

Scheda sei

Acquis di Schengen e sua integrazione nell'Unione

(Il contenuto di questa scheda è tratto integralmente dal sito ufficiale dell'Unione Europea)

Gli anni '80 hanno segnato l'inizio di un dibattito sul concetto di « libera circolazione delle persone ». Per alcuni Stati membri, la libera circolazione doveva applicarsi esclusivamente ai cittadini europei, il che imponeva di mantenere i controlli alle frontiere per distinguere i cittadini europei da quelli dei paesi terzi. Altri Stati membri auspicavano invece una libera circolazione per tutti, con la conseguente abolizione di detti controlli alle frontiere. Vista l'impossibilità di giungere a un accordo in sede di Comunità europea, Francia, Germania, Belgio, Lussemburgo e Paesi Bassi hanno deciso nel 1985 di creare fra di essi un territorio senza frontiere, il cosiddetto « spazio Schengen » dal nome della città lussemburghese nella quale sono stati firmati i primi accordi. Questa cooperazione intergovernativa si è poi estesa a tredici Stati con la firma del trattato di Amsterdam nel 1997. In virtù di detto trattato, le decisioni adottate dal 1985 in poi dai membri dello spazio Schengen e le strutture operative create sono state integrate nell'Unione europea il 1° maggio 1999.

Sviluppo dello spazio Schengen

Dopo il primo accordo tra i cinque paesi fondatori, firmato il 14 giugno 1985, è stata elaborata una convenzione, firmata il 19 giugno 1990 ed entrata in vigore nel 1995, che ha permesso di abolire le frontiere interne tra gli Stati firmatari e di creare una frontiera esterna unica lungo la quale i controlli all'ingresso nello spazio Schengen vengono effettuati secondo procedure identiche. Sono state adottate norme comuni in materia di visti, diritto d'asilo e controllo alle frontiere esterne onde consentire la libera circolazione delle persone all'interno dei paesi firmatari senza turbare l'ordine pubblico.

Per conciliare libertà e sicurezza, inoltre, la libera circolazione è stata affiancata dalle cosiddette "misure compensative" volte a migliorare il coordinamento tra polizia, dogane e amministrazioni giudiziarie nonché a combattere, in particolare, il terrorismo e la criminalità organizzata. A tal fine, si è creato il complesso Sistema d'informazione Schengen (SIS), che consente di scambiare dati sull'identità delle persone e sulla descrizione degli oggetti ricercati.

Lo spazio Schengen si è esteso progressivamente a tutti gli Stati membri. Gli accordi sono stati firmati dall'Italia il 27 novembre 1990, dalla Spagna e dal Portogallo il 25 giugno 1991, dalla Grecia il 6 novembre 1992, dall'Austria il 28 aprile 1995 e da Danimarca, Finlandia e Svezia il 19 dicembre 1996. (Per la posizione del Regno Unito e dell'Irlanda, vedi infra).

Misure prese dagli Stati dello spazio Schengen

Fra le misure di maggiore rilievo vanno segnalati:

- l'abolizione dei controlli alle frontiere comuni e il loro trasferimento alle frontiere esterne;
- la definizione comune delle condizioni di attraversamento delle frontiere esterne;
- la separazione, negli aeroporti e nei porti, dei viaggiatori che si spostano all'interno dello spazio Schengen da quelli di diversa provenienza;
- l'armonizzazione delle condizioni di ingresso e di concessione dei visti per i brevi soggiorni;
- l'avvio di un coordinamento fra le diverse amministrazioni per la sorveglianza delle frontiere (ufficiali di collegamento, armonizzazione delle istruzioni e della formazione impartite al personale);
- la definizione del ruolo dei trasportatori nella lotta contro l'immigrazione clandestina;
- la dichiarazione obbligatoria per tutti i cittadini di paesi terzi che circolino da un paese all'altro;
- la definizione di norme sulla responsabilità delle domande di asilo (Convenzione di Dublino);
- l'istituzione di un diritto di pedinamento e di inseguimento da un paese all'altro;
- il rafforzamento della cooperazione giudiziaria mediante un sistema di estradizione più rapido e una migliore trasmissione dell'esecuzione delle sentenze penali;
- la creazione del sistema d'informazione Schengen (SIS).

Tutte queste misure costituiscono "l'*acquis* di Schengen" unitamente alle decisioni e alle dichiarazioni adottate dal comitato esecutivo istituito dalla convenzione di applicazione del 1990, agli atti adottati ai fini dell'attuazione della convenzione dagli organi a cui il comitato esecutivo ha affidato poteri decisionali, all'accordo firmato il 14 giugno 1985, alla convenzione di applicazione dell'accordo, firmata il 19 giugno 1990, nonché ai successivi protocolli e accordi di adesione.

Sistema d'informazione Schengen (SIS)

La rete automatizzata creata, non senza difficoltà tecniche, all'interno del dispositivo Schengen permette a tutti i posti di polizia e a tutti gli agenti consolari degli Stati che hanno aderito allo spazio Schengen di disporre dei dati riguardanti le persone segnalate e gli oggetti/ veicoli ricercati.

