

**COMITATO PARLAMENTARE DI CONTROLLO  
SULL'ATTUAZIONE DELL'ACCORDO DI SCHENGEN, DI  
VIGILANZA SULL'ATTIVITÀ DI EUROPOL, DI CON-  
TROLLO E VIGILANZA IN MATERIA DI IMMIGRAZIONE**

**RESOCONTO STENOGRAFICO**

**INDAGINE CONOSCITIVA**

**8.**

**SEDUTA DI GIOVEDÌ 26 GENNAIO 2006**

**PRESIDENZA DEL PRESIDENTE ALBERTO DI LUCA**

**INDICE**

	PAG.
<b>INDAGINE CONOSCITIVA SULLO SPAZIO SCHENGEN NELLA NUOVA COSTRU- ZIONE EUROPEA</b>	
<b>Sulla pubblicità dei lavori:</b>	
Di Luca Alberto, <i>Presidente</i> .....	3
<b>Esame e approvazione del documento con- clusivo:</b>	
Di Luca Alberto, <i>Presidente</i> .....	3, 4, 5, 11, 12
Bedin Tino (MARGH-U) .....	5
Di Teodoro Andrea (FI) .....	9
Landi di Chiavenna Gian Paolo (AN) .....	4, 5, 6
Tidei Pietro (DS-U) .....	7, 12
<b>ALLEGATO: Documento conclusivo appro- vato dalla Commissione</b> .....	13

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE  
ALBERTO DI LUCA

**La seduta comincia alle 9.**

*(Il Comitato approva il processo verbale della seduta precedente).*

**Sulla pubblicità dei lavori.**

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso impianti audiovisivi a circuito chiuso.

*(Così rimane stabilito).*

**Esame e approvazione  
del documento conclusivo.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sullo spazio Schengen nella nuova costruzione europea, l'esame del documento conclusivo.

Nell'ufficio di presidenza di martedì scorso abbiamo raccolto alcune indicazioni da parte dei gruppi. È emersa l'importanza di evidenziare che un paese come la Polonia ha una frontiera di 1.600 chilometri attraversata da foreste, mentre l'onorevole Tidei segnalava l'opportunità di rimarcare che la Libia è un paese non solo di esportazione, bensì anche di importazione di clandestini; questo aspetto peraltro è emerso chiaramente sia nell'incontro che abbiamo avuto a Varsavia, sia in occasione dell'audizione del Vicepresidente della Commissione europea, Franco Frattini. Pertanto, se vogliamo pensare che la Libia collabori effettivamente con l'Eu-

ropa, essa deve ricevere una mano non solo da un singolo paese — oggi l'Italia —, ma dall'intera Europa.

Un ulteriore aspetto è quello di proporre all'Europa di cogliere l'esperienza fatta da questo nostro Comitato, affinché i singoli paesi, ove lo ritengano necessario o utile, avvino esperienze analoghe, in modo da avere un controllo parlamentare sulle attività del Governo.

Passerei, dunque, alla lettura delle modifiche che si è deciso di apportare alla bozza del documento conclusivo in esame.

Nel capitolo riguardante le conclusioni, il sesto capoverso, così come modificato, risulta del seguente tenore: « Dalla missione compiuta, è inoltre emersa la necessità che le procedure, all'interno dell'area Schengen, siano omogenee, in particolare per quanto attiene all'identificazione dei passeggeri, sia nei voli interni all'Unione sia in quelli esterni e alla protezione dei dati. »

Il decimo capoverso è stato così modificato: « La missione in Polonia ha costituito, invece, l'occasione per verificare come un nuovo Stato membro si prepari alla messa in applicazione dell'*acquis* di Schengen, adeguando la propria normativa interna agli standard richiesti. L'esistenza di un'estesa frontiera esterna, 1600 chilometri, la particolare situazione geografica della Polonia, che confina con ben sette paesi e la peculiarità della linea di confine, costituita in gran parte da foreste, rendono problematica l'effettività dei controlli. Tuttavia si è potuto rilevare come questi siano migliorati grazie alle operazioni congiunte tra le polizie di frontiera ».

Il passaggio riguardante la condizione della Libia è stato espresso nei seguenti termini: « Sempre in chiave europea vanno definiti gli eventuali accordi che prevedano

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

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

GIAN PAOLO LANDI di CHIAVENNA. Con riferimento alla giusta e corretta osservazione dell'opportunità, anzi direi necessità, di contribuire con aiuti ai paesi di origine di immigrazione clandestina, vorrei suggerire di inserire la parola « anche », facendo riferimento « ai paesi di origine anche di immigrazione clandestina ». In altre parole, credo che tra le politiche di cooperazione internazionale che l'Unione europea deve mettere in campo, sia necessario considerare anche il contributo allo sviluppo dei paesi di immigrazione *tout court*. Non mi limiterei, quindi, a qualificare correttamente il principio di un concorso di aiuto da parte dell'Unione europea verso i soli paesi di origine di immigrazione clandestina, bensì inserirei anche il principio generale di una contribuzione di aiuti di cooperazione verso tutti i paesi a forte pressione migratoria.

PRESIDENTE. Potrebbe, quindi, formulare la modifica ?

GIAN PAOLO LANDI di CHIAVENNA. Dopo le parole « paesi di origine » si potrebbero inserire le parole « e ai paesi a forte pressione migratoria ».

PRESIDENTE. Potremmo fare riferimento « ai paesi di origine e transito di immigrazione clandestina » ?

GIAN PAOLO LANDI di CHIAVENNA. Non vorrei però limitare l'applicazione del principio al solo concetto di immigrazione clandestina. Si potrebbe qualificare il principio di contribuire allo sviluppo economico, sociale e culturale dei paesi a forte pressione migratoria, con riferimento anche a quella clandestina. Potremmo aggiungere la parola « anche » dopo la parola « immigrazione » della seconda riga del capoverso in questione.

PRESIDENTE. Se inseriamo la parola « anche », vuol dire però che stiamo parlando dell'immigrazione regolare. Questa tuttavia prescinde dal discorso che facciamo nel documento conclusivo.

GIAN PAOLO LANDI di CHIAVENNA. Non so come si sia sviluppato tutto il ragionamento, perché non ho avuto modo di leggere per intero la bozza di documento. Quello che mi preme è soltanto far emergere questo concetto, anche perché nell'indagine conoscitiva in questione non parliamo soltanto di immigrazione clandestina, ma di immigrazione in genere.

PRESIDENTE. In realtà qui stiamo parlando dello spazio Schengen.

GIAN PAOLO LANDI di CHIAVENNA. È però un dato ormai noto a tutti che il 75 per cento dell'immigrazione regolare si trasforma in immigrazione clandestina. Se dunque aiutiamo questi paesi a forte pressione migratoria a sviluppare i processi di crescita produttiva, chiaramente riusciamo

anche a ridurre la pressione dell'immigrazione regolare, che spesso si trasforma in clandestina.

**PRESIDENTE.** Però la nostra indagine conoscitiva non ha per oggetto l'immigrazione, ma lo spazio Schengen. Nell'ambito di Schengen e frontiere, il punto debole è il contrasto all'immigrazione clandestina. Quindi condivido la sua osservazione, ma non saprei come inserirla nel documento rispetto al tema Schengen, che è oggetto della nostra indagine. Se specifichiamo « paesi di origine di immigrazione anche clandestina » sembra che spostiamo il tema sull'immigrazione regolare.

**GIAN PAOLO LANDI di CHIAVENNA.** Cercherò di inquadrare meglio il mio ragionamento; poi si tratterà di capire se esso è in sintonia con il tema di questa indagine. Con riferimento alla riflessione che facevo prima sulla trasformazione degli ingressi da regolari in irregolari e clandestini, c'è il problema anche del rilascio dei visti turistici, che spesso sono falsi; peraltro, non so se sia stato fatto un accenno a questo aspetto nella bozza di documento.

**PRESIDENTE.** A tale proposito, abbiamo inserito il seguente passaggio: « Un'attenta politica dei visti potrebbe contribuire ad un miglioramento dell'efficacia del controllo delle frontiere attraverso la corretta applicazione della normativa relativa ai visti. »

**GIAN PAOLO LANDI di CHIAVENNA.** D'accordo, però volevo solo rilevare il problema di aiutare lo sviluppo dei paesi a forte pressione migratoria. Dato che stiamo facendo dei corsi di formazione professionale importanti nei paesi a forte pressione migratoria, ritengo che ciò potrebbe evidentemente aiutare ad ottenere un maggiore controllo dell'immigrazione anche clandestina, nel senso che più si formano questi paesi, più essi sono sviluppati. Se poi questo principio non può essere inserito nel documento, perché non

rientrante nella finalità dell'indagine, è un'altra questione: mi premeva sottolineare questo aspetto.

**TINO BEDIN.** Esprimo intanto il voto favorevole sulla bozza di documento, così come è stata presentata dal presidente sia in ufficio di presidenza, sia adesso. Colgo l'occasione per ringraziare la dottoressa Russo Fischer, tutti i suoi collaboratori e collaboratrici, per il lavoro di sostegno svolto all'attività della Commissione e di supporto nella stesura della bozza di documento conclusivo.

A me pare che quest'ultima relazione del nostro Comitato dimostri la necessità e l'opportunità che il Parlamento repubblicano abbia un Comitato di questo tipo. Come parlamento nazionale, istituendo a suo tempo questo organo parlamentare di controllo sull'attuazione dell'accordo di Schengen, abbiamo dimostrato intelligenza e lungimiranza politica. Credo che la prossima legislatura debba « confermare » la competenza su tale materia, anche sulla base di questa relazione, al di là del fatto che, essendo ora la Convenzione stessa incorporata nel Trattato dell'Unione, essa potrebbe anche non essere più di competenza del Comitato. Questa relazione dimostra che probabilmente è opportuno che, con una nuova definizione dello spazio Schengen, vi sia uno strumento parlamentare nazionale di controllo e di indirizzo sulla materia.

Sulla questione più generale che abbiamo affrontato nella nostra indagine, mi pare che l'Unione europea stia dimostrando una capacità di evoluzione e di adattamento abbastanza importante nella materia della libera circolazione e quindi del relativo controllo delle frontiere. La nascita dell'Agenzia delle frontiere è un passo fondamentale, per il raggiungimento del quale devo dare atto che in questa legislatura l'Italia e il Governo hanno dato un impulso significativo.

Sono importanti anche gli strumenti finanziari con i quali l'Unione europea sostiene l'adeguamento delle strutture nei paesi dell'allargamento. Anche questo, infatti, è un processo rilevante ed è evidente

che l'allargamento era una delle ragioni della nostra indagine, dal momento che esso determina anche delle novità che devono essere affrontate.

Se prima ho espresso un giudizio positivo sull'azione del Governo, relativamente all'Agenzia delle frontiere, devo però esprimere un rammarico politico che emerge dalla nostra indagine: l'Italia, che nel 1985 non ha fatto parte degli Stati dell'Unione che hanno fatto partire Schengen, così vent'anni dopo è ancora assente dall'Accordo di Prüm, che ha implementato e sta implementando la capacità di alcuni Stati (che sono gli stessi firmatari di Schengen, più la Spagna e l'Austria), di instaurare una cooperazione rafforzata in materia di frontiere. La relazione lo dice bene nella parte conclusiva, indicando che tale cooperazione rafforzata è uno strumento fondamentale anche in considerazione dell'allargamento. Mi auguro che questa parte della relazione possa servire al prossimo Governo, qualunque sia, affinché l'Italia aderisca a questo nuovo accordo, che, ripeto, è fondamentale in vista dell'allargamento; tale strumento, inoltre, consente di dare maggiori certezze ai nostri cittadini, disorientati in questi ultimi tempi anche dalle sospensioni temporanee dell'Accordo di Schengen, che in maniera strumentale qualche Stato — è il caso della Francia — ha annunciato e poi magari, come abbiamo verificato, poco attuato, creando comunque allarme nell'opinione pubblica.

Se i cittadini italiani, al pari di quelli degli altri paesi che hanno aderito all'Accordo di Prüm, avranno la certezza di strutture, controlli e sicurezze addirittura superiori rispetto a Schengen, probabilmente sentiranno che il loro paese fa parte di uno spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia ancora più rafforzato.

