

fatto utilizzabili per gli utenti finali (p.e. gli operatori dei singoli posti di frontiera) fin quando non siano realizzate anche le condizioni « sostanziali ». Queste ultime consistono nel deposito della ratifica da parte di tutti gli Stati tra cui è operativo l'Accordo di Schengen, elemento questo che, sul piano politico e sostanziale, ricordando che gli accordi di Schengen si fondano sul principio dell'unanimità, si traduce nel consenso complessivo all'integrazione di un nuovo Paese nello spazio Schengen.

Sul piano operativo l'adempimento di queste condizioni « sostanziali » permette l'avvio di una seconda e « definitiva » fase di integrazione nel Sistema di informazione Schengen, consistente nel caricamento dei dati nazionali sul C. SIS di Strasburgo e nell'utilizzazione effettiva su tutto il territorio nazionale e presso le sedi consolari e le rappresentanze diplomatiche dei dati degli altri Paesi.

Quanto all'Italia, per cui sono state soddisfatte sia le condizioni « preliminari » che quelle « sostanziali », terminata una prima fase sperimentale denominata « *data loading test* » per verificare la congruità e la compatibilità del sistema nazionale con quello centrale di Strasburgo sul piano esclusivamente tecnico, è iniziata il 1° luglio u.s. la prima fase di caricamento dei dati dei 7 Paesi Schengen sul National SIS (che dovrebbe essersi concluso alla fine di agosto) per poi dare avvio alla seconda fase – il caricamento dei dati italiani nel C. SIS di Strasburgo – da concludersi entro il 26 ottobre, data in cui è formalmente prevista l'integrazione dell'Italia nel Sistema informativo Schengen.

Sul piano politico, come su quello operativo, l'integrazione nel SIS è il primo passo verso la realizzazione effettiva di uno spazio di libera circolazione delle persone nello spazio Schengen senza più controlli alle frontiere « interne », in cui sia però garantita la piena sicurezza di quelle « esterne ». Il passo successivo affinché l'Italia entri davvero a pieno titolo nello spazio Schengen sarà costituito dall'abolizione dei controlli alle frontiere interne. A tal fine il Comitato esecutivo

(l'organo di governo degli Accordi Schengen) dovrà assumere - come anticipato al par. 1.3 – una decisione formale che ne stabilisca le condizioni operative (di fatto anche politiche), per l'Italia – come anche per l'Austria e la Grecia – gli Stati che, a breve, dovrebbero essere integrati operativamente nello spazio Schengen.

### 3.4. *La protezione dei dati personali: l'attività dell'Autorità di controllo comune di Schengen.*

#### 3.4.1. *L'istituzione dell'Autorità di controllo comune.*

L'Autorità di controllo comune di Schengen (ACC), come già ricordato in precedenza, affianca il Comitato esecutivo ai fini del controllo sulla corretta esecuzione delle disposizioni previste dalla Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen. Se, infatti, al Comitato esecutivo è attribuita in via principale il compito di vigilare sulla corretta applicazione della Convenzione, all'ACC viene attribuita una competenza specifica per quanto riguarda la verifica della corretta esecuzione delle disposizioni della Convenzione per quanto riguarda l'Unità di supporto tecnico del Sistema di informazione Schengen (SIS).

Il titolo IV della Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen ha previsto la creazione di un Sistema di informazione comune come strumento essenziale ai fini dello sviluppo di una efficace cooperazione di polizia, doganale e giudiziaria in Europa. Il Sistema di informazione Schengen (SIS) è composto dalle Sezioni nazionali istituite presso ogni Stato membro e di una Unità di supporto tecnico, con sede a Strasburgo, che ha il compito di rendere materialmente identici gli archivi implementati dalle sezioni nazionali.

L'istituzione di tale sistema di informazione doveva però essere garantito dalla creazione di una Autorità di controllo comune che agisse sull'esempio di modelli nazionali di autorità di controllo

indipendenti già esistenti in questo settore e nel rispetto dei principi di protezione dei dati personali sanciti da testi nazionali ed internazionali (3). Inoltre, tra le condizioni preliminari all'applicazione della Convenzione nei territori dei singoli Stati membri, figurava l'obbligo per ogni Stato di dotarsi, prima di procedere alla trasmissione di dati personali, di una Autorità nazionale di controllo indipendente e di una legge che garantisse la protezione dei dati personali.

La Convenzione delinea una ripartizione di competenze tra l'Autorità di controllo comune e le singole autorità di controllo nazionali per quanto riguarda il controllo del rispetto dei principi definiti in materia di protezione dei dati. Per quanto riguarda il controllo sul sistema di informazione Schengen è infatti previsto che ogni Stato parte debba incaricare un'autorità nazionale di procedere al controllo, in modo indipendente e nel rispetto della legislazione nazionale, dell'archivio della sezione nazionale del Sistema d'informazione Schengen. È quindi compito di tali autorità nazionali accertare il rispetto delle disposizioni sulla protezione dei dati previste dalla Convenzione e, se del caso, delle disposizioni aggiuntive del diritto nazionale.

#### 3.4.2. *La tutela dei dati personali nella Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen.*

La Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen definisce dei principi minimi in materia di protezione dei dati personali:

sono definite tassativamente le categorie di dati che possono essere registrati nel SIS;

(3) In particolare, la Convenzione del Consiglio d'Europa del 28 gennaio 1981 sulla protezione delle persone nei riguardi del trattamento automatizzato dei dati di natura personale e la Raccomandazione R 15 (87) del 17 settembre 1987 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa tendente a regolare l'uso dei dati di natura personale nel settore della polizia.

è vietato l'inserimento di informazioni cosiddette «sensibili» (razza, opinioni politiche, confessioni religiose ecc., ecc.);

vengono individuati i destinatari che possono avere accesso a tali dati;

la duplicazione di tali dati è limitata;

vi è, infine, un obbligo di conservare i dati per una durata determinata; per i dati cancellati è prevista comunque la conservazione per un anno presso l'unità di supporto tecnico di Strasburgo al fine di poter controllare, a posteriori, la loro esattezza e la liceità del loro inserimento nel SIS dei dati cancellati.

Oltre all'individuazione di tali principi che devono informare la raccolta di dati nel sistema di informazione Schengen, la Convenzione di applicazione prevede la tutela di una serie di diritti dei cittadini:

il diritto di accesso e di comunicazione (chiunque, in via di principio, può avere accesso alle informazioni contenute nel SIS che lo riguardano);

il diritto di rettifica (ogni persona può far rettificare dati contenenti errori di fatto o errori di diritto che la riguardano);

il diritto di avviare un'azione di rettifica, cancellazione, informazione o indennizzo (chiunque deve poter adire, nel territorio di ciascuna parte contraente, la giurisdizione o l'autorità competente relativamente ad una segnalazione che lo riguarda);

il diritto di chiedere una verifica dei dati (ogni persona ha il diritto di chiedere alle autorità di controllo nazionali di verificare i dati inseriti nel SIS che la riguardano nonché l'utilizzazione che ne viene fatta.)

#### 3.4.3. *Composizione e compiti dell'Autorità comune di controllo.*

L'Autorità di controllo comune è composta di due rappresentanti per ogni autorità di controllo nazionale. La scelta dei

rappresentanti in seno all'ACC spetta ad ogni autorità nazionale nella persona del suo presidente o direttore. La Convenzione non prescrive la dura del mandato dei membri dell'Autorità comune di controllo, il mandato è quindi determinato dalle singole autorità nazionali.