Gli Stati membri alimentano il SIS attraverso reti nazionali (N-SIS) collegate a un sistema centrale (C-SIS) integrato da una rete chiamata SIRENE (informazioni complementari richieste all'ingresso nazionale), composta da esponenti della polizia, della gendarmeria, delle dogane e dell'apparato giudiziario.

Ovviamente l'integrazione del SIS, considerato l'elemento centrale dello spazio Schengen, nell'Unione europea non doveva assolutamente perturbarne il funzionamento. Il

Consiglio stesso ha particolarmente insistito su questo punto . Si sono pertanto prese diverse decisioni di ordine pratico onde consentire al segretariato generale del Consiglio di gestire determinati aspetti finanziari dello sviluppo del SIS [Gazzetta ufficiale L 123 del 13.05.1999].

Nel 1999 gli Stati membri hanno deciso di non prorogare il contratto relativo alla rete SIRENE, Il contratto è pertanto terminato il 23 agosto 2001 ed è stato sostituito da una nuova struttura di comunicazione chiamata SISNET; quest'ultima dovrebbe trasformarsi in prospettiva in un "sistema d'informazione europeo" in cui saranno integrati anche i dati sull'immigrazione. Il Segretario generale aggiunto del Consiglio è abilitato da una decisione del 17 dicembre 1999 a concludere e a gestire i contratti relativi all'installazione e al funzionamento della SISNET [Gazzetta ufficiale L 337 del 30.12.1999].

Integrazione dell'*acquis* di Schengen nel quadro dell'Unione europea

I progressi fatti dall'Unione europea grazie a Schengen sono stati integrati nel trattato di Amsterdam mediante un protocollo addizionale. La cooperazione tra tredici Stati membri è stata rafforzata, come dimostra l'inserimento dello spazio Schengen nel quadro giuridico e istituzionale dell'UE, nel cui ambito beneficia di un controllo parlamentare e istituzionale. La libera circolazione delle persone, che già figurava tra gli obiettivi dell'Atto unico europeo del 1986, è ormai una realtà. Al tempo stesso, però, si assicura un controllo parlamentare democratico e si dà ai cittadini i cui diritti vengono contestati la possibilità di adire le istituzioni giudiziarie competenti (Corte di giustizia e/o giurisdizioni nazionali, a seconda dei settori).

Il Consiglio dell'Unione europea ha dovuto prendere un certo numero di decisioni per arrivare a detta integrazione. Anzitutto il Consiglio è subentrato, in conformità del trattato di Amsterdam, al comitato esecutivo istituito dagli accordi di Schengen. Il 1° maggio 1999, il Consiglio ha stabilito le modalità dell'integrazione del segretariato di Schengen, segnatamente le persone che lo componevano, nel segretariato generale del Consiglio [Gazzetta ufficiale L 119 del 07.05.1999]. Successivamente, sono stati creati nuovi gruppi di lavoro per aiutare il Consiglio a gestire la situazione.

Uno dei compiti più impegnativi che ha comportato per il Consiglio l'integrazione dello spazio Schengen è consistito nel selezionare, tra tutte le disposizioni e le misure prese dagli Stati firmatari di detti accordi intergovernativi, quelle che costituivano un vero e proprio *acquis*, ossia un insieme di atti da conservare ad ogni costo se si voleva proseguire la cooperazione. Il 20 maggio 1999 è stato adottato l'elenco degli elementi che compongono l'*acquis* definendo, per ciascuno di essi, la base giuridica corrispondente nei trattati europei (trattato CE o trattato sull'UE) [Gazzetta ufficiale L 176 del 10.07.1999 - rettifica: Gazzetta ufficiale L 9 del 13.01.2000]. Il fatto che questi elementi, tranne quelli di natura riservata, siano pubblicati nella Gazzetta ufficiale è di grande importanza, anche perché rientrano fra le norme giuridiche che i paesi candidati all'adesione devono trasporre nella loro legislazione nazionale.

Lo spazio Schengen comprende per ora una parte degli Stati membri, cui possono aggiungersi l'Irlanda e il Regno Unito. Inoltre, pur avendo già firmato la convenzione di

Schengen, la Danimarca può scegliere, nel quadro dell'UE, se applicare o meno le nuove decisioni prese in base all'acquis di Schengen.

Relazioni con Islanda e Norvegia

Questi due paesi 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 degli accordi di Schengen in quanto Stati membri dell'UE, mentre l'Islanda e la Norvegia sono associate al loro sviluppo dal 19 dicembre 1996. Pur non disponendo di un diritto di voto nel comitato esecutivo di Schengen, questi paesi potevano esprimere pareri e formulare proposte.