Questo è l'unico rammarico politico che, dal punto di vista dell'opposizione, scaturisce dall'indagine. Che il nostro lavoro abbia fatto emergere tale profilo critico, resta, però, un fatto positivo, rafforzando senza dubbio il nostro voto favorevole.

GIAN PAOLO LANDI di CHIAVENNA. Presidente, nel ringraziare lei e gli uffici per l'importante attività svolta in questa legislatura, e nel compiacermi per l'intensa attività del Comitato — associandomi alle parole del collega Bedin in ordine alla necessità di consentirne l'implementazione, anche per il futuro —, esprimo convintamente il voto favorevole di Alleanza nazionale sul documento conclusivo al nostro esame. Faccio questo, però, non senza permettermi una puntualizzazione: l'azione che dovrà essere svolta dall'Unione europea, Italia compresa, in materia di immigrazione, controllo di immigrazione clandestina e omogeneizzazione di tutte le normative primarie e secondarie a riguardo, resta non solo rilevante ma anche complessa. Nonostante il significativo impegno profuso dal nostro paese, ed il contributo offerto dal vicepresidente della Commissione europea — nonché commissario delegato alla sicurezza, alla giustizia e all'immigrazione —, onorevole Franco Frattini, tale fronte presenta ancora profili di problematicità. Si è riscontrata spesso un'evidente diversità di valutazioni politiche rispetto alla definizione di un indirizzo unitario in materia di immigrazione e di contrasto all'immigrazione clandestina da parte di molti paesi europei. Convengo, quindi, con il rilievo più volte mosso, anche dal nostro Governo e dalla maggioranza che lo sostiene, sulla necessità che tutta l'Unione europea si doti di una politica omogenea in materia di immigrazione, sostenendo i paesi di frontiera — quali l'Italia in particolare — nel contrasto di un fenomeno così imponente.

Alla luce di ciò, la sollecitazione che faccio a nome di Alleanza nazionale è che l'Italia continui a tenere alto il livello di attenzione sui grandi problemi dell'immigrazione, i quali consistono non soltanto, come è ovvio, nel contrasto all'immigrazione clandestina, ma anche nelle politiche dirette a favorire il processo di integrazione — nel tessuto territoriale europeo — delle comunità immigrate. Sappiamo che mediamente, ogni anno, entra in Europa un milione e mezzo di extracomunitari: a

questo dato ufficiale si devono poi aggiungere le quote — di non modesta entità — di immigrazione clandestina.

Nell'ambito del processo di libera circolazione delle persone — nel quale si inserisce la direttiva dell'Unione europea (purtroppo non ancora recepita da numerosi paesi membri) che consentirà la libera circolazione, in Europa, anche ai residenti quinquennali extracomunitari — ritengo dunque essenziale affrontare il problema dei territori di frontiera, riconoscendo loro le forme di aiuto necessarie a sostenere gli impegni di controllo, e contrastando, altresì, le politiche di immigrazione clandestina. La sollecitazione che faccio a nome del mio gruppo è che l'Unione europea svolga, quindi, un ruolo sempre più omogeneo, coeso, unitario e definisca un percorso condiviso da tutti i 25 Stati membri per porre in essere tutte le misure di fermo contrasto alla clandestinità e di sostegno ai processi di integrazione, affinché questi siano equilibrati e tengano conto della capacità di assorbimento, sui singoli territori nazionali, delle varie forme di immigrazione. Mi riferisco, in particolare, anche alla volontà di creare condizioni per una migliore selezione delle comunità extracomunitarie ed una omogeneizzazione delle etnie extracomunitarie presenti sul territorio europeo, agevolando politiche di integrazione quanto più coerenti con le realtà europee e le culture che l'Europa rappresenta.

In conclusione, presidente, nel ringraziarla a nome di Alleanza nazionale, ed estendendo il mio apprezzamento ai suoi collaboratori e agli uffici, esprimo un voto ampiamente favorevole su questo documento e sull'intera attività del Comitato.

PIETRO TIDEI. Presidente, esprimo anch'io un parere favorevole sui risultati dell'attività del Comitato, frutto del lavoro congiunto di tutte le forze politiche. A questo proposito, intendo svolgere una brevissima considerazione. Innanzitutto, ritengo che probabilmente, avremmo potuto, con un lavoro più pregnante e forse più intenso, arrivare anche a conclusioni diverse.

Per quanto mi riguarda, posso riassumere rapidamente un'opinione che ho tratto sia dalle missioni effettuate sia dalle audizioni svolte nel corso di questa legislatura: in primo luogo, credo che la così detta « Bossi-Fini » non abbia assolutamente ottemperato ai propositi per i quali, molto probabilmente, gli stessi relatori l'avevano proposta. Registriamo ancora problemi piuttosto drammatici di immigrazione clandestina che non riusciamo a controllare; d'altra parte, i punti deboli di questo sistema sono stati evidenziati nel corso dell'attività svolta.

Mi pare sia emerso piuttosto chiaramente un fatto significativo: l'ingresso nell'Unione dei nuovi dieci membri ha probabilmente incrementato il rischio di indebolimento di un sistema — quello relativo all'area Schengen — già non particolarmente forte. Le frontiere esterne, nonostante sia nata l'agenzia Frontex, rimangono ancora molto esposte ad una immigrazione — di prevalente origine centroasiatica ed orientale — che, se non adeguatamente contrastata, potrà liberamente penetrare nel resto d'Europa, attraversando agevolmente alcune frontiere come quelle polacche. Questo è un primo aspetto di cui credo non solo l'Italia ma l'intera Europa dovranno farsi carico.

Il secondo problema che si presenta alla nostra analisi, e che, a mio avviso, potrebbe essere adeguatamente risolto — riscontro, al momento, alcuni limiti nell'azione italiana e più complessivamente europea —, riguarda la Libia. Si tratta di una questione rilevante, di cui io stesso ho sollecitato la soluzione, e della quale anche il ministro dell'interno e lo stesso Governo italiano hanno preso atto. Il rischio era che la Libia divenisse il collo di bottiglia di un più ampio traffico clandestino, l'area permanente di concentrazione di tutti i tentativi di penetrazione clandestina nel nostro paese e in Europa, fenomeno che, di fatto, non siamo stati in grado di controllare in misura adeguata. Il presidente più d'una volta, in termini esemplificativi, ha paragonato il nostro paese al pianoterra di un condominio, dal momento che l'Italia — rispetto ai flussi

migratori provenienti da quella parte di territorio — rappresenta il primo approdo possibile. Al riguardo, Malta non ci ha sempre aiutato, anzi, ad onor del vero, questa isola — che noi stessi abbiamo avuto modo di visitare — con l'ingresso nell'Unione europea dovrà sicuramente adeguare non solo la propria normativa ma anche le forze presenti sul territorio in forme e termini assai diversi da quelli sinora dimostrati: piuttosto che svolgere una limitata resistenza passiva ai fenomeni in atto, dovrà, pertanto, collaborare più attivamente al contrasto all'immigrazione clandestina.

In conclusione, ritengo che, anche sul fronte libico, dovrà concentrarsi, nel prossimo futuro, maggiore attenzione, sia da parte nostra sia, soprattutto, da parte europea, anche perché — come evidenziavo pocanzi — sono convinto dell'esistenza di alcuni problemi tuttora irrisolti. Non possiamo limitarci a svolgere un'esclusiva azione di contrasto che, da sola, probabilmente non sarebbe in grado di arginare l'afflusso crescente di migranti clandestini. Sono infatti consapevole che non è la Libia il paese di origine di questo fenomeno — come ben si ricava dalla lettura dello schema di documento conclusivo al nostro esame —, bensì l'area del Maghreb e di tutto il nord Africa: è pertanto evidente che le azioni da intraprendere debbono essere calibrate sull'effettiva natura e sulla reale origine degli stessi flussi migratori.

Al riguardo, credo pure che una prima questione da risolvere sia quella dell'embargo. Mi pare che il problema sia stato portato — almeno in parte — a soluzione; ritengo, ad ogni modo, impossibile pensare a pattugliamenti autonomi o congiunti fintanto che, alla Libia, non si forniscano i mezzi necessari per esercitare un controllo adeguato sulla sua lunga frontiera (notoriamente esposta a pericoli di penetrazione migratoria).

Debbo, viceversa, rilevare, l'effetto positivo dell'azione svolta dal Governo, in modo particolare quello precedente, nell'affrontare la questione in Albania. Come abbiamo constatato nel corso delle missioni effettuate in quell'area, le misure

poste in essere non si sono limitate unicamente ad un contrasto « militare » o di vigilanza; diversamente, si è preferito operare nel paese, in un clima di collaborazione. Le nostre forze di polizia, unitamente a quelle militari e civili, hanno potuto contribuire a ricostruire il catasto, fornire aiuti locali, risollevare la flotta peschereccia, e dunque a formare e ad aggiornare certe professionalità utili in Italia ma soprattutto in territorio albanese. In quel contesto, il flusso è stato stato stroncato. Non esiste più.

Quindi, un'azione congiunta dei due Governi, in un rapporto che non sia soltanto di controllo e di contrasto, ma anche di collaborazione, facilita un'azione di contrasto all'immigrazione che non sia soltanto un contrasto militare.

Sono viceversa d'accordo — mi pare lo dicesse anche l'onorevole Landi Di Chiavenna — sul fatto che, al di là di questo studio, occorre una vera azione tesa all'integrazione, da parte di tutti gli Stati europei, anche perché ormai il problema più che generale, è mondiale. La globalizzazione ha creato e crea sempre di più differenze acutissime tra il nord e il sud del mondo; chi è più ricco tende a diventare più ricco e chi è più povero diventa sempre più povero. Mancano i mezzi di produzione, manca la tutela del lavoro, mancano le condizioni igienico-sanitarie e soprattutto manca la capacità di autodeterminazione e di crescita di un sistema che poi finisce per sospingere fuori dai confini di quel paese i più disperati, qualche volta anche i peggiori, creando così situazioni di pericolo nel nostro paese.

Credo quindi vi sia bisogno di mettere mano ad una politica di integrazione, certamente nel nostro paese, nel senso che bisogna quanto meno pensare a soluzioni diverse. Al riguardo, devo rilevare purtroppo l'inadeguatezza talora del sistema delle autonomie locali, perché un sistema che non sia opportunamente supportato dallo Stato centrale, finisce per creare un esercito di disperati, soprattutto disperati extracomunitari, che dunque non trovano

quelle condizioni migliori che avevano pensato di trovare partendo dai loro paesi di origine.

Un altro problema, anche se non perfettamente attinente alla materia che stiamo trattando, è quello che riguarda la questione delle carceri. Ho avuto modo di visitarne molte in prima persona, essendo stato per molti anni vicepresidente della commissione criminalità e carcere della regione Lazio. Mi sono potuto rendere conto che, come ci dicono le statistiche, le carceri purtroppo sono stracolme soprattutto di extracomunitari. La criminalità viene esportata nel nostro paese e coloro che arrivano qui, anche se dotati di buone intenzioni, vengono inseriti purtroppo nell'esercito della delinquenza organizzata, che utilizza i disperati come manovalanza per il crimine.

Ebbene, ho avuto modo di rilevare che quando un immigrato arriva in un carcere, spesso non conoscendo la lingua, non ha possibilità di comunicare, per cui, non essendoci l'assistente, né l'operatore multiculturale, né nessun altro tipo di assistenza, spesso si verificano situazioni veramente drammatiche. Essendo stato sindaco di una città in cui ha sede un grandissimo carcere, mi è capitato più di una volta di dover autorizzare un trattamento sanitario obbligatorio (TSO), per alimentare forzatamente dei disperati algerini e maghrebini che si lasciavano morire di fame; questi, inseriti in carceri dove non hanno alcuna possibilità di colloquio, di aiuto o di sostegno, probabilmente finiscono per suicidarsi o per lasciarsi morire. Dobbiamo pertanto porci il problema di un'organizzazione diversa, in grado di gestire concretamente questa popolazione di immigrati, che altrimenti finisce inevitabilmente per marcire nelle nostre patrie galere.