L'Autorità di controllo comune si è ufficialmente insediata dopo l'applicazione della Convenzione il 26 marzo 1995. Tuttavia già dal mese di giugno 1992 è stata insediata un'Autorità di controllo comune provvisoria (ACCP) che si è riunita più volte svolgendo un ruolo preparatorio ai compiti svolti dall'Autorità di controllo comune una volta questa ufficialmente insediata. In tal senso le attività dell'ACC costituiscono il completamento dei lavori già avviati in seno all'ACCP.

Oltre al compito alla funzione di controllo sull'attività dell'unità di supporto tecnico di Strasburgo, all'ACC è attribuito un ruolo di consulenza ed armonizzazione delle prassi e delle dottrine nazionali. L'articolo 115, comma 3, della Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen attribuisce all'ACC i seguenti compiti:

analizzare le difficoltà di applicazione o di interpretazione che possono sorgere nell'utilizzo del SIS;

esaminare i problemi che possono sorgere durante il controllo indipendente effettuato dalle singole autorità di controllo nazionale;

esaminare le questioni che possono sorgere nell'esercizio del diritto di accesso al SIS;

infine, su un piano più generale all'ACC è attribuito il compito di elaborare proposte armonizzate allo scopo di trovare soluzioni comuni ai problemi esistenti.

All'ACC è attribuito la facoltà di formulare pareri per dirimere casi di disaccordo tra due parti contraenti in merito all'esistenza di un errore di diritto o di fatto in una segnalazione nel SIS. La convenzione prevede che l'ACC elabori

relazioni che devono essere trasmesse alle autorità alle quali pervengono le relazioni delle autorità di controllo nazionali. L'ACC deve inoltre essere informata delle misure particolari adottate da ogni Stato membro per assicurare la protezione dei dati in occasione della loro trasmissione a servizi situati al di fuori del loro territorio.

#### 3.4.4. *La questione dell'indipendenza dell'Autorità comune di controllo.*

La determinazione di effettive condizioni di indipendenza dell'ACC da parte dei singoli Stati membri è questione che riveste importanza decisiva ed è condizione dell'effettivo operare di un organo, come l'ACC, istituito con il compito prioritario di vigilare sul rispetto dei diritti delle persone che costituiscono l'oggetto dello scambio di informazioni.

Nonostante l'articolo 115 della Convenzione di applicazione, che istituisce l'ACC, non preveda esplicitamente la sua indipendenza, i suoi membri sono rappresentanti di autorità nazionali incaricate di esercitare in ogni Stato parte, un controllo indipendente sulle sezioni nazionali del SIS. Peraltro, la Raccomandazione R (87) del 17 settembre 1987, richiamata nello stesso articolo della Convenzione di applicazione istitutivo dell'ACC, indica che l'autorità di controllo incaricata di vigilare sul rispetto dei principi enunciati deve essere indipendente.

L'indipendenza dell'ACC è risultata in questione e soggetta a negoziato con gli Stati parte sin dall'istituzione dell'Autorità comune provvisoria, nel momento in cui, alcune scelte, come quella di eleggere un presidente piuttosto di adottare, come per gli Stati membri, la regola dei turni di presidenza semestrali, sono state poste in discussione dagli Stati Schengen.

Tra le condizioni di indipendenza rivestivano particolare importanza l'adozione di un regolamento interno e una linea di bilancio propria, subordinato all'elaborazione di una rapporto di attività.

Proprio in occasione dell'adozione di un proprio regolamento interno, l'ACC ha

consacrato la regola dell'elezione di un Presidente e di un Vicepresidente, ha inoltre instaurato le regole del quorum e dell'adozione di atti a maggioranza prevedendo l'obbligo alla riservatezza per i propri membri.

La richiesta da parte dell'ACC di una propria linea di bilancio al fine di poter svolgere in piena indipendenza le attività di sua competenza non veniva inizialmente accolta. Solo in seguito ad un negoziato con il Comitato esecutivo e con il Gruppo centrale veniva finalmente approvato, nei primi mesi del 1997, un progetto di bilancio in cui però veniva soppressa la voce di Bilancio relativa alla sessione annuale dell'ACC a Strasburgo. Nonostante che la Convenzione non preveda un tale obbligo l'ACC si è impegnata a presentare un rapporto annuale al fine di illustrare, in modo trasparente, lo svolgimento delle attività e l'esecuzione del bilancio. Il primo rapporto è stato presentato il 27 marzo ed è in realtà un rapporto biennale, copre infatti l'attività dell'ACC dal marzo 1995 al marzo 1997.

#### 3.4.5. *L'attività dell'ACC nei primi due anni dal suo insediamento.*

Nel corso dei primi due anni a partire dal suo insediamento l'ACC ha incentrato i propri sforzi su un rafforzamento delle garanzie della propria indipendenza e su due compiti ritenuti prioritari:

1) la cooperazione tra autorità di controllo nazionali ai fini dell'esercizio del diritto di accesso delle persone al SIS;

2) il controllo dell'Unità di supporto tecnico.

Nel contempo l'ACC ha realizzato varie attività:

ha completato il documento di sintesi redatto sulla base di un questionario che l'ACCP aveva elaborato nel 1993 ed inviato a tutti gli Stati Schengen al fine di permettere il raffronto tra le regole di protezione dei dati applicabili negli stati Schengen;

l'ACCP ha esaminato il fondamento giuridico degli uffici SIRENE (Supplementi d'informazione richiesti per l'ingresso nazionale), in quanto creazione degli Stati Schengen e non espressamente previsti dalla Convenzione e il contenuto nel relativo manuale SIRENE. L'ACCP ha quindi invitato gli Stati membri a prevedere, per ragioni di trasparenza, che la creazione e le attribuzioni degli uffici SIRENE siano disciplinati dalla Convenzione;

L'ACC ha in seguito formulato i seguenti pareri:

sull'esercizio del diritto di accesso e sui principi della cooperazione tra autorità di controllo nazionali ai fini della verifica dei dati, nel quale ha operato una distinzione tra il diritto di accesso e di comunicazione ed il diritto di chiedere una verifica dei dati e del loro utilizzo;

su un progetto pilota relativo ai veicoli rubati;

sull'accordo di cooperazione relativo alle contestazioni delle infrazioni stradali e dell'esecuzione delle relative sanzioni pecuniarie.

#### 3.4.6. *La visita dell'Autorità comune di controllo presso l'Unità di supporto tecnico di Strasburgo.*

Di particolare rilevanza è stata la visita che l'ACC ha compiuto l'11 febbraio 1997 presso l'Unità di supporto tecnico di Strasburgo e il conseguente rapporto definitivo di controllo adottato il 27 marzo 1997. Tale visita era stata preceduta da una visita compiuta nell'ottobre 1996 tuttavia risultata incompleta a causa del gran numero di documenti da esaminare, dell'impossibilità di trasportare ed esaminare copia dei documenti fuori dell'Unità di supporto tecnico e delle difficoltà dovute al mancato riconoscimento, da parte delle autorità francesi, della competenza ad effettuare controlli da parte di esperti incaricati dall'ACC. Nel rapporto adottato

dall'ACC in seguito alla visita presso l'Unità di supporto tecnico di Strasburgo dell'11 febbraio si evidenziano cinque punti che meritano, a parere dall'ACC un ulteriore approfondimento:

1) Gli archivi delle Parti contraenti la Convenzione non sono identici, come prescritto dalla Convenzione stessa, e la procedura applicata per individuare le differenze risulta inadeguata per la sua frequenza (semestrale) e per la durata della sua realizzazione (diversi mesi). A tale proposito l'ACC raccomanda di procedere ad un'analisi completa delle differenze individuate tra i diversi archivi e di predisporre una procedura di raffronto più rapida;

