coordinamento maggiore, secondo un piano comune tra gli Stati membri, per assicurare la massima effettività ed efficienza dei controlli alle frontiere esterne.

A tale scopo è stata istituita alla fine del 1997 un'apposita *Task force* (14), con il compito di studiare i fenomeni di immigrazione sotto il profilo degli itinerari e del *modus operandi* delle reti di immigra-

(14) L'istituzione di un'apposita *Task force*, la cui attività deve essere complementare rispetto alle iniziative assunte nell'ambito dell'Unione Europea, è stata in particolare caldeggiata dalla Germania, che ha sottolineato come la rotta maggiormente utilizzata dagli immigrati clandestini provenienti dall'Iraq attraverso la Turchia, la Grecia, l'Italia e la Francia per giungere in Germania e nei Paesi Bassi.

zione clandestina, cercando di ottimizzare, anche attraverso la collaborazione con Europol, la cooperazione pratica nella lotta ai fenomeni di immigrazione clandestina.

La stessa convenzione di Schengen prevede tra l'altro una forma rafforzata di cooperazione tra le forze di polizia ove, accanto alle misure tradizionali dello scambio di informazioni e del distacco di ufficiali di collegamento, introduce due istituti giuridici nuovi: l'osservazione e l'inseguimento oltre frontiera (articoli 40 e 41). L'articolo 39 della Convenzione prevede, altresì, accordi di cooperazione transfrontaliera tra le parti contraenti che, relativamente all'Italia, sono stati negoziati con i due partner confinanti (Francia e Austria). Quanto ai controlli alle frontiere esterne, il Gruppo centrale del Comitato esecutivo Schengen oltre ad aver istituito un sottogruppo « Frontiere » incaricato in particolare di studiare le misure necessarie per ottimizzare il livello effettivo dei controlli alle frontiere esterne di tutto lo spazio Schengen, ha incaricato un'apposita Commissione di effettuare visite periodiche alle frontiere esterne dei Paesi che già applicano la Convenzione di Schengen per evidenziare la necessità di adottare eventuali misure supplementari nei controlli effettuati.

Con il Trattato di Amsterdam, già ratificato in Italia, ed in fase di ratifica da parte dei Paesi membri dell'Unione europea, si prevede l'istituzione progressiva di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia, che implica l'adozione da parte del Consiglio, entro cinque anni, di misure volte ad assicurare innanzitutto la libera circolazione delle persone, insieme a misure di accompagnamento direttamente connesse in materia di controlli alle frontiere esterne, asilo, immigrazione, prevenzione e lotta contro la criminalità. Si stabilisce inoltre l'adozione, entro cinque anni, di misure miranti a garantire l'assenza di controlli sulle persone all'attraversamento delle frontiere interne (sia dei cittadini dell'Unione che dei cittadini dei paesi terzi); l'adozione di misure relative all'attraversamento delle frontiere esterne degli Stati membri, ivi comprese le norme sui visti di durata non superiore a tre mesi; l'adozione di misure sulle condizioni in base alle quali i cittadini di paesi terzi hanno libertà di circolazione all'interno dell'Unione per un periodo non superiore a tre mesi (articolo 62 del TCE nella versione consolidata con il Trattato di Amsterdam). Il principio della libera circolazione si lega quindi inscindibilmente anche all'esigenza di prevedere una politica comune in materia di visti, mentre si assiste al passaggio da una forma tradizionale di cooperazione internazionale a livello europeo, quale è appunto quella realizzata dal Sistema Schengen ad un Sistema di integrazione comunitaria, che porrà indubbiamente un problema di coordinamento tra norme Schengen, norme comunitarie e norme nazionali mancando, soprattutto in settori nevralgici quali ad esempio l'ingresso, il soggiorno, l'allontanamento dello straniero norme comuni fra gli Stati membri del « Sistema Schengen comunitario ».

Se è vero infatti che l'Italia ha dato prova di grande sensibilità europea approvando nel marzo ultimo scorso una legge sull'immigrazione (legge 3 marzo 1998, n. 40) è anche vero che non esistono ancora norme comuni tra i singoli Stati in materia di ingresso, di soggiorno, di allontanamento degli stranieri, come anche in materia di riconoscimento dell'asilo o dello *status* di rifugiato. E le norme Schengen,

come anche quelle comunitarie, concedono spesso deroghe o eccezioni (per ragioni di carattere umanitario — poi oggetto di interpretazioni differenti da parte delle legislazioni nazionali — ovvero per ragioni di carattere economico connesse ai singoli mercati del lavoro) che potrebbero portare, ove non vi fosse un mutuo riconoscimento di criteri di buona fede e di fiducia reciproca tra gli Stati, anche ad uno sviamento o ad una distorsione delle finalità previste nel diritto comunitario.

Con il Trattato di Amsterdam e con il protocollo allegato relativo all'integrazione dell'*acquis* di Schengen nell'Unione europea, può dirsi comunque che il capitolo della libera circolazione viene a chiudersi, con il ricorso, quanto all'abolizione dei controlli alle frontiere interne, alle norme Schengen. Ciò consentirà all'Unione europea di mettere l'accento sulle misure compensative o di accompagnamento necessarie a meglio garantire la sicurezza dei cittadini dalla criminalità organizzata e dall'immigrazione clandestina.

Una politica comune in materia di immigrazione e di asilo viene pertanto ad essere un necessario corollario della libera circolazione delle persone.

Capitolo II — LA POLITICA COMUNE IN MATERIA DI IMMIGRAZIONE E DI ASILO.

Nell'Accordo di Schengen, così come nella Convenzione di applicazione, nel Trattato di Maastricht e nel Trattato di Amsterdam, non viene contemplata una vera e propria politica comune in materia di immigrazione, bensì sono contenuti principi generali relativi al controllo dell'immigrazione, che rimane poi rimesso alla potestà normativa e quindi alla responsabilità dei singoli Stati.

Il problema di una politica migratoria comune è stato del resto fino ad oggi avvertito in ambito comunitario e in ambito Schengen come una « compensazione » rispetto all'abolizione dei controlli alle frontiere interne e quindi alla libera circolazione delle persone. Schengen e gli Stati Schengen si sono pertanto limitati ad un controllo puro e semplice dei flussi migratori.

Il Trattato di Maastricht considera tra le questioni di interesse comune, al fine della realizzazione degli obiettivi dell'Unione, ed in particolare della libera circolazione, la politica di asilo, la politica di immigrazione e la politica da seguire nei confronti dei cittadini dei Paesi terzi, le condizioni di entrata e di circolazione dei cittadini dei Paesi terzi nel territorio dell'Unione, le condizioni di soggiorno dei cittadini di Paesi terzi nel territorio degli Stati membri compresi il ricongiungimento familiare e l'accesso all'occupazione ed infine la lotta contro l'immigrazione, il soggiorno ed il lavoro irregolare di cittadini dei Paesi terzi nel territorio degli Stati membri.

Il Trattato di Amsterdam conferma questi obiettivi, stabilendo una comunitarizzazione graduale della politica migratoria e un termine, cinque anni, affinché gli Stati membri arrivino ad avere una politica comune in materia di immigrazione, che ancora quindi riveste un carattere programmatico.

Con l'abolizione dei controlli alle frontiere interne ed il conseguente rafforzamento di quello alle frontiere esterne, la nozione stessa