Infine, anche sulla base di questa nostra bozza di documento conclusivo, credo che dovremmo — ormai non più in questa, ma nella prossima legislatura — prendere in considerazione l'opportunità che, quanto meno il nostro Governo, visto che non possiamo obbligare gli altri Stati membri, arrivi a stipulare accordi simili a

quelli siglati con l'Albania, con quei paesi dove sappiamo esistere delle professionalità di interesse per l'Italia (penso agli infermieri provenienti dalla Romania o ai saldatori provenienti dal Marocco). Bisognerebbe arrivare a questo tipo di selezione, come la chiamava Landi di Chivenna, nel paese d'origine, per formare un'immigrazione regolare, approfittando delle professionalità proprie di quei mercati con tante potenzialità, contribuendo noi stessi a sostenerle. Occorrerebbe dunque stipulare accordi bilaterali, possibilmente direttamente in sede europea o almeno a livello dei singoli Stati membri, al fine di favorire un tipo di immigrazione regolare, anziché clandestina.

Concludo, esprimendo il mio voto favorevole sulla bozza di documento conclusivo. Con l'occasione esprimo però anche un rammarico, perché avremmo dovuto fare molto di più; tuttavia, questo mi pare sicuramente un passo molto importante. Peraltro, visto che siamo l'unico Comitato parlamentare europeo a svolgere questa funzione, forse sarebbe opportuno avanzare una richiesta agli altri Stati membri, al fine di costituire una sorta di comitato di coordinamento, in modo che la funzione e il ruolo da noi svolto possa essere assolto non più singolarmente da noi, ma da un complesso di Stati, in grado di affrontare globalmente questi problemi.

ANDREA DI TEODORO. Vorrei esprimere a nome del gruppo di Forza Italia la soddisfazione per il lavoro che abbiamo svolto in questi mesi. Un lavoro che completa, con questa terza indagine conoscitiva, il ciclo panoramico sulle problematiche inerenti la complessa tematica dell'immigrazione. Attraverso una serie di audizioni, di missioni e di discussioni, che sono state svolte all'interno di questo Comitato, siamo giunti ad una conoscenza abbastanza approfondita delle problematiche riguardanti questa materia.

In parte, le nostre valutazioni coincidono con quelle dei colleghi dell'opposizione, in parte ovviamente divergono. Naturalmente diverge la valutazione politica sull'efficacia delle azioni messe in campo

dal Governo in questa legislatura, rispetto a quelle messe in opera dal Governo precedente nella XIII legislatura. Non si può non rilevare come ad esempio proprio in questa legislatura, grazie all'azione dell'attuale Governo, sia stata particolarmente stimolata la problematica a livello comunitario. Proprio il nostro Governo ha avuto un ruolo essenziale nel porre la questione di una corresponsabilizzazione a livello comunitario sulla tematica dell'immigrazione e nel lavorare all'istituzione dell'Agenzia per la gestione comune delle frontiere esterne dell'Unione. Anche il fatto che nel nuovo ciclo di programmazione economica 2007-2013 dell'Unione europea sia stato previsto un fondo proprio per la gestione delle frontiere, riteniamo sia un risultato da ascrivere anche all'azione di *pressing* svolta dal nostro Governo nei vari Consigli europei; un ruolo importante, nella proposta di istituzione di tale fondo, lo ha avuto anche il nostro commissario europeo Frattini, nell'adempimento del proprio mandato all'interno della Commissione europea.

Riteniamo, inoltre, sia stata particolarmente importante l'azione svolta dal Governo nel portare alla conclusione un complesso di accordi stretti con il Governo libico. Tali accordi hanno permesso — è una valutazione che mi pare facesse proprio il prefetto Pansa in questo ciclo di audizioni — di respingere direttamente alla fonte, quindi prima ancora che lasciassero il territorio del continente africano, diverse centinaia di migliaia di possibili immigrati clandestini nel nostro paese. Il fatto di avere stabilito, in cooperazione con le autorità libiche, punti di raccolta direttamente su quel territorio e la cooperazione con le forze di polizia locali ha permesso di bloccare un possibile flusso di immigrazione clandestina, che avrebbe probabilmente investito il nostro paese in modo molto più forte di quanto è avvenuto. Spesso si osserva — lo abbiamo detto anche in questo Comitato — che l'immigrazione clandestina proveniente via mare dall'Africa fa molto notizia — i telegiornali parlano sempre dei famosi barconi e delle carrette del mare — anche se in realtà

questa rappresenta solo una minima parte dell'effettiva mole di immigrazione illegale presente nel nostro paese. Evidentemente la collaborazione con quello Stato rivierasco ha permesso che molta parte del relativo flusso migratorio fosse tamponato alla fonte; flusso che peraltro, rispetto al complessivo fenomeno dell'immigrazione clandestina, è composto da disperati e da persone alla ricerca di una nuova possibilità di vita, e diverso da quello proveniente dai paesi dell'est composto prevalentemente da persone che vedono nell'Italia e nei paesi occidentali una possibile prateria per scorrerie illegali e per delinquere.

Bisognerebbe trovare il modo di evitare questo fenomeno, fronteggiando particolarmente l'immigrazione dall'est; mi sembra, però, che nessuno abbia saputo fornire una risposta in tal senso. È un fatto ormai noto, del resto, che l'ingresso di immigrati clandestini in territorio europeo è spesso legato al possesso di visti turistici, alla scadenza dei quali l'immigrato, di fatto, entra nella clandestinità e nell'illegalità. Da questa forma di immigrazione è alimentata la delinquenza di strada che spesso affligge le nostre città, ed è questa l'immigrazione che dovrebbe essere combattuta: forse, potremo ottenere tale risultato con l'entrata a regime di tutti i sistemi di interconnessione informatica che la politica dei visti prevede, nonché attraverso il controllo degli ingressi, le rilevazioni biometriche da mettere progressivamente a disposizione di tutte le autorità, le strutture di coordinamento europeo come Europol ed Eurojust.

Nel valutare positivamente l'attività svolta, ringrazio, infine, il Comitato per aver contribuito ad incrementare la nostra conoscenza di un fenomeno così complesso. Ci auguriamo, presidente, che questa possibilità ci sia data anche in futuro, nel corso della prossima legislatura, con il nuovo Governo, per completare, così, il lavoro avviato, con l'auspicio che i colleghi chiamati a svolgere l'importante ruolo di opposizione nei prossimi cinque anni possano sempre fornire il loro rilevante contributo.

PRESIDENTE. Se ho ben capito, onorevole Di Teodoro, si sta candidando a fare il presidente di questo Comitato nel corso della prossima legislatura... *(Si ride)*!

Nel ringraziare ancora i colleghi intervenuti, mi permetterò di svolgere alcune brevi considerazioni, riassumendo sinteticamente quanto è stato da loro osservato, e integrandone le riflessioni.

Rispetto al passato, i risultati conseguiti nel corso di questi cinque anni sono stati certamente notevoli: in tal senso, ritengo che il Comitato abbia davvero fatto grandi cose. A partire dalla XIV legislatura, con l'entrata in vigore della legge Bossi-Fini, infatti, è stato assegnato al Comitato un ruolo importantissimo: la competenza in materia di controllo e vigilanza sull'attività del Governo in tema di immigrazione. È un tema che abbiamo affrontato ripetutamente, anche occupandoci di Schengen e di Europol. Aver condotto contestualmente tre indagini conoscitive che hanno toccato i temi suddetti credo ci abbia dato la possibilità di ottenere una visione assolutamente completa del fenomeno. Mi sembra, inoltre, di desumere una sostanziale unanimità di orientamenti tra noi, riguardo alla possibilità di suggerire questo tipo di esperienza ai colleghi europei, affinché anche loro si dotino di organismi parlamentari in grado di svolgere un ruolo di controllo sull'attività di Governo, quanto meno sui temi dell'immigrazione.

Ho apprezzato molto — lo dico con un pizzico di orgoglio — le considerazioni dell'onorevole Tidei e del senatore Bedin, come pure dei colleghi della maggioranza, sull'importanza della creazione di Frontex: a riguardo, vorrei ricordare che si è trattato di un'iniziativa fortemente voluta e sostenuta dall'Italia durante il suo semestre di presidenza.

Una cosa mi rende, poi, particolarmente lieto: che questo Comitato abbia portato un rilevante contributo per l'affermazione di un pensiero più europeo e un po' meno « nazionale ». All'inizio della nostra attività, nel corso di una delle prime missioni, quando ci recammo in visita dall'allora commissario Vittorino, mi permisi un'osservazione, ricordata pocanzi

dall'onorevole Tidei, con la quale paragonai l'Europa a una specie di condominio. Nel farlo, definii improponibile l'idea che solamente l'abitante del piano terra fosse preposto al controllo della sicurezza di tutti i 14 piani sovrastanti. Quella battuta fu presa, allora, non tanto con ilarità quanto con superficialità: all'epoca — solo in apparenza così lontana, dal momento che la vicenda risale appena a quattro anni fa — la logica europea era che ogni paese si attrezzasse e gestisse in proprio il problema dell'immigrazione clandestina. Oggi, che l'immigrazione clandestina non possa essere più demandata ad un singolo paese costituisce l'assunto di un sentire europeo divenuto unanime. Appaiono, in tal senso, opportuni i riferimenti a Libia e Marocco: nel momento in cui la Spagna ha irrigidito i propri controlli sui flussi migratori dal Marocco, i marocchini hanno spostato le rotte originarie (Marocco-Spagna-Europa centrale) deviandole verso la Libia. Da lì — attraverso la Sicilia — è stato nuovamente possibile indirizzare il flusso migratorio verso le aree centroeuropee. Alla luce di questi fenomeni, l'unica strada percorribile per l'Europa sarà di mantenere un indirizzo unitario. Ancora la settimana scorsa, il commissario Frattini ci ha ripetuto e confermato che questa logica sta diventando ormai condivisa.

Aggiungo e spero che tale condivisione venga resa visibile anche attraverso un maggior coinvolgimento economico. Se desideriamo che la Libia blocchi gli afflussi verso l'Europa dei migranti clandestini — i quali non sono libici, ma persone provenienti da altre aree territoriali (diversamente dall'Albania, dalla quale partivano, per venire in Italia, cittadini albanesi) —, è necessario che quel paese sia a sua volta capace di bloccare l'immigrazione clandestina dal deserto verso il proprio territorio. Possiamo chiedere alla Libia di darci una mano, lo sta facendo; probabilmente, sarà però necessario offrire il nostro aiuto, che non potrà limitarsi alla semplice collaborazione politica o « affettiva » ma dovrà includere anche misure di tipo economico. Sarà dunque necessario che l'Europa metta mano al proprio portafoglio.

Terminerò il mio intervento soffermandomi in particolare sull'indagine conoscitiva che ci apprestiamo a concludere. Probabilmente, l'ultima missione svolta a Varsavia, oltre che costituire motivo di apprezzamento per alcuni, alla luce dei risultati dell'allargamento, avrà destato in altri qualche preoccupazione. Il fatto che dall'ottobre dell'anno venturo ben nove paesi aderiranno all'area Schengen, e che i cittadini all'interno di questo grandissimo spazio potranno muoversi liberamente, non lascia certamente indifferenti. È infatti evidente che alcuni paesi, per motivi geografici — penso in particolar modo alla Polonia —, si trovano già piuttosto esposti a fenomeni migratori: 1.600 chilometri di foreste rappresentano un valico « a rischio » come lo sono i nostri 8 mila chilometri di coste.

In conclusione, vorrei ringraziare tutti voi, per essere stati assolutamente propositivi, nonché gli uffici, che sono stati fondamentali nella nostra attività di indagine e nell'organizzazione di missioni difficili e audizioni ambiziose: solo grazie al loro efficiente supporto, è stato possibile, infatti, conciliare le istanze dei lavori del Comitato con gli impegni istituzionali di ministri, commissari ed altri autorevoli rappresentanti che sono stati ascoltati in questa sede.

Nel ringraziare tutti, ringrazio anche un membro del Comitato che non abbiamo mai visto, né il giorno in cui abbiamo votato, né oggi, che forse è l'ultima seduta del nostro Comitato. Però, se mi permettete, visto che questo è un ringraziamento un po' polemico, ne vorrei invece per *par condicio* fare uno di cuore: lo so che normalmente bisognerebbe ringraziare tutti in modo uguale, ma mi sento di dovere un ringraziamento particolare al

senatore Bedin, il quale ha sempre partecipato ai nostri lavori, sia che il Comitato fosse convocato alle 8,30 di mattina, sia che si riunisse alla sera, sia in occasione di missioni, belle o brutte che fossero. Al senatore Bedin esprimo quindi un vero ringraziamento, a maggior ragione considerando che egli non è parte della nostra maggioranza.

