



Recenti sviluppi della normativa dell'Unione europea concernente il SISTEMA SCHENGEN

di GIUSEPPE MORGESE

1. Il 6 novembre 2013 sono stati pubblicati in Gazzetta ufficiale tre atti dell'Unione europea riguardanti il c.d. "sistema Schengen". Con procedura legislativa sono stati adottati il regolamento (UE) n. 1051/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 ottobre 2013, che modifica il regolamento (CE) n. 562/2006 al fine di introdurre norme comuni sul ripristino temporaneo del controllo di frontiera alle frontiere interne in circostanze eccezionali, nonché il regolamento (UE) n. 1052/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 ottobre 2013, che istituisce il sistema europeo di sorveglianza delle frontiere (Eurosur). Il terzo strumento normativo, non legislativo, è il regolamento (UE) n. 1053/2013 del Consiglio, del 7 ottobre 2013, che istituisce un meccanismo di valutazione e di controllo per verificare l'applicazione dell'*acquis* di Schengen e che abroga la decisione del comitato esecutivo del 16 settembre 1998 che istituisce una Commissione permanente di valutazione e di applicazione di Schengen.

È ben noto come il sistema volto all'eliminazione dei controlli alle frontiere interne sia stato istituito, a partire dalla metà degli anni '80 del secolo scorso, al di fuori del quadro (allora) comunitario. L'Accordo relativo all'eliminazione graduale dei controlli alle frontiere comuni, del 14 giugno 1985 ("Accordo di Schengen"), firmato da Belgio, Paesi Bassi, Lussemburgo, Francia e Repubblica federale di Germania, conteneva disposizioni programmatiche e rinviava a una successiva pattuizione per le norme di dettaglio. Queste ultime venivano concordate nella Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen, del 19 giugno 1990 ("CAAS"), firmata dagli stessi Paesi. Essa prevedeva la soppressione dei controlli alle frontiere tra gli Stati parte; principi uniformi per il controllo delle frontiere esterne; norme in materia di ingresso, soggiorno e circolazione dei cittadini dei Paesi terzi (comprese alcune disposizioni relative ai richiedenti asilo); forme di coopera-

zione di polizia e giudiziaria in materia penale; e l'istituzione della banca-dati denominata Sistema d'informazione Schengen (SIS). La CAAS è entrata in vigore nel settembre 1993 e la materiale abolizione dei controlli alle frontiere interne dei Paesi contraenti (dei quali, nel frattempo, erano entrati a far parte anche Spagna e Portogallo) è iniziata nel marzo 1995. Da questo momento, il sistema Schengen si è allargato ad altri

"CFS"), comportante l'abrogazione di alcune parti della CAAS e di altre norme del predetto *acquis* sul controllo delle frontiere.

Dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona del 2007, l'art. 77, par. 1, TFUE afferma la competenza dell'Unione a sviluppare "una politica volta a: a) garantire l'assenza di qualsiasi controllo sulle persone, a prescindere dalla nazionalità, all'atto



Paesi comunitari ed extracomunitari. Per quanto riguarda l'Italia, l'adesione è avvenuta nel 1990 con entrata in vigore nel 1997, mentre l'effettiva eliminazione dei controlli alle frontiere si è avuta nel marzo 1998.

A partire dal Trattato di Amsterdam del 1997, in vigore dal 1999, l'*acquis* di Schengen è stato progressivamente integrato nel quadro comunitario, per arrivare tra l'altro all'approvazione del regolamento (CE) n. 562/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 marzo 2006, che istituisce un codice comunitario relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone ("Codice frontiere Schengen" o

dell'attraversamento delle frontiere interne; b) garantire il controllo delle persone e la sorveglianza efficace dell'attraversamento delle frontiere esterne; c) instaurare progressivamente un sistema integrato di gestione delle frontiere esterne". Il successivo par. 2 ricorda che, a tal fine, il Parlamento e il Consiglio adottano misure concernenti "a) la politica comune dei visti e di altri titoli di soggiorno di breve durata; b) i controlli ai quali sono sottoposte le persone che attraversano le frontiere esterne; c) le condizioni alle quali i cittadini dei paesi terzi possono circolare liberamente nell'Unione per un breve periodo; d) qualsiasi misura necessaria per

l'istituzione progressiva di un sistema integrato di gestione delle frontiere esterne; e) l'assenza di qualsiasi controllo sulle persone, a prescindere dalla nazionalità, all'atto dell'attraversamento delle frontiere interne".