2) Il livello di sicurezza applicato al sistema informatico non è apparso adeguato sia perché le misure tecniche previste per garantire tale livello di sicurezza non erano sempre applicate, sia per la non precisione o la non diffusione delle regole prestabilite. L'ACC chiede che le misure volte a garantire un livello di sicurezza adeguato siano rafforzate ed effettivamente applicate;

3) troppe persone beneficiano di un profilo di utenza massimo, che permette di accedere e di modificare il contenuto di qualunque file del sistema informatico senza che di ciò resti traccia alcuna, secondo le raccomandazioni formulate dall'ACC si dovrebbe limitare al minimo l'accesso privilegiato al sistema informativo;

4) occorre rafforzare le funzioni di tracciatura, che permettono di verificare a posteriori le azioni effettuate dai vari utenti del sistema informatico e che non appaiono, allo stato attuale, realizzate in maniera soddisfacente;

5) infine si è rilevato un livello di sicurezza insufficiente nella gestione e nel trasporto dei supporti magnetici in cui sono conservati i dati del SIS. A tale riguardo occorrerebbe ricorrere in modo sistematico ad operazioni di crittaggio.

### 3.4.7. *Le prospettive di attività dell'Autorità comune di controllo.*

Tra le attività avviate dall'ACC ed ancora in corso si segnala in particolare: la diffusione di un opuscolo sui diritti delle persone nei confronti del SIS; l'avvio di una riflessione sull'interpretazione dell'articolo 102, comma 2 della Convenzione relativo alla duplicazione dei dati SIS per fini tecnici.

Al fine di instaurare una maggiore trasparenza tra gli organi Schengen l'ACC auspica che il Comitato esecutivo adotti tre misure destinate a regolare le difficoltà incontrate dall'ACC nell'esercitare i propri compiti in condizioni soddisfacenti:

l'ACC deve poter disporre di informazioni regolari e sistematiche in merito agli obiettivi degli Stati Schengen in particolare nel concludere accordi complementari, nonché al funzionamento del SIS. In particolare l'ACC chiede di essere destinataria delle relazioni mensili relative al funzionamento dell'Unità di supporto tecnico;

approvazione di un Protocollo relativo alla realizzazione dei controlli da parte dell'ACC presso l'Unità di supporto tecnico al fine di rimuovere le difficoltà che si sono presentate in occasione di visite di controllo dell'ACC presso l'Unità di supporto tecnico; L'ACC ha inoltre formulato la richiesta di avere un accesso diretto, senza possibilità di introdurre modifiche, al sistema operativo ed alle basi dati gestite dall'Unità di supporto tecnico;

infine l'ACC, pur compiacendosi della avvenuta creazione di una propria linea di bilancio, chiede che questa venga incrementata.

Nella prospettiva di un'ampliarsi della cooperazione tra gli Stati membri nel settore degli affari interni e delle giustizia, attraverso nuovi accordi complementari ma distinti dall'Accordo di Schengen, l'ACC sottolinea il problema dell'armoniz-

zazione delle regole applicabili in materia di protezione dei dati e la questione di una crescente complessità dei meccanismi di controllo affinché tali regole siano correttamente applicate ed interpretate nel rispetto dei diritti dei cittadini.

#### 4. Lo stato dei controlli alle frontiere italiane.

##### 4.1. L'organizzazione delle frontiere italiane: principi generali.

Le frontiere italiane si distinguono in terrestri, marittime ed aeree. Complessivamente si sviluppano lungo 9874 Km, di cui 1878 Km di frontiera terrestre e 7996 Km di frontiera marittima.

Più dettagliatamente, per quanto riguarda le frontiere interne (4), quella con la Francia si estende lungo 487 Km, quella con l'Austria (la cui integrazione nell'area Schengen dovrebbe essere effettiva a breve) lungo 421 Km. Per quanto riguarda le frontiere esterne (5), quelle con la Svizzera copre 725 Km, quella con la Slovenia 245 Km.

Quanto alle frontiere marittime, si possono distinguere le frontiere della penisola, che si sviluppano per 3980 Km, quelle della Sardegna, lunghe 1336 Km, quelle della Sicilia, lunghe 1115 Km, quelle delle isole minori che complessivamente si estendono per 1565 Km.

Lungo le frontiere, lo Stato individua i valichi di frontiera, luoghi esclusivi di accesso legale al territorio dello Stato. « Le frontiere possono essere attraversate, in via di principio, soltanto ai valichi di

frontiera e durante le ore di apertura stabilita » (articolo 3 della Convenzione).

Per quanto riguarda le frontiere terrestri, i valichi di frontiera, a seconda delle caratteristiche, si distinguono in valichi di I categoria, di II categoria, di II categoria pedonali e in punti di passaggio agricolo.

I valichi di I categoria sono valichi stradali, autostradali e ferroviari caratterizzati da un grande volume di traffico a carattere prevalentemente internazionale. Sono presidiati 24 ore su 24, dalla Polizia di frontiera, preposta al controllo documentale e dalla Guardia di Finanza, che espleta attività di ispezione doganale su merci e bagagli in transito.

I valichi di II categoria sono caratterizzati da un più modesto volume di traffico a carattere prevalentemente locale. Questi valichi sono in genere presidiati (da militari della Guardia di Finanza con funzioni di Polizia di Frontiera) soltanto di giorno (secondo orari variabili), mentre la notte rimangono chiusi (per esempio con passaggi a livello, cancelli con lucchetti, ecc.), ma non sono presidiati. Il transito è consentito solamente ai titolari di uno speciale documento di frontiera « lasciapassare » che viene rilasciato alle persone residenti in determinati comuni situati nell'area confinaria.

Esistono poi valichi di II categoria a carattere esclusivamente pedonale, anch'essi presidiati soltanto di giorno (secondo orari variabili) ed alcuni punti di passaggio agricolo, al cui transito sono abilitati esclusivamente i titolari di « foglio complementare agricolo » (si tratta degli agricoltori bipossidenti).

Anche questi ultimi sono presidiati soltanto di giorno, secondo orari variabili, e rimangono in genere chiusi al traffico nei giorni festivi. I titolari del foglio complementare agricolo devono comunque informare il Comando di Brigata competente almeno 48 ore prima del loro passaggio, per l'apertura delle sbarre.

Esistono poi le c.d. frontiere verdi (frontiere blu per la costa marittima): si tratta degli spazi di frontiera esistenti tra i valichi di frontiera (nelle diverse caratteristiche suesposte), costituiti da zone più

(4) Frontiere interne sono, ai sensi dell'articolo 1 della Convenzione, 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 ».

(5) Frontiere esterne sono invece « le frontiere terrestri e marittime nonché gli aeroporti e i porti marittimi delle Parti contraenti, che non siano frontiere interne » (articolo 1 della Convenzione).

o meno impervie in cui non si è ritenuto di istituire e comunque non esiste un posto fisso di frontiera. Nell'ambito di questi tratti possono poi distinguersi, in base alle caratteristiche morfologiche, zone ad alto rischio o a basso rischio di attraversamento.