PIETRO TIDEI. Potrà essere il presidente del Comitato futuro !

PRESIDENTE. Se la presidenza del Comitato passerà all'opposizione, voterò volentieri Bedin presidente di questo Comitato !

Infine, ma non da ultimo, vorrei ringraziare i consulenti del nostro Comitato, il prefetto Pansa e il colonnello della Guardia di finanza Iraso, i quali da dietro le quinte ci hanno fornito una mano importante nello svolgimento della nostra attività.

Nessun altro chiedendo di intervenire, pongo in votazione lo schema di documento conclusivo (*vedi allegato*).

(È approvato).

Rilevo che il documento conclusivo è stato approvato all'unanimità.

Dichiaro conclusa la seduta.

**La seduta termina alle 9,55.**

---

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI  
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE  
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

DOTT. FABRIZIO FABRIZI

---

Licenziato per la stampa  
il 9 febbraio 2006.

---

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

ALLEGATO

**DOCUMENTO CONCLUSIVO, APPROVATO DAL COMITATO, DELL'INDAGINE CONOSCITIVA SULLO SPAZIO SCHENGEN NELLA NUOVA COSTRUZIONE EUROPEA***Capitolo I — Introduzione**1. Finalità dell'indagine conoscitiva.*

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

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

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

tiche uniformi a quelle del resto dell'Europa in materia di visti, di controllo delle frontiere e dell'immigrazione.

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

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

Nel corso dell'indagine, è inoltre emerso, come i problemi e le questioni che attengono alla libera circolazione, alla sicurezza delle frontiere e alla cooperazione tra le autorità incaricate dell'ordine pubblico e dell'applicazione della legge, abbiano evidenziato di recente l'esigenza di realizzare un giusto equilibrio tra la sicurezza dei cittadini e le libertà civili e, come senza la tutela effettiva dei diritti fondamentali della persona, non si possa realizzare lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

A tal fine è stato dedicato ampio spazio alla trattazione della legislazione in preparazione relativa al quadro giuridico di

riferimento, alle finalità e alle modalità di funzionamento del Sistema d'informazione Schengen di nuova generazione, il SIS II, e a quella relativa al VIS, Sistema d'Informazione Visti, nonché alle ulteriori proposte e Accordi in materia.

### Capitolo II — Schengen e l'Unione europea.

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

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

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

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

Le frontiere esterne divengono il tracciato contenitivo dell'*acquis* interno, per-

tanto possono essere attraversate soltanto ai valichi autorizzati e durante le ore convenute, in modo da permettere controlli uniformi da parte di tutte le parti contraenti seppur nel quadro delle competenze nazionali e delle diverse legislazioni nazionali in materia.

In tal modo, la Convenzione definisce la condizione di circolazione degli stranieri in relazione ai requisiti indispensabili per l'ingresso nell'*acquis*, prevedendo che questi debbano essere in possesso di un documento valido che consenta di attraversare la frontiera, e che esibiscano, se richiesti, i documenti che motivano le finalità e le condizioni del soggiorno previsto, la capacità di sostenersi economicamente sia per la durata del soggiorno, sia per il ritorno nel Paese di provenienza o per il transito verso un Paese terzo. Lo straniero non deve essere altresì segnalato ai fini della non ammissione e non deve essere considerato pericoloso per l'ordine pubblico, la sicurezza nazionale o le relazioni internazionali di uno degli Stati contraenti.

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

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

Nel caso in cui lo straniero non sia in possesso dei requisiti per il soggiorno nel territorio di una delle parti contraenti, la Convenzione stabilisce che questo debba lasciare il territorio dello Stato e che non possa nemmeno recarsi nel territorio di altro Stato contraente; qualora non ottemperi al suddetto obbligo, deve essere allontanato anche con l'uso della forza,

specie quando vi siano motivi di sicurezza nazionale o di ordine pubblico. Le misure di accompagnamento possono essere previste verso il Paese di origine o verso altri Stati in applicazione delle disposizioni degli accordi di riammissione conclusi dalle parti contraenti.

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

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

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

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

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

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

Tuttavia, pur essendo dinanzi a pilastri o a basi giuridiche diverse, la considerazione dei profili UE e CE contenuta nel trattato di Amsterdam e nei suoi sviluppi,

prevede una connotazione comune individuabile nella costruzione di uno spazio di libertà, di sicurezza e giustizia.

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

Cinque anni più tardi, il 4-5 novembre 2004, il Consiglio europeo di Bruxelles ha a sua volta adottato un programma pluriennale, il cosiddetto Programma dell'Aia, che stabilisce le priorità nel settore Giustizia e Affari Interni per il periodo 2006-2009, prevedendo un consolidamento delle politiche stabilite a Tampere e delineando piani di rafforzamento in grado di riflettere le riforme previste dalla nuova Costituzione europea. Il Programma propone il raggiungimento di obiettivi molto ambiziosi quali l'istituzione di un sistema comune d'asilo entro il 2010, l'abbandono dell'unanimità nell'aprile 2005 per il passaggio alla maggioranza qualificata e alla codecisione nei settori dell'immigrazione illegale e dell'asilo (passaggio avvenuto in anticipo, già nel gennaio 2005) e a tal fine stabilisce una revisione del Programma nella seconda metà del 2006 per rivedere le basi legali discendenti dall'adozione della Costituzione.

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

Ciononostante, la volontà di alcuni Stati di cooperare più strettamente in alcuni settori ricadenti nell'*acquis* di Schengen, senza necessariamente includere tutti i paesi membri e senza coinvolgere le istituzioni comunitarie, rimane tut-

tora molto forte e ne è testimonianza l'accordo sottoscritto nel maggio 2005 a Prüm, in Germania, dai paesi segnatari di Schengen con l'aggiunta di Spagna e Austria. L'accordo sancisce una cooperazione transfrontaliera ancora più stretta in tema di cooperazione giudiziaria e penale, intesa a bilanciare gli effetti indesiderati della rimozione dei controlli alle frontiere interne.

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

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

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

libertà fondamentali, così come nelle tradizioni costituzionali comuni agli Stati interessati.

Al di là, di quanto dichiarato nelle premesse generali, le disposizioni sulla protezione dei dati attualmente vigenti a livello europeo, non appaiono ancora adeguate per l'attuazione del principio di disponibilità, che sottende allo scambio diretto di informazioni tra autorità di Stati diversi, si presume pertanto che l'accordo di Prüm non potrà essere applicato finché le disposizioni in materia di protezione dei dati non saranno adottate in ambito nazionale o europeo, per essere poi recepite nei diritti nazionali dei paesi contraenti.

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

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

### Capitolo III – L'acquis di Schengen

Due decenni dopo la firma dell'Accordo di Schengen, l'acquis comprende anche paesi al di fuori dell'Unione europea, o Stati membri dell'Ue che partecipano al

suo sviluppo dando però vita a regimi differenziati.

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

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

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

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

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

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

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

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

un ultimo biennio in cui gli Stati membri, che avranno deciso di conservare

il permesso di soggiorno, saranno nuovamente invitati ad aprire le porte del mercato del lavoro nazionale ai cittadini dei nuovi paesi membri;

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

## 2. Regno Unito/Irlanda del nord e Irlanda.

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

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

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

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

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

### 3. Danimarca.

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

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

### 4. Norvegia e Islanda.

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

un diritto di voto nel Comitato esecutivo Schengen, questi paesi possono esprimere pareri e formulare proposte.

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

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

Nei settori dell'*acquis* di Schengen che si applicano all'Islanda e alla Norvegia, le relazioni fra questi due paesi, da un lato, e l'Irlanda e il Regno Unito dall'altro, sono regolamentate da un accordo approvato dal Consiglio il 29 giugno 1999.

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

### 5. Svizzera.

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

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

Un secondo ciclo di trattative è stato avviato nel maggio 2004 su nove dossier relativi a: Schengen-Dublino, fiscalità del risparmio, lotta contro la frode, prodotti agricoli trasformati, ambiente, statistica, partecipazione della Svizzera ai programmi europei MEDIA, educazione-formazione e pensioni. La Svizzera e l'UE

hanno siglato gli Accordi bilaterali II il 26 ottobre 2004, a Lussemburgo; il Parlamento svizzero li ha approvati il 17 dicembre dello stesso anno sotto forma di decreti federali, sette dei quali da sottoporre a referendum facoltativo. Il 5 giugno 2005 il popolo svizzero è stato chiamato a votare in merito all'associazione della Svizzera agli accordi di Schengen e di Dublino, l'affluenza alle urne ha raggiunto il 56 per cento e con una maggioranza del 54,6 per cento dei voti l'associazione a Schengen e a Dublino è stata accolta.

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

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

##### *1. Frontiere.*

###### *1.1 Misure previste.*

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

abolire i controlli sulle persone alle frontiere interne con e fra i nuovi dieci Stati membri, a condizione che questi abbiano soddisfatto tutti i requisiti per

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

stabilire un sistema integrato di gestione delle frontiere esterne consistente principalmente nell'istituzione dell'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne (FRONT-EX), la cui sede è stata inaugurata il 1 maggio 2005 a Varsavia. L'Agenzia secondo le previsioni dovrà essere in grado di rispondere sia a situazioni d'emergenza che alla necessità di formazione comune, analisi dei rischi, *burden sharing* e cooperazione con i paesi terzi. In ogni caso dovrà funzionare da centro di coordinamento per i progetti pilota e le operazioni congiunte messe a punto dai centri specializzati stabiliti in sette diversi Stati membri; (1)

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

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

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

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

## *1.2 Legislazione in preparazione.*

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

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

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

## *1.3 Misure adottate.*

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

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

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

L'Agenzia svolge i seguenti compiti:

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

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

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

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

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

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

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

L'Agenzia è un organismo comunitario dotato di personalità giuridica. Ha un consiglio di amministrazione che è composto da un rappresentante di ogni Stato membro e da due rappresentanti della Commissione.

Norvegia, Islanda e Svizzera, paesi associati all'attuazione, all'applicazione e allo sviluppo dell'acquis di Schengen, prendono parte alle attività dell'Agenzia, ciascuno con un rappresentante al consiglio di amministrazione. Regno Unito e Irlanda partecipano ma non votano.

L'Agenzia è diretta dal suo direttore esecutivo che è completamente indipen-

dente nell'espletamento delle sue funzioni. Per raggiungere le sue finalità, l'Agenzia può cooperare con Europol, con le autorità competenti dei paesi terzi e con le organizzazioni internazionali specializzate in questo settore. Le entrate dell'Agenzia provengono da una sovvenzione comunitaria — che per il 2005 è stata di 6,2 milioni di euro — da un contributo dei paesi associati all'attuazione, all'applicazione e allo sviluppo dell'acquis di Schengen, dai compensi per i servizi forniti e dai contributi volontari degli Stati membri.

Il regolamento finanziario applicabile all'Agenzia è adottato dal consiglio di amministrazione, previa consultazione della Commissione.

Entro tre anni dalla data in cui l'Agenzia ha assunto le proprie funzioni e successivamente ogni cinque anni, il consiglio di amministrazione ordina una valutazione esterna indipendente sull'attuazione del regolamento.

L'Agenzia ha assunto le proprie funzioni con decorrenza dal 1° maggio 2005, ma è diventata operativa solo dal 3 ottobre 2005.

La politica comunitaria nel settore delle frontiere esterne dell'Unione europea è finalizzata ad una gestione integrata che garantisca un livello elevato e uniforme di controllo delle persone e di sorveglianza, come prerequisito fondamentale per la creazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

Poiché gli Stati membri sono responsabili dell'attuazione, a livello operativo, di tali norme comuni, la politica comunitaria trarrebbe inevitabilmente vantaggio da un migliore coordinamento delle attività svolte dagli Stati membri in relazione al controllo e alla sorveglianza delle frontiere esterne.