A oggi, le norme del sistema Schengen si applicano nei confronti di tutti gli Stati membri dell'Unione, a eccezione di Regno Unito e Irlanda (che possono scegliere di partecipare a specifiche misure in base al Protocollo n. 19 ai Trattati UE) nonché di Croazia, Cipro, Bulgaria e Romania (non ancora pronti alla loro completa applicazione); sono inoltre applicabili nei confronti di Paesi non membri quali Islanda, Liechtenstein, Norvegia e Svizzera.

2. Con riguardo all'abolizione dei controlli alle frontiere interne, l'art. 2, par. 1, CAAS affermava che "[l]e frontiere interne possono essere attraversate in qualunque luogo senza che venga effettuato il controllo delle persone" (par. 1). Era tuttavia prevista "per esigenze di ordine pubblico o di sicurezza nazionale" la possibilità per una Parte contraente di "decidere che, per un periodo limitato, alle frontiere interne siano effettuati controlli di frontiera nazionali adeguati alla situazione" anche in caso di "un'azione immediata" (par. 2).

L'art. 2 CAAS è stato sostituito dall'art. 20 CFS, dal tenore simile, ai sensi del quale "[l]e frontiere interne possono essere attraversate in qualunque punto senza che sia effettuata una verifica di frontiera sulle persone, indipendentemente dalla loro nazionalità", e dagli articoli da 23 a 31 CFS sul ripristino temporaneo del controllo di frontiera alle frontiere interne. Quanto a quest'ultimo, si noti che la scarna formulazione dell'art. 2, par. 2, CAAS lasciava ampia discrezionalità agli Stati nel reintrodurre tali controlli nelle più diverse occasioni – quali vertici internazionali, visite di capi di Stato e di governo, manifestazioni politiche, culturali e sportive –, con modalità di restrizione della libertà di circolazione ritenute talvolta arbitrarie. In considerazione di ciò, il Codice frontiere Schengen del 2006 aveva individuato alcune condizioni sostanziali e procedurali per limitare quella discrezionalità. Si consentiva agli Stati, infatti, di reintrodurre temporaneamente e in via eccezionale i controlli alle proprie frontiere interne solo in caso di minaccia grave per l'ordine pubblico o per la sicurezza interna e solo per un periodo non superiore a 30 giorni (oppure per la durata prevedibile della minaccia grave, se superiore ai 30 giorni, ma comunque non oltre quanto strettamente necessario) (art. 23).

Detti controlli potevano essere reintrodotti in base a due procedure. La prima, concernente gli "avvenimenti prevedibili", comportava il dovere di comunicare "quanto prima" la misura in via di adozione agli altri Stati e alla Commissione europea (con facoltà di quest'ultima di emettere un parere non vincolante in merito) nonché la possibilità di avviare (almeno 15 giorni prima) consultazioni in vista di un'eventuale cooperazione reciproca (art. 24). La seconda procedura, per i casi di azione urgente, permetteva in via eccezionale a uno Stato di ripristinare "immediatamente" il controllo di frontiera, con l'obbligo di avvertire gli altri Stati e la Commissione nonché di indicare i motivi che giustificavano il ricorso a questa procedura (art. 25). Altre norme consentivano di prorogare i controlli solo previa comunicazione agli altri Stati e alla Commissione (art. 26); stabilivano obblighi di informazione del

Parlamento europeo (art. 27) e del pubblico (art. 30), oltre al dovere di presentare un'apposita relazione informativa alle principali istituzioni dell'Unione (art. 29) salvo il rispetto del carattere riservato di alcuni dati (art. 31); infine, estendevano ai controlli alle frontiere interne le prescrizioni sul controllo delle frontiere esterne (art. 28).

L'applicazione delle norme del Codice del 2006, che avevano lo scopo di limitare in qualche modo la precedente discrezionalità piena degli Stati, non aveva ciò nonostante raggiunto il suo scopo. In specie, gli Stati comunicavano le misure di ripristino dei controlli alle frontiere interne con poca tempestività e motivazioni generiche, in una significativa varietà di ipotesi. A seguito delle tensioni tra Italia e Francia del 2011 (e alla conseguente reintroduzione dei controlli alle frontiere francesi quale risposta alla decisione italiana di concedere a cittadini nordafricani permessi temporanei di sei mesi) e delle loro successive dichiarazioni congiunte dirette a ottenere ulteriori ampliamenti della discrezionalità statale in materia, la Commissione nel settembre 2011 proponeva invece di accentrare nelle proprie mani la competenza ad autorizzare quelle misure di ripristino temporaneo, la qual cosa non veniva accettata dal Consiglio durante l'iter legislativo che ha portato all'atto del 22 ottobre scorso.