L'accordo firmato il 18 maggio 1999 tra l'Islanda, la Norvegia e l'UE [Gazzetta ufficiale L 176 del 10.07.1999] proroga questa associazione, permettendo ai paesi in questione di partecipare all'elaborazione dei nuovi strumenti giuridici connessi allo sviluppo dell'*acquis* di Schengen. Questi atti, adottati esclusivamente dagli Stati membri dell'UE, si applicano però 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. Sono state definite le procedure di notifica e di accettazione delle misure o degli atti futuri. Il 29 giugno 1999, il comitato ha adottato il suo regolamento interno [Gazzetta ufficiale C 211 del 23.07.1999].

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 [Gazzetta ufficiale L 15 del 20.1.2000].

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. [Gazzetta ufficiale L 309 del 9.12.2000].

Il Consiglio ha deciso che a decorrere dal 25 marzo 2001 l'acquis di Schengen deve essere attuato nei cinque paesi dell'Unione nordica dei passaporti. Inoltre, dal 1° gennaio 2000, le disposizioni relative al SIS sono state messe in applicazione; al fine di verificarne il buon funzionamento e la corretta applicazione, la decisione prevedeva che fossero effettuate visite di valutazione in tutti gli Stati nordici. A seguito di dette visite sono state trasmesse al Consiglio le relative relazioni, entro il 1° marzo 2001. Sulla base di una relazione presentata dalla presidenza svedese, il Consiglio «Affari generali» del 26 febbraio 2001 ha confermato che i cinque paesi appartenenti all'Unione nordica sarebbero stati in grado di applicare integralmente l'acquis di Schengen a partire dal 25 marzo 2001. Le visite effettuate nei mesi di gennaio e febbraio hanno accertato

che il SIS vi è correttamente applicato e che i controlli alle frontiere esterne (nei porti e negli aeroporti) soddisfano le condizioni stabilite.

Partecipazione dell'Irlanda e del Regno Unito

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

Nel marzo 1999, il Regno Unito ha chiesto di partecipare ai seguenti aspetti della cooperazione avviata nel quadro di Schengen: cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale, lotta contro gli stupefacenti e sistema d'informazione (SIS). Tuttavia, a causa del problema particolare di Gibilterra, fonte di conflitti tra Spagna e Regno Unito, il processo ha subito ritardi e la decisione favorevole del Consiglio è giunta solo il 29 maggio 2000 (Decisione 2000/365/CE, pubblicata nella Gazzetta ufficiale L 131 dell'1° giugno 2000).

L'Irlanda ha chiesto di partecipare a talune disposizioni dell'acquis di Schengen con due lettere, rispettivamente del 16 giugno 2000 e del 1° novembre 2001, indirizzate al presidente del Consiglio dell'Unione. La Commissione e il Consiglio hanno espresso i loro pareri sottolineando che la partecipazione parziale dell'Irlanda non deve impedire la coerenza dell'insieme delle disposizioni costitutive dell'acquis. L'Irlanda ha peraltro chiesto di partecipare alla totalità delle disposizioni sull'attuazione e il funzionamento del sistema di informazione Schengen (SIS). Il 28 febbraio 2002, il Consiglio ha adottato una decisione relativa alla richiesta dell'Irlanda. Tale decisione è efficace dal 1° aprile 2002 (Decisione 2002/192/CE, pubblicata nella Gazzetta ufficiale L 64 del 7.03.2002).

Il sistema d'informazione di Schengen della seconda generazione (SIS II)

Il sistema d'informazione Schengen (SIS) è attualmente operativo per 13 Stati membri e 2 altri Stati (Norvegia e Islanda). Tuttavia, il sistema non è stato concepito e non dispone quindi delle capacità sufficienti per funzionare per tanti Stati membri quanti ne conterà l'Unione dopo l'allargamento. È dunque necessario sviluppare un nuovo sistema d'informazione Schengen di seconda generazione (il SIS II). Le due iniziative prevedono che gli oneri relativi allo sviluppo del SIS II siano a carico del bilancio generale dell'Unione europea, in conformità alle conclusioni del Consiglio del 29 maggio 2001. Per consentire l'utilizzazione del sistema da parte dei futuri Stati membri nonché per tener conto degli ultimi sviluppi nei settori delle tecnologie dell'informazione, il 6 dicembre 2001 il Consiglio ha adottato:

- il regolamento (CE) n. 2424/2001 relativo allo sviluppo del SIS della seconda generazione basato sugli articoli 66 e 67 del Trattato che istituisce la Comunità europea;
- la decisione 200/886/GAI relativa allo sviluppo del SIS della seconda generazione basato sugli articoli 30, 31 e 34 del trattato sull'Unione europea.

Il motivo di tale distinzione può essere spiegato dal fatto che il SIS intende migliorare la cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale (che rientra nel campo d'applicazione del titolo VI del trattato sull'Unione europea) nonché la politica in materia di visti, di immigrazione e di libera circolazione delle persone (che rientra nel campo d'applicazione del titolo IV del trattato che istituisce la Comunità europea) [Gazzetta ufficiale L 328 del 13.12.2001].