Il piano per la gestione delle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea, concordato dal Consiglio il 13 giugno 2002, appoggiava la creazione di un organo comune di esperti in materia di frontiere esterne ai fini della gestione integrata delle frontiere esterne, organo che tuttavia presentava limiti strutturali per quanto riguarda il coordinamento

della cooperazione operativa. L'istituzione dell'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne, cui viene attribuita questa funzione di coordinamento, costituisce un passo avanti nella realizzazione della cooperazione operativa tra Stati membri.

Il programma dell'Aja adottato il 4 e 5 novembre 2004, ha previsto una serie di misure e di impegni al fine di migliorare la gestione della migrazione, aspetto strettamente connesso al controllo delle frontiere esterne, e tra le priorità d'azione individuate dalla Commissione per rispondere alle sfide dell'immigrazione, dopo la riunione informale dei Capi di Stato e di Governo dell'Unione europea del 27 ottobre 2005 ad Hampton Court, sono attribuite all'Agenzia una serie di azioni a breve termine:

messa in opera, con la massima urgenza e a titolo prioritario, delle misure per la gestione delle frontiere, previste dal programma di lavoro del 2006, per combattere l'immigrazione clandestina nella regione del Mediterraneo, mediante progetti pilota e operazioni comuni;

presentazione al Consiglio, entro maggio 2006, di una relazione sull'analisi dei rischi in Africa;

preparazione nel 2006 di uno studio sulle possibilità di rafforzare il controllo e la sorveglianza del Mar Mediterraneo. Nello studio sarà valutata la fattibilità di una rete di pattuglie costiere del Mediterraneo.

Al fine di promuovere la realizzazione tempestiva della rete di pattuglie costiere, l'Agenzia darà vita a un progetto pilota per l'organizzazione e la gestione corrente di una rete di punti di contatto nazionali negli Stati membri per il controllo e la sorveglianza delle frontiere marittime esterne nel Mediterraneo. Parallelamente, l'Agenzia organizzerà insieme agli Stati membri alcuni progetti pilota finalizzati a migliorare il lavoro delle pattuglie costiere che controllano le frontiere marittime nell'Unione europea. Se l'esperienza si mo-

strerà positiva la rete potrebbe costituire la base per una struttura più permanente sotto il controllo dell'Agenzia che promuoverebbe la cooperazione tra le due sponde, quella orientale e quella occidentale, del Mar Mediterraneo. L'Unione europea dovrà esaminare la fattibilità tecnica della creazione di un sistema di sorveglianza che possa coprire tutto il Mar Mediterraneo e che fornisca gli strumenti necessari per individuare i casi di immigrazione clandestina e salvare vite umane dall'annegamento, in maniera tempestiva ed efficace.

## 2. *Biometria e sistemi d'informazione.*

### 2.1 *Misure previste.*

stabilire un insieme di misure per assicurare che i documenti di identità e i visti/permessi di soggiorno siano autentici e i loro proprietari corrispondano alle persone in questi indicate. Armonizzare a questo fine gli identificatori biometrici che saranno introdotti nei documenti (anche per i cittadini dell'Unione) e nei sistemi informativi dell'Unione e assicurare l'interoperabilità tra SIS II, VIS ed EURODAC;

assicurare l'attuazione del VIS entro i tempi stabiliti e l'inserimento nel sistema di dati alfanumerici e fotografie al più tardi entro il 2006, e dei dati biometrici al più tardi entro il 2007.

### 2.2 *Legislazione in preparazione.*

#### 2.2.1 *SIS II.*

Il sistema di informazione Schengen (SIS) è un database comune europeo creato come misura compensativa in seguito all'abolizione dei controlli alle frontiere interne dell'aerea Schengen. Il sistema offre il supporto tecnico per effettuare i controlli alle frontiere e gli altri controlli di polizia e doganali, contribuendo ad attuare le disposizioni sulla libera circolazione delle persone e sulla cooperazione giudiziaria e di polizia in sede penale.

Il SIS è stato sviluppato secondo una configurazione hit/no-hit: tramite una procedura automatizzata di interrogazione, il sistema indica se una determinata persona o bene sono oggetto di una segnalazione e, in caso affermativo, le misure da adottare immediatamente. La configurazione attuale del sistema prevede che il SIS tratti esclusivamente i dati necessari a tal fine e che ogni ulteriore informazione supplementare debba essere ottenuta attraverso gli uffici SIRENE.

Attualmente, ogni Paese consulta e alimenta le informazioni inserite nel database centrale Schengen per il tramite del sistema Schengen nazionale, inoltre i sistemi nazionali non possono scambiare direttamente i dati, possono farlo soltanto tramite il sistema centrale.

Il SIS è una banca dati a carattere operativo: non può esistere una segnalazione nel SIS senza che questa sia presente nella banca dati SIS nazionale e d'altra parte non appena un dato viene revocato dalla banca dati nazionale, questo scompare anche da quella centrale.

Per quanto riguarda la situazione italiana, attualmente le forze di polizia (Carabinieri, Polizia di Stato, Guardia di Finanza, Polizia forestale e Polizia penitenziaria) nel momento in cui sono in possesso di un dato utile possono inserirlo immediatamente oltre che nel CED (Centro Elaborazione Dati, supporto informatico per l'attività operativa e investigativa delle forze di polizia) anche nella sezione nazionale della banca dati Schengen.

Il SIS di seconda generazione nasce dall'esigenza pratica di predisporre un sistema in grado di integrare i nuovi Stati membri nell'area Schengen, ma anche dalla volontà di disporre di uno strumento efficace e flessibile per attuare le politiche necessarie a istituire uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Nella Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo « Sviluppo del Sistema di informazione Schengen II e possibili sinergie con un futuro Sistema di informazione visti », la Commissione ha indicato la flessibilità fra i requisiti essenziali del nuovo sistema, affermando che « il SIS II

dovrebbe avere le potenzialità per trattare un numero di dati molto più grande e per essere inoltre in grado, una volta che il sistema sarà operativo, di gestire nuovi tipi di informazioni, nuovi oggetti e nuove funzioni ». L'introduzione di nuove funzionalità è stata sempre ritenuta prioritaria dalla Commissione che ha altresì considerato possibile che in un futuro prossimo il SIS diventi, oltre a un sistema d'informazione, anche un sistema d'indagine.

Il SIS II, elaborato come struttura intergovernativa, sarà trasformato in un classico strumento legislativo europeo entro giugno 2006. Entro dicembre 2006 gli Stati membri dovranno aver predisposto le basi tecniche per garantire l'adeguamento dell'interfaccia nazionale e nel marzo 2007 è infine prevista la messa in funzione e l'allaccio su base europea.

#### *Base giuridica.*

Il quadro giuridico di riferimento riveste particolare importanza poiché definisce e specifica le finalità del sistema.

Il protocollo allegato al Trattato di Amsterdam ha integrato l'*acquis* di Schengen, e di conseguenza anche il SIS, nell'ambito dell'Unione europea.

Il Consiglio, con la decisione 1999/436/CE, ha individuato nei trattati la base giuridica per ciascuna delle disposizioni o decisioni che costituiscono l'*acquis* di Schengen, senza tuttavia giungere a una decisione univoca per le disposizioni relative al SIS. Di conseguenza, le disposizioni relative al SIS in materia di cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale sono considerate atti fondati sul titolo VI del Trattato UE mentre le disposizioni relative al SIS in materia di visti, immigrazione e libera circolazione delle persone si basano sul titolo IV del Trattato CE.

Il 1 giugno 2005 la Commissione europea ha presentato tre proposte relative al SIS II:

1) una proposta di regolamento sull'istituzione, l'esercizio e l'uso del sistema d'informazione Schengen di seconda gene-

razione-SIS II (COM(2005) 236) definitivo), che contiene le disposizioni che stabiliscono quali autorità hanno accesso al SIS II in materia di frontiere esterne, visti, asilo e immigrazione e la definizione delle norme che incidono sulla politica dei controlli alle frontiere esterne, con particolare riguardo alle segnalazioni possibili;

2) una proposta di regolamento sull'accesso al sistema d'informazione Schengen di seconda generazione-SIS II dei servizi competenti negli Stati membri per il rilascio delle carte di circolazione (COM(2005)237 definitivo);

3) una proposta di decisione sull'istituzione, l'esercizio e l'uso del sistema d'informazione Schengen di seconda generazione-SIS II (COM(2005) 230 definitivo) in materia di cooperazione operativa tra le autorità competenti degli Stati membri per la prevenzione e l'individuazione dei reati e che disciplina la raccolta, l'archiviazione, il trattamento, l'analisi e lo scambio delle informazioni pertinenti. La proposta contiene pertanto disposizioni in materia tese ad agevolare la cooperazione tra le autorità giudiziarie o autorità omologhe degli Stati membri in relazione al procedimento penale e all'esecuzione delle decisioni penali.

#### *Struttura.*

Il SIS II consiste di un database centrale denominato Sistema centrale d'informazione Schengen (C-SIS) per il quale la Commissione assicurerà la connessione a punti d'accesso nazionali definiti da ogni Stato membro (N-SIS). Le autorità SIRENE assicureranno lo scambio di tutte le informazioni supplementari (informazioni connesse alle segnalazioni SIS II ma non immagazzinate nel SIS II).

Gli Stati membri forniranno al SIS II i dati relativi a:

persone ricercate in vista dell'arresto, della consegna o dell'estradizione;

persone ricercate nell'ambito di procedimenti giudiziari;

persone poste sotto sorveglianza o soggette a determinati controlli;

cittadini di paesi terzi ai fini della non ammissione;

dati relativi a oggetti a fini di sequestro o di prova.

La Commissione è responsabile della gestione operativa del SIS II, ovvero della manutenzione e degli sviluppi tecnici necessari per un buon funzionamento del sistema.

#### *Nuove caratteristiche.*

Il SIS II sviluppa nuove caratteristiche. Fra queste:

accesso allargato a Europol, Eurojust, ai servizi competenti negli Stati membri per il rilascio delle carte di circolazione, nonché alle autorità nazionali competenti per l'esame delle domande di asilo e a quelle competenti per il riconoscimento e la revoca dello status di rifugiato e infine alle autorità competenti per eseguire una decisione di rimpatrio o un provvedimento di allontanamento;

connessioni fra segnalazioni, ovvero, al momento della loro introduzione gli Stati membri, secondo il loro diritto interno, potranno creare connessioni fra due o più segnalazioni;

dati biometrici quali impronte digitali e fotografie;

l'interoperabilità fra sistemi d'informazione (SIS II, VIS ed Eurodac);

maggiori garanzie contro il reato dell'usurpazione dell'identità.

#### *Parere del Garante europeo per la protezione dei dati.*

Il parere prende in esame le proposte concernenti il SIS II analizzando quali possibili modifiche esse comportino rispetto alla natura del sistema.

Il Garante valuta che la trasformazione di uno strumento intergovernativo in

norma europea possa generare conseguenze positive quali l'approfondimento della valutazione legislativa delle regole governanti il SIS e il coinvolgimento, finora modesto, del Parlamento europeo nel processo legislativo. Infine, in tal modo la Corte di Giustizia diverrà competente per l'interpretazione delle questioni connesse agli strumenti riferiti al primo pilastro.

Il Garante ritiene inoltre che la parte dedicata alla protezione dei dati migliori di molto la situazione odierna, in particolare saluta con soddisfazione la misura in favore delle vittime dell'usurpazione dell'identità, l'estensione del Regolamento 45/2001 alle attività di trattamento dati della Commissione relativamente al Titolo IV e la migliore definizione degli obiettivi e condizioni delle segnalazioni ai fini della non ammissione.

Al di là dell'apprezzamento d'insieme vengono però espresse riserve di non poco rilievo, prima fra tutte quella riferita alle diverse basi giuridiche. Il Garante sottolinea che l'uso combinato di strumenti legislativi diversi rende difficile garantire un'applicazione uniforme a fronte di normative nazionali in materia non omogenee, sottolineando il rischio di difformità su aspetti anche fondamentali. In tal senso ribadisce che l'applicazione di diversi strumenti legislativi, inevitabile nella struttura normativa europea, non debba avere come conseguenza differenti livelli di protezione dei dati a seconda della loro tipologia. Considerata la complessità proposta, in grado di generare confusione nell'applicazione pratica (incertezze nell'attribuzione di competenze fra Stati membri e Commissione), il Garante ritiene utile lo sviluppo di un vademecum contenente il catalogo di tutte le norme esistenti in relazione al SIS II e alla loro applicabilità gerarchica e di un memorandum esplicativo in grado di chiarire i punti diversamente interpretabili. Il Garante sottolinea che la chiarezza, oltre ad essere un elemento fondamentale per il buon funzionamento del sistema, è anche un requisito base per assicurarne un controllo completo ed efficace.