Il controllo delle persone che attraversano i valichi di frontiera autorizzati non comprende soltanto la verifica dei documenti di viaggio o delle altre condizioni di ingresso, di soggiorno, di lavoro e di uscita, bensì anche l'eventuale adozione di misure per la sicurezza nazionale e l'ordine pubblico delle Parti contraenti. Il controllo riguarda anche i veicoli e gli oggetti in possesso delle persone che attraversano la frontiera. È effettuato da ciascuna parte contraente in conformità con la propria legislazione, specialmente per quanto riguarda la perquisizione.

Tutte le persone devono subire per lo meno un controllo che consenta di accertarne l'identità in base all'esibizione dei documenti di viaggio. Se per circostanze particolari non è possibile effettuare tali controlli, devono essere stabilite delle priorità. A tale riguardo, il controllo della circolazione all'ingresso ha la precedenza, in linea di massima, sul controllo all'uscita.

L'esercizio delle misure di controllo alle frontiere esterne spetta ai funzionari della Polizia di frontiera oppure agli organi ai quali sono stati affidati, conformemente all'ordinamento nazionale, compiti di Polizia di frontiera: Polizia di Stato, Carabinieri e Guardia di Finanza.

Nell'esercizio di questi compiti, gli agenti hanno competenza di Polizia di frontiera e competenza generale, definita in conformità alla legislazione nazionale.

L'attuale organizzazione degli Uffici centrali e periferici, cui sono istituzionalmente attribuite le funzioni di Polizia di frontiera in virtù degli articoli 5, 24 e 31 della legge 1° aprile 1981 n. 121, trova fondamento nel decreto ministeriale 16 marzo 1989, successivamente aggiornato dal decreto ministeriale 13 giugno 1991.

L'organizzazione generale e la direzione a livello nazionale dei servizi di

polizia di frontiera vengono assicurate dalla Direzione Centrale della Polizia Stradale, Ferroviaria, di Frontiera e Postale – Servizio Polizia Ferroviaria, di Frontiera e Postale – Divisione Polizia di Frontiera, istituita nell'ambito del Dipartimento della Pubblica Sicurezza.

Alle dirette dipendenze dei suddetti organi centrali operano i seguenti Uffici periferici:

Zone di Polizia di Frontiera (9);

Settori di Polizia di Frontiera (14);

Uffici di Polizia di Frontiera c/o gli scali marittimi (11);

Uffici di Polizia di Frontiera c/o gli scali aerei (12);

Uffici di Polizia di Frontiera c/o gli scali marittimi ed aerei (10).

Le Zone di Polizia di Frontiera esercitano, nell'ambito delle rispettive giurisdizioni regionali o interregionali, funzioni di indirizzo, coordinamento e controllo sull'attività di frontiera terrestre, marittima ed aerea svolta dagli Uffici dipendenti.

I Settori di Polizia di Frontiera assicurano, con l'apporto delle Sezioni, delle Sottosezioni, e dei Posti di Polizia ai valichi di frontiera autostradali, stradali, ferroviari, lacuali e montani, l'espletamento dei servizi di polizia di frontiera terrestre.

Gli Uffici di Polizia di Frontiera c/o gli scali marittimi istituiti presso i porti di maggiore importanza, esercitano le proprie competenze sia in ambito portuale che nella fascia costiera e nelle acque territoriali adiacenti.

Gli Uffici di Polizia di Frontiera c/o gli scali aerei operano nei principali aeroporti civili adibiti permanentemente al traffico delle persone e delle merci.

Gli Uffici di Polizia di Frontiera c/o gli scali marittimi ed aerei esercitano le proprie funzioni sia in ambito portuale che aeroportuale.

All'attuazione del dispositivo di polizia di frontiera sull'intero territorio nazionale

concorrono le Questure, i Commissariati di P.S. e gli uffici territoriali dell'Arma dei Carabinieri e del Corpo della Guardia di Finanza, cui sono state riconosciute, con decreto del Ministro dell'Interno, le specifiche attribuzioni.

Il dispositivo di controllo alle frontiere è ulteriormente integrato da specifici piani di vigilanza in mare, sulle coste e a ridosso dei confini terrestri, che vedono la partecipazione di tutte le forze di Polizia (Polizia di Stato, Carabinieri e Guardia di Finanza) nonché delle Capitanerie di Porto e della Marina Militare impegnate con uomini e mezzi nell'attività di contrasto al fenomeno dell'immigrazione illegale.

Quanto alle modalità del controllo può distinguersi un « controllo minimo » ed un controllo più approfondito (qualora se ne ravvisi la necessità).

Il controllo minimo consiste nell'accertare l'identità della persona in base a documenti di viaggio presentati o esibiti e nel verificare in modo semplice e rapido la validità del documento che consente di attraversare la frontiera e la presenza di indizi di falsificazione o contraffazione.

I controlli più approfonditi comprendono un esame più attento dei documenti o dei visti, la verifica che la persona disponga di mezzi di sussistenza necessari sia per la durata prevista del soggiorno, sia per il ritorno o per il transito verso un Paese esterno, ovvero se detta persona sia in grado di ottenere legalmente tali mezzi. Si procede poi alla consultazione immediata dei dati (relativi alle persone e agli oggetti di cui agli articoli da 95 a 100 della Convenzione) nel Sistema di Informazione Schengen e negli archivi nazionali di ricerca. Nel caso in cui questa prima « interrogazione » dia esito positivo, si procede ad una seconda « interrogazione », questa rivolta agli Uffici S.I.R.E.N.E. (vedi cap. 3) che forniscano all'operatore di frontiera un « supplemento di informazione », cui consegue una certa condotta da seguire.

Nell'ambito del controllo approfondito si dovrà poi verificare che la persona, il suo veicolo e gli oggetti da essa trasportati

non costituiscano un pericolo per l'ordine pubblico e la sicurezza nazionale.

In linea di principio può comunque affermarsi che i cittadini Schengen sono sottoposti, all'ingresso e all'uscita, ad un controllo minimo, mentre i cittadini extra-Schengen sono sottoposti ad un controllo approfondito. Qualora tuttavia si prospettino tempi irragionevoli dovuti ad esempio al traffico intenso, i controlli alle frontiere esterne possono essere agevolati.

Quanto alla sorveglianza delle frontiere esterne al di fuori dei valichi di frontiera e alla sorveglianza dei valichi di frontiera al di fuori degli orari di apertura essa è assicurata da unità mobili che svolgono i loro compiti sotto forma di pattuglie o di postazioni in posti riconosciuti o su posti « sensibili », allo scopo di fermare le persone che attraversano illegalmente la frontiera. Al fine di contrastare al massimo tale attraversamento illegale e di combattere la criminalità transfrontaliera che organizza questo traffico clandestino, la sorveglianza è eseguita con cambiamenti frequenti e inopinati della zona sorvegliata, in modo tale da rendere l'attraversamento non autorizzato della frontiera un rischio permanente.

I mezzi impiegati sono adattati alle condizioni d'intervento e, in particolare, al genere e alla natura della frontiera (frontiera terrestre, fluviale o marittima).

#### 4.2. *I controlli del traffico terrestre.*

Per quanto riguarda il controllo delle frontiere terrestri, deve distinguersi il traffico stradale da quello ferroviario, fatte salve alcune disposizioni particolari derivanti da accordi bilaterali sul piccolo traffico di frontiera.

Quanto al traffico stradale i controlli da effettuare devono tener conto della necessità di assicurare una circolazione scorrevole e sicura prevedendo a tal fine idonee misure che non condizionino e/o (in base alle esigenze) blocchino il traffico.

Tali misure dovranno pertanto essere correlate all'intensità e al tipo di traffico, che può essere, a seconda dei valichi,

principalmente turistico, commerciale o locale. Di norma i controlli delle persone che viaggiano a bordo di autoveicoli vengono eseguiti ai lati degli stessi autoveicoli, senza che i passeggeri debbano scendere dal mezzo. Nel caso si ravvisi la necessità di effettuare un controllo più approfondito, questo sarà eseguito in apposite piazzuole ai lati della carreggiata per non penalizzare il traffico.

Particolari priorità possono essere stabilite a seconda delle circostanze, ad esempio, controlli molto accurati sono solitamente svolti nei confronti di comitive che si presentano in entrata provenienti da Paesi a rischio, così come le persone che attraversano spesso la frontiera al medesimo valico sono sottoposte di tanto in tanto, inopinatamente, ad un controllo approfondito.

Per quanto riguarda la fascia confinaria, immediatamente adiacente le c.d. frontiere verdi, il controllo viene eseguito sulla rete viaria in corrispondenza di località ritenute più rispondenti alla esigenza, tramite servizi di vigilanza dinamica a mezzo di pattuglie automontanti o con posti di controllo, entrambi finalizzati a fermare e a controllare i veicoli in marcia e l'identità delle persone che diano motivi di sospetto. Ai fini del contrasto all'immigrazione illegale vengono inoltre effettuati servizi di pattugliamento automontante nelle fasce di territorio «verde», a ridosso del confine, con cadenza irregolare per non consentire ad eventuali favoreggiatori di regolarsi. Contemporaneamente vengono effettuati appostamenti in prossimità di punti particolarmente delicati della zona di confine.

Per quanto riguarda il traffico ferroviario, nell'attraversamento delle frontiere esterne devono essere sottoposti a controllo tutti i passeggeri dei treni così come tutto il personale viaggiante. Tali controlli possono essere eseguiti sul treno durante il viaggio stesso o durante lo stazionamento nella prima stazione di arrivo. Tale scelta viene dettata dalla eventuale esigenza di agevolare, velocizzandolo, il traffico internazionale dei treni passeggeri.

I passeggeri viaggianti in vagone letto o cuccette sono controllati solitamente nello scompartimento di servizio riservato al personale cuccettista a patto che questo abbia preliminarmente raccolti i relativi documenti.

#### 4.3 *I controlli del traffico aereo civile internazionale.*

Per quanto riguarda i controlli del traffico aereo civile internazionale, gli accordi di Schengen prevedono una serie di disposizioni, la cui ottemperanza richiede inevitabilmente adeguamenti strutturali delle aerostazioni al fine di separare i flussi di passeggeri in partenza e in arrivo da Paesi Schengen o extra.

Tale necessità è tassativa negli aeroporti principali quali «valichi di frontiera autorizzati», caratterizzati da un notevole volume di traffico anche con nazioni extra Schengen; negli aeroporti minori, cioè quelli che non hanno lo status di aeroporti principali, ma che sono tuttavia aperti d'ufficio a voli internazionali, il controllo dovrà essere effettuato, ma si può rinunciare a quei dispositivi volti ad assicurare la separazione fisica dei passeggeri dei voli interni e dei voli in provenienza o a destinazione di Stati terzi. Ed ancora, laddove il traffico internazionale sia occasionale non è necessaria la continua presenza di Polizia di frontiera a patto che sia garantito in caso di necessità che il personale giunga in tempo utile. La caratteristica principale del traffico aereo è infatti quella di avere un flusso di passeggeri prevedibile e pertanto più facilmente controllabile, rispetto alla frontiera terrestre e marittima.

Se per cause di forza maggiore un volo internazionale è costretto ad atterrare in un aeroporto che non ha lo status di «valico di frontiera autorizzato», il volo può proseguire soltanto dietro autorizzazione dell'autorità di frontiera.

Allo stato attuale, non essendo ancora entrati in vigore gli accordi di Schengen, gli aeroporti sono considerati frontiere esterne anche per i voli da e per i Paesi

Schengen (c.d. voli interni). Ciò comporta che i passeggeri di tali voli sono sottoposti agli stessi controlli dei passeggeri di voli da e per Stati terzi. Ad oggi vi è solo una suddivisione, negli aeroporti principali, tra passeggeri U.E. e non, per quanto concerne i controlli all'arrivo.

Va rilevato che nel traffico aereo civile internazionale, il controllo viene effettuato di norma nel primo aeroporto (aeroporto di ingresso) o nell'ultimo aeroporto (aeroporto di arrivo). Tali controlli possono non essere effettuati in caso di transito, se i passeggeri rimangono a bordo dell'aereo o sono trattenuti fino al proseguimento del volo in un'apposita area di transito, dove non possono entrare in contatto con passeggeri di altri voli. La compagnia aeroportuale deve provvedere a canalizzare il traffico passeggeri verso le installazioni riservate al controllo e prendere le dovute misure per impedire l'accesso non autorizzato (in entrata e in uscita) nelle zone riservate o con accesso regolamentato (come, per esempio, l'area di transito).

A partire dalla data di applicazione degli accordi di Schengen, i passeggeri di un volo interno, cioè «da e per i Paesi Schengen senza scalo nel territorio di un Paese terzo», non saranno più sottoposti a controllo. I passeggeri provenienti da uno Stato terzo che si imbarcano su un volo interno (ad esempio New York - Parigi - Roma) saranno sottoposti a controllo solo all'arrivo nel primo aeroporto Schengen (aeroporto di entrata, nell'esempio Parigi). Viceversa i passeggeri di un volo interno che si imbarcano su un volo a destinazione di uno Stato terzo (*transfer passenger*; nell'esempio Roma - Parigi - New York) saranno controllati solo nell'aeroporto di partenza di quest'ultimo volo (controllo di uscita; nell'esempio Parigi).

I passeggeri di voli in provenienza o a destinazione di Stati terzi sono controllati all'entrata nell'aeroporto di destinazione e all'uscita nell'aeroporto di imbarco; ciò vale per i voli diretti o per quei voli nei quali è previsto uno scalo in Paesi Schengen, senza cambio d'aereo e senza im-

barco di nuovi passeggeri (per i voli provenienti da Paesi terzi) e senza sbarco (per i voli a destinazione extra Schengen): di quei voli insomma in cui allo scalo intermedio non è previsto l'imbarco di passeggeri diversi da quelli originari. Altrimenti sono previsti anche controlli di entrata o di uscita per quei passeggeri che sbarcano o si imbarcano negli scali intermedi.

Ne deriva la necessità da parte delle aerostazioni di organizzare coerentemente i *terminal* aeroportuali, al fine di separare i voli interni da quelli esterni, per poter più semplicemente ottemperare alle disposizioni dell'Accordo in modo che non vi sia confusione tra i diversi flussi di passeggeri.

Con l'attuazione degli accordi di Schengen le frontiere aeree avranno, dunque, per i cittadini Schengen la seguente caratteristica: un passeggero di nazionalità italiana che si reca a Parigi non viene sottoposto a controllo se si imbarca su un volo interno. Se usufruisce invece di un volo a destinazione di uno Stato terzo che fa comunque scalo a Parigi, viene sottoposto a controllo.

Quanto ai bagagli registrati, il controllo avviene di norma solamente nell'aeroporto di destinazione finale o in quello di partenza iniziale.

Per il controllo dei piloti e del personale di volo nell'esercizio della loro professione, valgono le Convenzioni sull'aviazione civile.

#### 4.4. *I controlli delle frontiere marittime.*

Il controllo delle frontiere marittime viene svolto con differenti modalità a seconda delle diverse attività di navigazione, qui di seguito elencate:

1) Traffico marittimo: cioè l'attività di navigazione svolta a titolo professionale fra due o più porti o approdi e che non ha carattere di collegamento regolare (ad esempio navi mercantili, da crociera).