A tal fine ritiene utile riflettere sulla possibilità di verificare e valutare l'impatto sulla privacy del SIS II, considerando influente il fatto che la prima versione del sistema sia già in funzione, vista la diversità fra la prima e la seconda versione e l'introduzione di nuove categorie di dati quali quelli biometrici.

Il Garante rileva inoltre che le proposte definiscono la segnalazione (*alert*) come un insieme di dati che permette alle autorità nazionali competenti di identificare un individuo o un oggetto in vista di una linea di condotta specifica da seguire. In tal senso il SIS II ha ancora la struttura di un sistema hit-no hit, in cui ogni segnalazione è inserita per uno scopo specifico e a cui le autorità nazionali competenti hanno accesso in quanto motivate da un'azione specifica. Alcune categorie di accessi previsti dalle proposte non sembrano però seguire tale logica in quanto forniscono alle autorità informazioni utilizzabili senza però dare loro la possibilità di intraprendere azioni specifiche. È quanto il Garante lamenta rispetto all'accesso all'insieme dei dati sull'immigrazione da parte delle autorità nazionali competenti in materia di asilo e di status di rifugiato. Tale situazione sembra ripresentarsi per l'accesso di Europol alle segnalazioni sull'estradizione, la sorveglianza discreta e gli oggetti rubati di Europol e con l'accesso da parte di Eurojust all'insieme di dati sull'estradizione. Il Garante sottolinea che in tal modo le finalità previste del sistema passano da informative a investigative senza che tale passaggio sia stato accompagnato da un adeguato livello di protezione e riflessione.

Il Garante ribadisce infine che ulteriori accessi dovrebbero essere concessi solo in presenza di validi motivi e limitati sia rispetto alle categorie di dati accessibili che ai soggetti autorizzati.

*Parere dell'Autorità di Controllo Comune Schengen (ACC) sulle basi giuridiche proposte per il SIS II.*

L'ACC è un'autorità indipendente prevista dall'articolo 115 della Convenzione di

applicazione dell'Accordo di Schengen al fine di esercitare il controllo dell'unità di supporto tecnico del Sistema d'Informazione Schengen. Essa è composta da due rappresentanti di ciascuna autorità nazionale di controllo per la protezione dei dati ed è altresì competente ad analizzare le difficoltà di applicazione o di interpretazione che possono sorgere dall'utilizzazione del Sistema d'Informazione Schengen, a studiare i problemi che possono presentarsi nell'esercizio del controllo indipendente effettuato dalle autorità di controllo nazionali delle Parti contraenti ovvero nell'esercizio del diritto di accesso al Sistema, nonché ad elaborare proposte armonizzate allo scopo di trovare soluzioni comuni ai problemi esistenti. Il controllo è esercitato conformemente alle disposizioni della Convenzione Schengen e della Convenzione 108 del Consiglio d'Europa.

L'ACC sottolinea come le proposte non indichino chiaramente un responsabile del trattamento dati per il SIS II; esse infatti si limitano a definire la Commissione come responsabile della gestione operativa del sistema. Rileva dunque, che, poiché i dati trattati dal SIS II ricadono nel primo e terzo pilastro, in linea teorica, è possibile individuare come responsabili del trattamento dati sia la Commissione che le autorità competenti degli Stati membri, ma lamenta che la base giuridica non chiarisca sufficientemente la ripartizione di responsabilità e competenze.

La convenzione Schengen ha previsto un sistema di controllo e di protezione dei dati distinguendo tra un controllo nazionale e un controllo dell'unità centrale SIS da parte dell'Autorità comune di controllo. Nella base giuridica proposta per il SIS II, trattamento e controllo a livello nazionale rimangono identici a quanto proposto per il SIS, mentre per quanto riguarda il controllo dell'architettura tecnica del SIS II le proposte prevedono che il Garante europeo per la protezione dei dati controlli che le attività di trattamento dati effettuate dalla Commissione siano conformi con quanto disposto dalle proposte di decisione e di regolamento. L'ACC giudica tale approccio riduttivo poiché disco-

nosce l'importanza di un controllo comune esercitato in maniera condivisa dalle autorità nazionali competenti attraverso l'Autorità di controllo comune, alla quale in ultimo non viene riconosciuto lo stesso ruolo attribuito dalla Convenzione Schengen. Tale ruolo viene sostituito con la previsione di una generica reciproca cooperazione che il Garante europeo è tenuto a sollecitare convocando almeno una volta l'anno una riunione comune delle autorità nazionali preposte.

L'ACC rileva inoltre come il requisito di configurare un sistema flessibile di natura indefinita possa condurre a una « deriva funzionale », nel senso che le richieste provenienti da un'ampia gamma di organismi ed enti possono dare luogo a una situazione per cui le informazioni detenute nel sistema vengano utilizzate per scopi diversi da quelli inizialmente previsti. In tal senso l'ACC ritiene che prima di rendere operativa la previsione che il SIS II consenta la « interconnessione » delle segnalazioni presenti nel sistema, sia necessario prevedere il quadro giuridico di riferimento poiché proprio l'interconnessione delle segnalazioni potrebbe permettere agli utenti di accedere a informazioni per le quali non sono abilitati. Pertanto, l'ACC sottolinea come urgente la necessità di prevedere garanzie atte ad assicurare che l'interconnessione di segnalazioni non modifichi i diritti di accesso in essere rispetto alle singole categorie di segnalazioni.

L'ACC inoltre ribadisce che vi può essere la possibilità che il SIS II, incorporando nuove categorie di dati, duplichi sistemi di informazione già esistenti in ambito UE. In tal senso ritiene indispensabile che il SIS II si sviluppi in conformità con il principio di proporzionalità, ossia che le funzionalità e le categorie di dati presenti nel SIS II non eccedano quanto è necessario per raggiungere gli scopi del sistema. A tale proposito, l'ACC ricorda che l'articolo 94 della Convenzione Schengen prevede che « la Parte contraente che fornisce la segnalazione verifica se l'importanza del caso giustifica il suo inserimento nel Sistema d'Informa-

zione Schengen», e auspica che tale previsione venga inserita nelle norme regolanti il SIS II.

### 2.2.2 VIS.

L'istituzione del sistema d'informazione visti (VIS) costituisce una parte importante della politica comune dell'UE in materia di visti e ha formato oggetto di vari strumenti fra loro connessi.

Nel giugno 2004 una decisione del Consiglio ha avviato il processo istitutivo del sistema d'informazione visti fornendo la base giuridica per la sua iscrizione nel bilancio dell'UE, comprese le misure preparatorie necessarie per l'introduzione degli elementi biometrici nella banca dati, definendo l'architettura del VIS e conferendo alla Commissione il mandato di sviluppare il sistema VIS a livello tecnico, assistita dal comitato SIS II (istituito dall'articolo 5, paragrafo 1 del regolamento (CE) n. 2424/2001 sullo sviluppo del Sistema d'informazione Schengen di seconda generazione – SIS II), mentre le interfacce nazionali saranno adattate o sviluppate dagli Stati membri.

Nel febbraio 2005 il Parlamento europeo e il Consiglio hanno presentato una proposta di regolamento concernente il VIS e lo scambio di dati tra Stati membri sui visti per soggiorni di breve durata. La proposta definisce lo scopo, le funzionalità e le competenze del VIS e conferisce alla Commissione il mandato di istituire e gestire la banca dati nonché di stabilire le procedure e le condizioni per lo scambio dei dati fra gli Stati membri. I dati che dovranno essere inseriti nel VIS comprendono dati alfanumerici e fotografie, ma anche le impronte digitali dei richiedenti al fine di garantire l'esattezza della verifica e dell'individuazione.

La proposta tiene conto degli orientamenti per lo sviluppo del VIS adottati dal Consiglio il 19 febbraio 2004 nonché dei risultati di una valutazione approfondita

di impatto affidata alla Commissione, che ha stimato che l'inserimento dei dati biometrici nella banca dati sia attualmente la soluzione più idonea per migliorare la politica comune in materia di visti.

Il VIS agevolerà i controlli alle frontiere esterne e all'interno degli Stati membri, l'applicazione del regolamento «Dublino» volto a determinare lo Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo e l'individuazione e il rimpatrio degli immigranti illegali.

Il VIS sarà basato su un'architettura centralizzata comprendente una base di dati in cui sono memorizzati i fascicoli relativi alle domande di visto: il sistema centrale d'informazione visti (CS-VIS) e un'interfaccia nazionale (NI-VIS) situata in ciascuno Stato membro. Gli Stati membri designeranno un'autorità centrale nazionale collegata all'interfaccia nazionale attraverso la quale le rispettive autorità competenti avranno accesso al CS-VIS.

La proposta prevede l'introduzione dei dati biometrici nel corso della procedura di presentazione della domanda e la registrazione dei medesimi nella base di dati centrale, dove saranno conservati per un periodo di cinque anni. La proposta elenca altresì le autorità competenti, diverse dalle autorità competenti per i visti, abilitate ad accedere al VIS (autorità competenti in materia di controlli alle frontiere esterne e all'interno del territorio degli Stati membri, autorità competenti in materia di immigrazione e autorità competenti in materia di asilo) e definisce i diritti di accesso loro attribuiti.

La proposta contiene una sezione dedicata alla protezione dei dati in cui sono definiti i ruoli delle autorità nazionali e del Garante europeo della protezione dei dati – GEPD.

A tale proposito, il Garante europeo della protezione dei dati, nel parere del 23 marzo del 2005 sulla proposta di regolamento, pur indicando che l'ulteriore sviluppo della politica comune in materia di visti richiede uno scambio efficace di dati pertinenti e che uno dei meccanismi ca-

pacì di assicurare una trasmissione fluida di informazioni possa essere individuato nel VIS, sottolinea che tale nuovo strumento andrebbe limitato alla raccolta e allo scambio di dati nella misura necessaria allo sviluppo di una politica comune in materia di visti e proporzionata per la realizzazione di tale obiettivo.

Rispetto all'introduzione di elementi biometrici, il GEPD riconosce i vantaggi legati al loro uso, sottolineandone tuttavia il notevole impatto e proponendo l'introduzione di salvaguardie rigorose circa il loro utilizzo, lamenta altresì come l'introduzione nel sistema delle impronte digitali, vista la poca chiarezza e difficoltà di lettura del dato, richieda ulteriori approfondimenti.

Il GEPD rileva inoltre che l'accesso sistematico da parte delle autorità di contrasto nazionali non appare conforme con le finalità dichiarate del sistema, che a suo parere andrebbero ulteriormente chiarite, anche relativamente alla prevista interoperabilità con altri sistemi, la quale, ribadisce il GEPD, non può essere attuata in violazione del principio di limitazione dello scopo.

Ulteriori rilievi sono contenuti nel parere sulla proposta di regolamento formulato dal Gruppo che riunisce i Garanti Europei, Gruppo ex articolo 29, del 27 giugno 2005. Nel parere, i Garanti europei hanno a loro volta confermato l'apprezzamento per gli impegni che la Commissione ha assunto nei mesi scorsi nel dialogo diretto tenuto con le autorità di protezione dei dati, evidenziando però i rischi che potrebbero derivare dall'inserimento di una grande quantità di dati personali, anche di nuova generazione come quelli biometrici, in un database centralizzato che prevede uno scambio di dati su larga scala e che può riguardare un enorme numero di persone. I Garanti, pertanto, chiedono che vengano svolti alcuni approfondimenti, e che vengano in particolare specificate chiaramente ed esaustivamente le finalità del trattamento dei dati contenuti nel VIS in rapporto alla politica comune dei visti che ne costituisce il fondamento giuridico; che

siano stabiliti tempi di conservazione limitati e proporzionati (attualmente previsti in cinque anni); che siano definite con precisione le autorità abilitate a introdurre dati nel VIS così come a modificarli e cancellarli, anche su richiesta dell'interessato; che vengano individuati gli organismi che possono accedere al sistema (in particolare con riguardo alle previste interconnessioni con il sistema informativo SIS II) e che vengano meglio definite le funzioni di controllo e supervisione da parte delle Autorità di protezione dei dati personali.