2) Collegamenti regolari: sono i collegamenti (ad esempio i traghetti) con

provenienza o a destinazione esclusiva di porti situati nell'area Schengen, senza scalo in porti situati al di fuori di tali aree, tramite i quali le persone ed i veicoli sono trasportati secondo un orario regolare.

3) Navigazione da diporto: è l'utilizzazione di navi a vela e/o a motore per uso privato, per una pratica sportiva o turistica.

4) Pesca costiera: è l'utilizzazione di navi da pesca che ritornano quotidianamente o dopo alcuni giorni nel porto di origine o in altri comunque siti nell'area Schengen, senza aver effettuato attracchi in aree non Schengen.

5) Navigazione interna: si intende l'utilizzazione sia per fini professionali che sportivi-ricreativi di qualsiasi imbarcazione su fiumi, corsi d'acqua, canali e laghi con attraversamento di una frontiera esterna.

Il controllo nell'attività di traffico marittimo dell'equipaggio e dei passeggeri avviene di regola nel porto di arrivo o di partenza a bordo della nave o sul molo d'attracco nelle aree all'uopo destinate. Può essere comunque effettuato, anche in corso di navigazione o, in virtù di appositi accordi, all'atto dell'arrivo o della partenza della nave sul territorio di un Paese terzo. Il comandante della nave o, in sua vece, l'agente marittimo, devono stilare una lista dell'equipaggio e, se possibile, dei passeggeri e consegnarla all'arrivo nel porto all'autorità di controllo.

Il comandante della nave è tenuto a comunicare alle autorità competenti immediatamente, e se possibile prima dell'arrivo della nave nel porto, la presenza di clandestini a bordo. Questi ultimi rimangono comunque sotto la sua responsabilità.

Il controllo consiste nella verifica documentale ed in concomitanza vengono svolti servizi mirati contro i clandestini. Per le navi provenienti da Paesi extracomunitari viene solitamente fatto anche il controllo in R.F. (Rubrica di frontiera) di

tutti i nominativi. Tali navi alla partenza vengono talora scortate fino al largo da motovedette.

Al fine di contrastare l'immigrazione clandestina vengono anche svolti specifici servizi allo sbarco dei traghetti consistenti nell'apertura di tutti o di una parte dei camion e dei rimorchi, nonché nell'ispezione dei locali di rimessa della nave.

Tali servizi vengono svolti anche con l'intervento di funzionari di dogana per l'eventuale spiombatura e ripiombatura dei mezzi viaggianti in regime TIR sigillati.

Sulle navi mercantili il controllo viene fatto nei confronti dei marittimi a cui si concede a richiesta lo « *shore pass* », quando non sussistano motivi ostativi.

Nel caso di collegamenti regolari, così come per la pesca costiera, di norma l'equipaggio e i passeggeri non sono sottoposti ad alcun controllo. Tuttavia, se le coste di uno Stato terzo si trovano nelle immediate vicinanze, vengono attuati dei controlli per sondaggio sui pescherecci al fine di combattere l'immigrazione clandestina.

In generale, il controllo delle persone in navigazione da diporto provenienti da Paesi terzi si effettua, sia all'ingresso che in uscita, in un porto autorizzato quale valico di frontiera. Se tuttavia il naviglio da diporto attracca in via eccezionale in un porto che non è un punto di passaggio autorizzato, le autorità del controllo dovranno essere avvisate, preferibilmente prima, o necessariamente al momento dell'arrivo e dovrà essere loro fornito l'elenco delle persone a bordo. Vengono anche svolti servizi di pattugliamento o segnalazioni via radio alle pattuglie operanti a terra di imbarcazioni che non fosse possibile fermare a mare.

Per quanto riguarda le c.d. frontiere blu, allo scopo di combattere attività criminali e soprattutto sbarchi clandestini di extracomunitari, divenuti negli ultimi anni assai frequenti e rilevanti, sono messi in opera dispositivi di prevenzione e repressione del fenomeno con controlli in mare e lungo la fascia costiera. Il servizio a terra viene effettuato con pattugliamenti

ed osservazione da punti determinati, che consentano di tenere sotto controllo le zone utili agli sbarchi.

Il controllo nelle acque territoriali ed extraterritoriali è affidato prevalentemente alle forze di polizia e della capitaneria di porto. Nei punti a maggior rischio, tali forze sono supportate da mezzi navali della marina militare, che operano prevalentemente nelle zone di mare antistanti le acque territoriali, con funzione di avvistamento e/o respingimento di imbarcazioni clandestine in acque internazionali.

Ai fini di una maggiore efficacia dell'azione di contrasto vengono anche eseguiti controlli con mezzi aerei e/o elicotteri per consentire un mirato e tempestivo intervento delle forze sia in mare che in terra. In caso di avvistamenti sospetti, si dovranno immediatamente informare le centrali operative, al fine di attivare e coordinare il dispositivo di contrasto in mare attraverso le unità navali in servizio di pattugliamento o a disposizione e, altresì, cercare di individuare le tratte ed i prevedibili punti di sbarco al fine di allertare le forze di terra.

In caso di intercettazione di imbarcazioni con clandestini a bordo in acque extraterritoriali si dovrà cercare nel rispetto dei principi fondamentali e del diritto della navigazione di respingerli impedendo loro il raggiungimento delle acque territoriali. Ove l'intercettazione avvenga in acque territoriali, le forze navali avranno invece il compito di scortare, fino al porto più vicino, l'imbarcazione con a bordo i clandestini. In caso di segnalazione di sbarco, si provvederà ad effettuare, tramite appositi piani operativi, pattugliamenti della corrispondente « frontiera blu » ed immediati controlli lungo le rotabili, stazioni ferroviarie e di pullman, dalle quali potrebbero transitare gli immigrati clandestini.

L'apparato preventivo deve cercare inoltre di attivare contatti con le forze di polizia straniera interessate, al fine di bloccare alla partenza quelle imbarcazioni in procinto di effettuare viaggi. Queste misure valgono ad integrare i piani ope-

rativi realizzati a livello generalmente provinciale dalle autorità competenti per l'attività di prevenzione del fenomeno migratorio clandestino.

## **5. Schengen e la questione dell'immigrazione.**

### *5.1. Schengen e l'armonizzazione delle politiche migratorie su scala europea.*

Gli accordi di Schengen non si limitano a fornire un certo numero di indirizzi comuni e vincolanti in materia di controlli alle frontiere (sulla cui attuazione da parte dell'Italia, vd. supra cap.4); essi contengono anche una nutrita serie di disposizioni che riguardano, più in generale, la politica migratoria degli Stati firmatari.

Questo complesso insieme di norme, approvate nel giugno del 1990 dai cinque Stati fondatori del Gruppo Schengen, riflette la consapevolezza, che si è andata consolidando tra gli Stati europei a partire dalla fine del decennio scorso, della necessità di armonizzare e coordinare le rispettive politiche migratorie nazionali, al fine di rimediare a una loro ormai cronica crisi di efficacia e di legittimità.

Le norme della Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen dedicate alla disciplina delle migrazioni internazionali e all'armonizzazione delle politiche nazionali in questa materia si trovano concentrate nel Titolo II, dedicato a « Soppressione dei controlli alle frontiere interne e circolazione delle persone » e, in particolare, nei capitoli II (« Passaggio delle frontiere esterne »), III (« Visti »), IV (« Condizioni di circolazione degli stranieri »), V (« Titoli di soggiorno e segnalazioni ai fini della non ammissione ») e VI (« Misure di accompagnamento »). A una problematica distinta, seppure intimamente connessa al diritto dell'immigrazione in senso stretto, è dedicato il Capitolo VII, intitolato « Responsabilità per l'esame delle domande di asilo ».

Al fine di una valutazione complessiva dell'impatto di questa parte della Conven-

zione di Schengen sull'ordinamento italiano, è utile ricostruirne schematicamente i contenuti normativi, limitandoci qui agli aspetti di maggior rilievo in una prospettiva italiana. Si possono enucleare i seguenti punti, corrispondenti ad altrettante linee-guida della parte della Convenzione dedicata alla disciplina dell'immigrazione:

*a)* la Convenzione fissa, in primo luogo, delle modalità comuni per l'attraversamento delle frontiere esterne (articolo 3, comma 1) e per i controlli relativi (articolo 6), impegnando gli Stati contraenti a sanzionare gli attraversamenti non autorizzati (articolo 3, comma 2);

*b)* in secondo luogo, la Convenzione detta alcune norme comuni in materia di controlli sul soggiorno di uno « straniero » (definito all'articolo 1 come colui che « non è cittadino di uno Stato membro delle Comunità europee ») in uno degli Stati firmatari. Da questo punto di vista, il primo adempimento imposto allo straniero è l'obbligo di dichiarare la propria presenza alle autorità competenti della parte contraente in cui fa ingresso, all'atto dell'ingresso o, al più tardi, « entro tre giorni lavorativi a decorrere dall'ingresso » (articolo 22, comma 1). Ciascuno Stato firmatario può tuttavia stabilire deroghe su questo punto (per. es. prevedendo un tempo più lungo per la dichiarazione di soggiorno), con l'onere tuttavia di comunicarle al Comitato esecutivo;

*c)* in terzo luogo, la Convenzione elabora, nelle sue linee fondamentali, una disciplina comune dei soggiorni brevi (non oltre i 3 mesi) di cittadini stranieri nel territorio Schengen. Questa disciplina comune si fonda, innanzitutto, su una serie di requisiti necessari affinché una parte contraente possa concedere il soggiorno per tali brevi periodi (articolo 5); fra tali requisiti necessari acquista un particolare rilievo l'accertamento della disponibilità, da parte dello straniero, di « mezzi di sussistenza sufficienti, sia per la durata prevista del soggiorno, sia per il ritorno nel paese di provenienza o per il transito verso un terzo Stato nel quale la sua

ammissione è garantita » ovvero l'accertamento della capacità di « ottenere legalmente detti mezzi » (articolo 5, comma 1, lett. c). La disciplina comune dei soggiorni di breve periodo si fonda inoltre sull'istituzione di un « visto uniforme valido per il territorio dell'insieme delle parti contraenti » concesso in base a criteri uniformi, per un periodo massimo di tre mesi, da uno qualsiasi dei firmatari (artt. 9-17);

*d)* mentre la disciplina dei soggiorni brevi viene sottoposta a una sostanziale armonizzazione, la disciplina dei soggiorni di durata superiore ai tre mesi rimane di appannaggio dei singoli Stati, che rilasciano i visti necessari « conformemente alla propria legislazione » (articolo 18). In questo campo, dunque, la limitazione per via negoziale della sovranità nazionale risulta meno profonda;

*e)* la Convenzione di Schengen introduce poi in capo ad ogni Stato firmatario l'obbligo di allontanare lo « straniero che non soddisfi o che non soddisfi più le condizioni di soggiorno di breve durata » « qualora lo straniero [...] non lasci volontariamente il territorio o se può presumersi che non lo farà, ovvero se motivi di sicurezza nazionale o di ordine pubblico » lo impongono. In alternativa all'allontanamento – le cui modalità concrete vengono lasciate alla determinazione di ogni singolo Stato – la Parte contraente interessata può « ammettere l'interessato a soggiornare nel suo territorio » (articolo 23);

*f)* un ulteriore aspetto, che riveste particolare importanza, consiste nell'estensione all'intero spazio Schengen dell'efficacia delle decisioni di allontanamento adottate da ciascuno Stato firmatario. Tale estensione deriva dalla creazione di una categoria unitaria di stranieri « indesiderabili », composta da tutti coloro che risultano « segnalati per la non ammissione » nel Sistema d'Informazione Schengen (articolo 96). Sebbene, ai sensi dell'articolo 25, il vincolo derivante a uno Stato dalla segnalazione per la non am-

missione di un altro firmatario non sia assoluto, esiste tuttavia una forte limitazione alla discrezionalità degli Stati contraenti nel concedere o prorogare un permesso di soggiorno a un soggetto segnalato;

g) proseguendo nell'enumerazione dei punti qualificanti della disciplina comune dell'immigrazione concordata in ambito Schengen, va segnalato che essa non consiste solamente in misure restrittive. La Convenzione si propone, infatti, di dare attuazione al principio della libertà di circolazione, all'interno dello spazio Schengen, anche per gli stranieri, purché regolarmente presenti sul territorio comune.

L'obiettivo della libertà di circolazione è realizzato in forme diverse, a seconda che si tratti di stranieri titolari di visto uniforme (i quali possono « circolare liberamente nel territorio di tutte le Parti contraenti per il periodo di validità del visto »: articolo 19, comma 1) oppure di stranieri con visto nazionale per oltre tre mesi (i quali possono « transitare nel territorio delle altre Parti contraenti per recarsi nel territorio della Parte contraente che ha rilasciato il visto »: articolo 18, comma 1; una volta che il titolare di visto nazionale di lunga durata abbia ottenuto il titolo di soggiorno, egli potrà tuttavia « circolare liberamente per un periodo non superiore a tre mesi nel territorio delle altre Parti contraenti: articolo 21, comma 1).

In tutti questi casi, la libertà di circolazione dello straniero nello spazio Schengen è comunque subordinata al possesso dei requisiti *standard* previsti per l'ingresso dall'articolo 5, comma 1, ovvero, oltre al possesso dei documenti necessari, la disponibilità di mezzi di sostentamento, l'assenza di segnalazioni ai fini della non ammissione, il fatto di « non essere considerato pericoloso per l'ordine pubblico, la sicurezza nazionale o le relazioni internazionali di una delle Parti contraenti ».

La piena e corretta applicazione della normativa Schengen in materia di libera circolazione dei cittadini di Paesi terzi

rappresenta un'obiettivo di grande importanza al fine di dare una configurazione democratica allo spazio di libera circolazione, pur entro un quadro di controlli efficaci;

h) l'ultimo aspetto della Convenzione di Schengen che incide, seppur indirettamente, sulle politiche migratorie degli Stati membri consiste nella definizione di criteri unitari e univoci per la ripartizione tra gli Stati contraenti della responsabilità in merito all'esame delle singole domande di asilo presentate nel territorio Schengen. Il principio fondamentale affermato in questa materia è che – nel rispetto degli obblighi assunti con la sottoscrizione della Convenzione di Ginevra e nel quadro di una collaborazione con l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (ACNUR) – « le Parti contraenti si impegnano a garantire l'esame di ogni domanda di asilo presentata da uno straniero nel territorio di una di esse » (articolo 29, co. 1). Al fine di evitare inutili duplicazioni e di non incoraggiare comportamenti elusivi o fraudolenti, tuttavia, la Convenzione prevede anche che « qualunque sia la Parte contraente cui lo straniero presenta la domanda di asilo, soltanto una parte contraente è competente per l'esame della domanda » (articolo 29, co. 3). Tale Parte responsabile è determinata sulla base dei criteri indicati all'articolo 30, che privilegiano essenzialmente due indicatori: l'esistenza di un precedente rapporto con uno degli Stati potenzialmente responsabili (p.e. il richiedente asilo ha ottenuto un visto nazionale, nel qual caso lo Stato che lo ha rilasciato è competente per l'esame della domanda) e il tragitto compiuto dal richiedente asilo per entrare nel territorio Schengen (l'esame della domanda è di competenza dello Stato attraverso le cui frontiere esterne lo straniero ha fatto ingresso illegalmente nello spazio Schengen: articolo 30, co. 1, lett. e).