### *2.2.3 Proposta di decisione quadro del Consiglio sullo scambio di informazioni in virtù del principio di disponibilità.*

Conformemente al programma dell'Aia, la proposta intende migliorare lo scambio di informazioni fra gli Stati membri ai fini delle attività di contrasto, eliminando l'incertezza dei meccanismi di scambio tradizionali, basati sull'applicazione del diritto dello Stato membro richiesto, e combinando reciproco riconoscimento e accesso equivalente alle informazioni necessarie ai fini della prevenzione, dell'individuazione e dell'investigazione dei reati prima che inizi il procedimento giudiziario. Alle autorità competenti degli Stati membri e ai funzionari di Europol verrà pertanto garantito l'accesso diretto on line alle informazioni disponibili e ai dati di indice per le informazioni non accessibili direttamente on line. La proposta privilegia i canali diretti e prevede l'obbligo della risposta.

I tipi di informazioni ai sensi della decisione, includono i profili del DNA, le impronte digitali, la balistica, le informazioni sull'immatricolazione dei veicoli, e ulteriori dati contenuti anche nei registri civili.

Nella relazione presentata dalla Commissione, tra le disposizioni vigenti nel settore della proposta, viene inserito l'accordo di Prüm e vengono inoltre indicate

le similitudini tra questo e la proposta di decisione.

#### *2.2.4 Proposta di decisione quadro del Consiglio sulla protezione dei dati personali trattati nell'ambito della cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale.*

La proposta di decisione disciplina lo scambio dei dati personali nell'ambito della cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale, in conformità del principio di disponibilità delle informazioni garantito dal programma dell'Aia, rafforzando la fiducia reciproca delle autorità competenti e garantendo che le informazioni siano protette in modo da escludere qualsiasi intralcio alla cooperazione pur nel pieno rispetto dei diritti fondamentali dell'individuo. L'introduzione del principio di disponibilità è pertanto subordinato all'introduzione di un nuovo strumento giuridico per la protezione dei dati nell'ambito del terzo pilastro.

La proposta definisce il procedimento per l'adozione delle misure necessarie per valutare il livello della protezione dei dati in un Paese terzo od organismo internazionale, introducendo norme comuni sulla riservatezza e sicurezza del trattamento, sulla responsabilità e le sanzioni anche penali per le violazioni particolarmente gravi e intenzionali nonché sui ricorsi giurisdizionali. Vengono altresì sollecitate autorità nazionali di controllo forti ed efficienti in grado di contribuire alla trasparenza dei trattamenti effettuati.

### *2.3 Legislazione.*

#### *2.3.1 Direttiva del Consiglio 2004/82/CE del 29 aprile 2004 concernente l'obbligo dei vettori di comunicare i dati relativi alle persone trasportate.*

La Direttiva del Consiglio 2004/82/CE del 29 aprile 2004 concernente l'obbligo dei vettori di comunicare i dati relativi alle persone trasportate impone ai vettori obblighi complementari a quelli stabiliti a norma dell'ar-

ticolo 26 della convenzione di Schengen (2), integrati a sua volta dalla direttiva 2001/51/CE del Consiglio. Gli obblighi previsti hanno l'obiettivo di controllare i flussi migratori e di combattere l'immigrazione clandestina, nonché di intensificare i controlli relativi alla lotta al terrorismo.

La direttiva naturalmente tiene conto delle disposizioni della direttiva 95/46/CE riguardante il trattamento dei dati personali e la libera circolazione degli stessi e definisce legittimo l'utilizzo dei dati dei passeggeri, trasmessi durante le procedure di controllo alle frontiere, anche come mezzi probatori in procedimenti derivanti dall'applicazione della normativa in materia di ingresso e immigrazione, da quella relativa alla tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza nazionale, mentre introduce una previsione di sanzione in caso di uso dei dati in contrasto con tale obiettivi.

(2) Riportiamo di seguito l'articolo 26 della Convenzione di Schengen:

1. Fatti salvi gli obblighi derivanti dalla loro adesione alla Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 relativa allo status dei rifugiati, quale emendata dal Protocollo di New York del 31 gennaio 1967, le Parti contraenti si impegnano ad introdurre nelle rispettive legislazioni nazionali le seguenti regole:

a) se ad uno straniero viene rifiutato l'ingresso nel territorio di una Parte contraente, il vettore che lo ha condotto alla frontiera esterna per via aerea, marittima o terrestre è tenuto a prenderlo immediatamente a proprio carico. A richiesta delle autorità di sorveglianza della frontiera, egli deve ricondurre lo straniero nel Paese terzo dal quale è stato trasportato, nel Paese terzo che ha rilasciato il documento di viaggio in suo possesso durante il viaggio o in qualsiasi altro Paese terzo in cui sia garantita la sua ammissione;

b) il vettore è tenuto ad adottare ogni misura necessaria per accertarsi che lo straniero trasportato per via aerea o marittima sia in possesso dei documenti di viaggio richiesti per l'ingresso nei territori delle Parti contraenti.

2. Fatti salvi gli obblighi derivanti dalla loro adesione alla Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 relativa allo status dei rifugiati, quale emendata dal Protocollo di New York del 31 gennaio 1967, e nel rispetto del proprio diritto costituzionale, le Parti contraenti si impegnano ad istituire sanzioni nei confronti dei vettori che trasportano per via aerea o marittima, da un Paese terzo verso il loro territorio, stranieri che non sono in possesso dei documenti di viaggio richiesti.

3. Le disposizioni del paragrafo 1, lettera b) e del paragrafo 2 si applicano ai vettori di gruppi che effettuano collegamenti stradali internazionali con autopullman, ad eccezione del traffico frontaliero.

La direttiva prevede che i dati relativi alle persone trasportate (3) debbano essere trasmessi anticipatamente dai vettori alle competenti autorità nazionali.

Nel caso di mancata o incompleta trasmissione, gli Stati membri possono adottare nei confronti dei vettori inadempienti sanzioni dissuasive, effettive e proporzionate.

Il meccanismo previsto è molto semplice: i vettori trasmettono in via elettronica i dati personali dei passeggeri che oltrepassano una frontiera esterna dell'Unione alle autorità incaricate dallo Stato membro di effettuare i controlli delle persone alle frontiere esterne. Queste salvano i dati ricevuti in un file provvisorio che, a meno che i dati non siano necessari per l'esercizio di funzioni regolamentari previste, sarà cancellato entro 24 ore.

Gli Stati membri sono inoltre vincolati ad adottare tutte le misure necessarie per costringere i vettori a informare i passeggeri di quanto avviene dei loro dati.

L'articolo 7 stabilisce che gli Stati membri adottino tutte le misure necessarie per conformarsi alla direttiva entro il 5 settembre 2006.

## 2.4 Accordi.

### 2.4.1 *Accordo tra la Comunità europea e gli Stati Uniti d'America sul trattamento e trasferimento dei dati di identificazione delle pratiche (PNR) da parte dei vettori aerei all'ufficio doganale e di protezione dei confini del Dipartimento per la sicurezza interna degli Stati Uniti.*

Dal 5 marzo 2003, per motivi di sicurezza e di protezione del loro territorio, le Autorità Statunitensi richiedono ai vettori che operano voli da, per, o attraverso gli Stati Uniti d'America, di fornire, all'Ufficio Statunitense delle dogane e della prote-

---

(3) Le informazioni indicate sono: numero e tipo di documento di viaggio; cittadinanza; nome completo e data di nascita; valico di frontiera di ingresso nel territorio degli Stati membri; numero del trasporto; ora di partenza e di arrivo del mezzo di trasporto; numero complessivo di passeggeri trasportato; primo punto di imbarco.

zione delle frontiere (United States Bureau of Customs and Border Protection – US CBP), l'accesso elettronico ai dati relativi ai passeggeri.

I vettori che non adempiono a tali richieste possono incorrere in pesanti sanzioni e addirittura perdere il diritto di atterrare negli Stati Uniti d'America.

Il trasferimento dei dati dei passeggeri alle Autorità Statunitensi è dunque una condizione per operare servizi di trasporto aereo da, per o attraverso il territorio USA.

L'11 maggio 2004 la Comunità Europea e gli Stati Uniti d'America hanno siglato un accordo sul trattamento e trasferimento dei dati di identificazione delle pratiche (Passenger Name Record, PNR) da parte dei vettori aerei all'ufficio doganale e di protezione dei confini del dipartimento per la sicurezza interna degli Stati Uniti d'America, poi approvato con la Decisione 2004/496/CE del 17 maggio 2004.

Precedentemente, in base agli specifici impegni assunti dagli Stati Uniti d'America con tale accordo circa il livello di protezione assicurato dalle Autorità Statunitensi ai dati contenuti nelle prenotazioni provenienti dall'Unione Europea, la Commissione Europea, con Decisione 2004/535/CE del 14 maggio 2004, aveva stabilito che tale Stato soddisfa i requisiti di protezione dei dati personali richiesti dalla normativa europea in tema di privacy – Direttiva 95/46/CE del 24 ottobre 1995 – per potere effettuare il loro trasferimento verso un Paese extra Ue come gli Stati Uniti d'America.

L'accordo prevede che lo US CBP abbia accesso ai PNR (Passenger Name Record, ovvero ai dati del cliente registrati all'atto della prenotazione di un viaggio aereo) riguardanti i voli operati da, per o attraverso gli Stati Uniti d'America.

I PNR sono file elettronici creati nei sistemi informatici usati dai vettori per ogni itinerario prenotato dal passeggero. Essi contengono informazioni di varia natura (nome del passeggero, contatto telefonico dello stesso, data del volo, origine e destinazione, numero del posto a bordo,

numero dei bagagli, indicazione dell'agenzia di viaggio eventualmente coinvolta, forma di pagamento e ogni ulteriore informazione fornita dal passeggero in fase di prenotazione). I dati sono intercettati dallo US CBP all'interno dei sistemi di prenotazione fino a 48 ore prima della partenza del volo e utilizzati per operare controlli dei passeggeri prima del loro arrivo sul territorio USA, con lo scopo di facilitare l'ingresso della maggior parte dei viaggiatori, focalizzando le risorse dello US CBP stesso solo su quel numero ristretto di passeggeri che potrebbe costituire un rischio reale per la sicurezza.

Lo US CBP, che è parte del ministero della Sicurezza interna, Department of Homeland Security, ha accesso ai dati per finalità di prevenzione e lotta contro il terrorismo e gli atti criminali gravi.

Secondo quanto previsto dalla legislazione statunitense, lo US CBP può trasmettere ad altre autorità i dati in suo possesso se questi vengono utilizzati per finalità connesse alla lotta al terrorismo o in osservanza di obblighi di legge ma, comunque, solo dopo una valutazione caso per caso.

Tali dati possono inoltre essere resi disponibili, quando necessario, per la protezione dell'interesse vitale dei passeggeri o di terze persone (in particolare nei casi di importanti rischi sanitari) o nell'ambito di procedimenti penali.

I dati sono conservati per 7 anni, ma, nei casi in cui in tale periodo venga effettuato un accesso manuale agli stessi, essi possono essere conservati per ulteriori 8 anni.

Le Autorità Statunitensi si sono impegnate a consegnare ai passeggeri che ne facciano richiesta una copia dei dati intercettati nel PNR e contenuti nei loro database. I passeggeri possono altresì richiedere la rettifica dei loro dati ed ottenerla laddove lo US CBP o la Transport Security Agency (TSA) la considerino giustificata e adeguatamente argomentata.

Una decisione negativa potrà, peraltro, formare oggetto di impugnativa giudiziale.

#### *Opposizione del Parlamento europeo alla conclusione dell'Accordo.*

Il Parlamento europeo il 27 luglio 2004 ha proposto dinanzi alla Corte di Giustizia delle Comunità europee (Causa C-317/04) un ricorso contro il Consiglio dell'Unione europea. Il Parlamento ha chiesto che la Corte annulli la decisione del Consiglio del 17 maggio 2004 (2004/496/CE), poiché ritiene che l'articolo 95 CE non giustifichi la competenza della Comunità a concludere l'accordo, in quanto esso riguarda il trattamento di dati esclusi dall'ambito di applicazione della direttiva 95/46 sulla tutela dei dati personali e che dunque l'accordo implicherebbe la modifica di tale direttiva.