Sebbene rivesta una notevole importanza ai fini di una razionalizzazione della politica comune in materia di asilo,

il « principio dell'unico Stato responsabile » rischia di pregiudicare un esercizio effettivo del diritto di asilo; la sua applicazione concreta richiede pertanto una rigorosa vigilanza da parte delle istituzioni rappresentative e un controllo effettivo da parte dell'autorità giudiziaria.

Per concludere su questo punto, va sottolineato che il Capitolo VII (in materia di « responsabilità per l'esame delle domande di asilo ») della Convenzione ha cessato di produrre i suoi effetti giuridici dal momento della recente (1° settembre 1997) entrata in vigore della Convenzione di Dublino sulla competenza in materia di esame delle domande di asilo, stipulata nell'ambito dell'Unione europea.

### 5.2. *Gli accordi di Schengen e il diritto italiano dell'immigrazione.*

L'articolato insieme normativo di cui abbiamo ripercorso le linee essenziali produce i suoi effetti a due livelli.

Innanzitutto, esso costituisce il fondamento di una intensa attività di normazione secondaria adottata in ambito Schengen (dal Comitato esecutivo e dagli organismi tecnici ad esso subordinati) e finalizzata ad armonizzare le prassi dei paesi contraenti in materia di visti e di controlli alle frontiere. I risultati raggiunti su questo terreno sono già numerosi e di grande rilevanza pratica (sebbene molti nodi attendano ancora di essere sciolti): si possono menzionare qui, tra gli strumenti applicativi adottati, il Manuale comune relativo ai controlli alle frontiere esterne, l'Istruzione consolare comune, la vignetta visto Schengen uniforme, l'omogeneizzazione dei diritti di percezione consolare per i visti uniformi. A proposito di questa azione applicativa svolta dal Comitato esecutivo, non si può fare a meno di rilevare, in questa sede, la difficoltà incontrata dal Comitato parlamentare di controllo nel disporre della documentazione relativa e, quindi, nello svolgere la propria attività di controllo in maniera adeguata.

Il secondo livello a cui la normativa Schengen in materia di politica migratoria produce i suoi effetti è più vasto e non sempre facile da afferrare. Si tratta dell'azione armonizzatrice che le disposizioni della Convenzione svolgono sugli ordinamenti nazionali.

Come abbiamo visto nel paragrafo precedente, i vincoli che derivano dalla Convenzione di Schengen agli Stati firmatari nel campo del diritto dell'immigrazione hanno carattere elastico: viene fissato un obiettivo (p.e. l'allontanamento di determinate categorie di stranieri), lasciando piena discrezionalità agli Stati circa il modo di conseguirlo; in alternativa, viene definito un parametro (p.e. i giorni entro cui lo straniero deve presentare dichiarazione di soggiorno), lasciando però agli Stati la facoltà di derogarvi nel nome di esigenze particolari. Nonostante questo margine di discrezionalità residuo, un vincolo sussiste anche se si tratta di un vincolo la cui natura, giuridica o politica, non sempre si lascia definire con sicurezza. L'« influsso » degli accordi di Schengen sul diritto italiano dell'immigrazione è dunque reale, anche se talvolta sfuggente.

Questo influsso si è esercitato a diverse riprese. Bisogna ricordare, per iniziare, che la prima legge (più o meno) organica dello Stato italiano in materia di immigrazione – la legge n. 39 del 28 febbraio 1990 – precedette di pochi mesi la firma da parte italiana della Convenzione di Schengen, avvenuta a Parigi il 27 novembre 1990. Tra i due eventi esiste indubbiamente un legame, sebbene non si tratti di un nesso di stretta consequenzialità giuridica: la cosiddetta « Legge Martelli », insomma, è servita a comporre il « pacchetto » di credenziali esibite dall'Italia al fine di poter entrare formalmente a far parte del Gruppo Schengen.

Un secondo momento in cui la normativa Schengen ha esercitato il suo diretto influsso sulla disciplina italiana dell'immigrazione ha coinciso con l'entrata in vigore della legge 30 settembre 1993, n. 388, con cui il Parlamento ha autorizzato la ratifica degli accordi di

Schengen e dei relativi atti di adesione. In quell'occasione, infatti, il legislatore ha introdotto una serie di importanti modifiche (in materia di respingimento, visti, espulsione, responsabilità dei vettori, etc.) nella legge n. 39 del 1990, al fine di adeguarla al disposto della Convenzione di Schengen (cfr. artt.13-15, legge 30 settembre 1993, n. 388).

Il diritto italiano dell'immigrazione attraversa attualmente una nuova fase di riforma, avviata, senza esiti normativi permanenti, con il d.l. 18 novembre 1995, n. 489, e successive reiterazioni, e proseguita con l'esame parlamentare del disegno di legge « Disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero » (AC 3240) e altre undici proposte di legge abbinate, tuttora in corso. Anche in questa occasione, gli accordi di Schengen e, più in generale, l'inserimento dell'Italia in un'area di libera circolazione in via di perfezionamento, influiscono sul dibattito.

Questa influenza, è bene ricordarlo, non è, né potrebbe essere, diretta né rigida, e soprattutto non riguarda, né potrebbe riguardare, che gli aspetti 'repressivi' del diritto dell'immigrazione (modalità dei controlli alle frontiere, respingimenti, espulsioni). Come è stato esposto, con estrema chiarezza, dal Ministro dell'interno nel corso dell'audizione del 15 maggio 1997 di fronte al Comitato parlamentare di controllo, infatti, « l'Accordo di Schengen non ha assolutamente nulla a che vedere con le politiche volte a regolare l'immigrazione legale [...] Che poi i Governi abbiano potuto invocare arbitrariamente lo stesso Accordo di Schengen per attuare politiche restrittive, di frontiere chiuse, questo non interessa il governo italiano. È comunque chiaro che, nel momento in cui le frontiere sono comuni [...] ciò che preoccupa è che entrino dei clandestini, magari anche con precedenti criminali [...]. Si tratta di una preoccupazione assolutamente legittima, che deve essere comune a tutti i paesi membri del gruppo di Schengen ».

Fatta questa necessaria premessa, bisogna tuttavia riconoscere l'esistenza di un nesso tra il dibattito parlamentare in

corso sulla riforma del diritto dell'immigrazione e il processo di applicazione degli accordi di Schengen all'Italia. Non è certo casuale, d'altra parte, lo sforzo compiuto dalla Camera dei deputati al fine di completare quanto prima l'esame del provvedimento. Da questo punto di vista, gli aspetti di maggiore rilevanza del disegno di legge e delle proposte abbinato 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. cap. 6).

## 6. L'incorporazione dell'«*acquis*» di Schengen nell'Unione europea.

### 6.1. *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 coopera-