Il Parlamento sostiene che l'accordo è stato concluso in violazione dei diritti fondamentali, in particolare in violazione dell'articolo 8 della Convenzione europea sulla salvaguardia dei diritti dell'uomo, costituendo un'ingerenza nella vita privata dei singoli e che esso altresì non terrebbe conto del principio di proporzionalità poiché prevede il trasferimento di una quantità eccessiva di dati dei passeggeri, conservati troppo a lungo dalle autorità statunitensi. Infine, il Parlamento ritiene che la procedura che ha portato alla firma dell'accordo non sia stata trasparente e conforme al diritto e alla procedura attraverso le quali il Parlamento europeo dà il proprio consenso agli accordi internazionali.

La Corte con un'ordinanza del 17 marzo 2005 ha provveduto che il Garante europeo della protezione dei dati sia ammesso a intervenire nel procedimento C-317/04 a sostegno delle conclusioni del Parlamento europeo e si è riservato di stabilire un termine affinché quest'ultimo possa esporre le proprie argomentazioni.

L'11 novembre 2005, l'avvocato generale Philippe Léger ha proposto alla Corte di giustizia europea di annullare, per mancanza di una base giuridica adeguata, la decisione della Commissione del 14 maggio 2004 e quella del Consiglio del 17 maggio. La Corte si pronuncerà sul merito del caso nella primavera 2006.

## 2.5 Accordi in preparazione

### 2.5.1 Proposta di decisione del Consiglio relativa alla conclusione di un accordo tra la Comunità europea e il governo del Canada sul trattamento di informazioni anticipate sui passeggeri (API) e dei dati delle pratiche dei passeggeri (PNR).

Sulla proposta presentata il 19 maggio 2005, il Parlamento europeo si è pronunciato con la risoluzione A6-0226/2005 con la quale respinge la conclusione dell'accordo.

Tale posizione, motivata con l'opportunità di attendere la sentenza della Corte di giustizia delle Comunità europee in merito all'accordo USA/CE, riconosce tuttavia che il negoziato con le autorità canadesi rappresenta un equilibrio accettabile tra le esigenze di libertà e quelle di sicurezza del Paese terzo. Il Parlamento ribadisce comunque di essere stato consultato all'ultimo momento e senza essere in possesso di tutte le informazioni necessarie.

## 3. Politica in materia di visti.

La politica in materia di visti si lega strettamente alle questioni connesse con l'ingresso degli stranieri nel territorio comunitario e quindi in linea generale alle politiche relative all'immigrazione.

Le misure previste sono state adottate in base al Titolo VI TUE, all'*acquis* di Schengen e al Titolo IV CE. Risulta pertanto di estrema difficoltà fornire un quadro esauriente delle misure adottate in tale settore.

Limitandoci alla normativa discendente dall'*acquis* di Schengen, da sottolineare che essa ha introdotto il limite fondamentale, sia per la concessione dei visti che dei permessi di soggiorno, della segnalazione ai fini della non ammissione: decisione fondata sulla circostanza che la presenza dello straniero nel territorio nazionale di uno Stato possa costituire una minaccia per l'ordine e la sicurezza pubblica. La segnalazione viene introdotta nel SIS e

anche le altre parti contraenti si allineano sulla posizione dello Stato che ha fornito la segnalazione e ne possono derogare soltanto in presenza di seri motivi.

La politica in materia di visti è costituita dal Regolamento (CE) n. 539/2001 del Consiglio, del 15 marzo 2001, che adotta l'elenco dei paesi terzi i cui cittadini devono essere in possesso del visto all'atto dell'attraversamento delle frontiere esterne e l'elenco dei paesi terzi i cui cittadini sono esenti da tale obbligo, la cui ultima modifica risale al giugno del 2005.

L'ingresso ai fini di immigrazione, legato al permesso di soggiorno, è invece disciplinato dal Regolamento (CE) n. 1030/2002 del Consiglio, del 13 giugno 2002, che istituisce un modello uniforme per i permessi di soggiorno rilasciati ai cittadini di paesi terzi e per il quale è stato avviato un processo di modifica nel 2003 che prevede l'introduzione di identificatori biometrici nei visti e nei permessi di soggiorno, in modo da creare un legame più sicuro tra questi e i loro titolari.

Il Regolamento (CE) n. 2252/2004 del 13 dicembre 2004, relativo alle norme sulle caratteristiche di sicurezza e sugli elementi biometrici dei passaporti e dei documenti di viaggio rilasciati dagli Stati membri, fissa le caratteristiche tecniche e di interoperabilità dei nuovi passaporti e documenti di viaggio dei cittadini europei. Le disposizioni del regolamento si applicano alle nuove emissioni di passaporti e documenti di viaggio, ma non alle carte di identità rilasciate dagli Stati membri ai loro cittadini, o ai passaporti e ai documenti di viaggio temporanei di validità pari o inferiore a 12 mesi.

Accanto ai regolamenti, esistono poi norme circa le migliori prassi da applicare nella concessione dei documenti necessari alla libera circolazione dei cittadini dei paesi terzi, quali quelle relative alla cooperazione consolare in materia di visti (Istruzione Consolare Comune).

Il Catalogo Schengen: raccomandazioni e migliori pratiche, si presenta invece come uno strumento di lavoro esplicativo finalizzato ad approfondire e precisare l'*acquis*, indicando come dovrebbe essere

applicato correttamente nei vari settori (*acquis* di Schengen integrato nell'Unione europea; frontiere esterne, allontanamento e riammissione; Sistema d'Informazione Schengen, Sirene; rilascio dei visti; cooperazione di polizia).

### 3.1 Misure previste.

istituire, a lungo termine, uffici comuni per il rilascio dei visti nell'ambito della discussione sulla creazione del Servizio Europeo di Relazioni esterne. A tal fine favorire le iniziative dei singoli stati membri, che su base volontaria cooperano mettendo in comune personale e mezzi e per il rilascio dei visti;

modificare le istruzioni consolari comuni e istituire centri comuni di trattamento delle richieste di visto entro il primo semestre del 2006;

elaborare norme minime per le carte d'identità nazionali e inserire dal 2006 in poi gli integratori biometrici nei documenti di viaggio, nei visti, nei permessi di soggiorno e nei passaporti dei cittadini europei;

intensificare gli sforzi per il rilascio semplificato dei visti di breve durata ai cittadini dei paesi terzi, ove possibile e su base di reciprocità, quale elemento di un reale partenariato nelle relazioni esterne e nel contesto della politica di riammissione;

garantire prima possibile ai cittadini Ue l'esenzione dei visti per i viaggi nei paesi terzi figuranti nell'elenco positivo.

### 3.2 Legislazione in preparazione.

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

La proposta è volta a istituire un codice comunitario in grado di accogliere in un unico testo il Manuale comune delle frontiere esterne, adottato in seguito alla crea-

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

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

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

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

naccia transfrontaliera di eccezionale gravità, quale la minaccia terroristica a carattere transfrontaliero.

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

Ciascun individuo, appartenente o meno all'Unione, sarà sottoposto ad un controllo minimo per verificarne l'identità. I cittadini di Stati terzi, inoltre, saranno soggetti a controlli approfonditi per verificare il timbro d'ingresso e uscita (diventati obbligatori), il luogo di partenza e quello d'arrivo e la disponibilità dei mezzi sufficienti e necessari alla sussistenza durante il loro soggiorno.

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

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

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

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

Nelle comunicazioni sulla gestione integrata delle frontiere esterne degli Stati

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

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

La proposta permetterà inoltre di sanare situazioni sensibili soprattutto relativamente ai nuovi Stati membri. A tale proposito, citiamo quanto emerso nel corso di una visita effettuata da una delegazione di eurodeputati in Slovenia, nel settembre 2005. Le autorità slovene hanno presentato il piano d'azione nazionale per l'integrazione del Paese nello spazio Schengen. A proposito del traffico locale, la Slovenia si trova a dover garantire che il confine con la Croazia rispetti gli standard di sicurezza necessari per

lottare efficacemente contro l'immigrazione clandestina e la criminalità organizzata, e che al contempo le norme al riguardo siano abbastanza flessibili da non penalizzare la vita della popolazione locale. L'applicazione integrale dell'*acquis* di Schengen a decorrere dall'ottobre 2007, potrebbe in tal senso provocare restrizioni negli spostamenti transfrontalieri della popolazione locale. La delegazione parlamentare ha potuto acquisire informazioni sulle tecniche utilizzate dalla polizia slovena per controllare i 670 chilometri di confini con la Croazia, porzione di frontiera dalla quale accede il maggior numero di immigrati clandestini provenienti dal Kosovo, dalla Serbia, dal Montenegro, dalla Bosnia-Erzegovina e dall'Albania.

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

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

### Capitolo V — Conclusioni

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

Scopo della missione in Islanda — Paese al di fuori dell'Unione Europea — è stato quello di approfondire il particolare status di uno Stato che, a seguito della sua adesione all'Accordo di Schengen ed alle relative convenzioni, avvenuta il 18 maggio 1999, partecipa dal 25 marzo 2001 alla cooperazione Schengen in qualità di Paese associato.

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

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

Peraltro, l'applicazione rigida dei sistemi di controllo nonché il costante mo-

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

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

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

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

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

La missione in Polonia ha costituito, invece, l'occasione per verificare come un nuovo Stato membro si prepari alla messa in applicazione dell'*acquis* di Schengen, adeguando la propria normativa interna agli *standard* richiesti. L'esistenza di una estesa frontiera esterna, 1600 km, la par-

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

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

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

L'Agenzia costituisce, pertanto, un importante strumento per la cooperazione operativa tra le guardie di frontiera degli Stati membri, coordinando le operazioni comuni alle frontiere esterne dell'Unione europea. Peraltro, il programma di lavoro del 2006 prevede che l'Agenzia dovrà mettere in opera, con la massima urgenza e a titolo prioritario, le misure per la gestione

delle frontiere previste per combattere l'immigrazione clandestina nella regione del Mediterraneo, che rappresenta una delle prossime priorità di azione dell'Unione europea, mediante progetti pilota e operazioni comuni.

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

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

Ampliare lo spazio interno senza controlli comporterà la necessità di garantire, in primo luogo, l'adeguatezza dei sistemi di controllo alle frontiere esterne con il conseguente riassetto delle infrastrutture dei posti di frontiera (terrestri, aeroportuali e portuali); assicurare l'applicazione corretta della normativa sui visti, potenziare la cooperazione di polizia, rafforzare la capacità di scambio informativo per evitare che questa libertà di circolazione all'interno dello spazio europeo possa essere utilizzata non solo da chi legittimamente vuole circolare ma anche da criminali. Sarà, inoltre, necessario che le procedure di controllo all'interno dell'area Schengen siano omogenee, in particolare per quanto attiene all'identificazione dei passeggeri sia nei voli interni all'Unione sia in quelli esterni; ad esempio l'effettiva rispondenza del nominativo riportato sulla carta d'imbarco con le generalità del viaggiatore.

Secondo quanto previsto dai trattati, i nuovi Stati membri dovranno dotarsi, prima di poter entrare a pieno titolo nello spazio Schengen, di politiche in materia di visti e di apparati di controllo alle frontiere uniformi rispetto a quelli del resto

d'Europa ma soprattutto dovranno adottare legislazioni e politiche in materia di gestione dei flussi migratori che impediscano loro di diventare meta di un'immigrazione clandestina in grado di spostarsi poi senza più controlli nell'Unione.

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

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

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

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

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

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

che aiuti di questo genere sono attuabili solo a livello europeo e non a livello di singolo Stato.

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

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

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

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

Il lavoro svolto dal Comitato con questa indagine conoscitiva conclude un percorso di approfondimento, avviato all'inizio della Legislatura, che ha toccato tutti gli ambiti di competenza del suo mandato — Schengen, Europol e immigrazione — e ha fornito interessanti e articolati spunti di ri-

flessione. In base alla positiva esperienza maturata, l'auspicio che il Comitato rivolge ai Parlamenti degli Stati membri, al fine di un proficuo confronto su tali tematiche, è quello di costituire, al loro interno, analoghe strutture che trasmettano i risultati delle loro attività al Parlamento europeo.