Il regolamento 1051/2013 – che dispone la modifica del CFS dal 26 novembre 2013 – predilige una soluzione di compromesso tra la proposta della Commissione del 2011 e i desiderata degli Stati membri: la facoltà di autorizzare le misure di ripristino dei controlli alle frontiere risiede ancora nelle mani di questi ultimi ma solo in circostanze eccezionali, come ultima ipotesi. Il nuovo art. 23, par. 2, CFS infatti ricorda che "[il controllo di frontiera alle frontiere interne è ripristinato solo come misura di *extrema ratio*" nonché per un periodo massimo di 30 giorni o anche superiore (se prevedibile in base alle caratteristiche della minaccia grave per l'ordine pubblico o la sicurezza interna). La durata massima del ripristino delle frontiere interne, in caso di eventi prevedibili, è ora di sei mesi, a meno che non ci si trovi in presenza di casi eccezionali, che possono compromettere la tenuta dell'intero spazio Schengen, per i quali la proroga può arrivare fino a due anni (art. 23, par. 4). Il nuovo art. 23-bis CFS stabilisce l'obbligo in capo allo Stato interessato di valutare necessità e proporzionalità della misura, alla luce del suo probabile impatto sia sul proprio territorio sia sulla libera circolazione delle persone.

Il regolamento in esame contempla tre procedure di ripristino dei controlli. La procedura "normale", di cui al nuovo art. 24 CFS, non si discosta granché da quella prevista nel precedente testo della norma. Si segnala tuttavia, per un verso, l'obbligo del preavviso agli altri Stati e alla Commissione almeno quattro settimane prima del ripristino previsto (o in tempi più brevi, se le circostanze sono note meno di quattro settimane prima); per altro verso, la facoltà anche degli altri Stati (e non solo della Commissione) di emettere un parere sulla misura da adottare; per altro verso ancora, il termine di 10 giorni (e non più 15) prima dell'introduzione del ripristino dei controlli ai fini dell'eventuale consultazione tra i soggetti interessati. La procedura "d'urgenza" – stabilita nel nuovo art. 25 CFS e considerata eccezionale – consente a uno Stato di ripristinare immediatamente (cioè, anche senza il preavviso summenzionato) i controlli alle frontiere interne per un periodo di 10

Libera circolazione delle persone e nuove azioni dell'UE

La Commissione europea ha adottato un documento programmatico che delinea azioni concrete per favorire la libera circolazione delle persone all'interno dell'UE.

La comunicazione definisce i diritti e gli obblighi dei cittadini dell'UE e chiarisce le condizioni che i cittadini devono soddisfare per essere autorizzati alla libera circolazione e per beneficiare di assistenza sociale e delle prestazioni di

sicurezza sociale. Tenendo conto delle problematiche emerse in alcuni Stati membri, la comunicazione illustra inoltre le garanzie atte a contrastare abusi, frodi ed errori e definisce altresì gli strumenti di inclusione sociale a disposizione degli Stati membri e delle comunità locali che si trovano ad affrontare pressioni particolari connesse all'afflusso di cittadini dinamici dell'Unione.

giorni al massimo, dandone contestuale e giustificata notifica agli altri Stati membri e alla Commissione. Qualora la minaccia grave perduri oltre i 10 giorni, lo Stato può decidere una proroga per periodi rinnovabili non superiori a 20 giorni ciascuno, per una durata totale non superiore ai 6 mesi e nel rispetto dei criteri dell'art. 23-bis CFS.

La terza e ultima procedura, che potremmo definire "a salvaguardia del sistema", è indicata nell'art. 26 CFS. Può essere attivata in presenza di circostanze eccezionali, che mettano a rischio il funzionamento globale dello spazio senza controlli alle frontiere interne, in ragione dell'esistenza di carenze gravi e persistenti nel controllo alle frontiere esterne (e nella misura in cui tali carenze rappresentino minaccia grave per l'ordine pubblico o la sicurezza interna). La decisione in merito all'utilizzazione di questa procedura non spetta agli Stati bensì al Consiglio, quale *extrema ratio* nel caso in cui altre misure non abbiano prodotto risultati apprezzabili, e solo su proposta della Commissione anche sollecitata dagli Stati. Merita ricordare che, secondo l'art. 26-bis CFS, prima di adottare una simile misura il Consiglio ha il dovere di valutarne necessità e proporzionalità rispetto alla minaccia, soprattutto alla luce di alcune considerazioni indicate nella stessa norma, mentre la Commissione può chiedere ulteriori informazioni ed effettuare visite alle frontiere interessate. Il ripristino dei controlli per l'esistenza di tali circostanze "sistemiche" può essere raccomandato dal Consiglio per una durata massima di sei mesi (eventualmente prorogabile non più di tre volte, per ulteriori sei mesi al massimo) ed eseguito dagli Stati membri. Nonostante la dizione utilizzata, ci si trova in presenza di una raccomandazione "atipica", in quanto la sua mancata attuazione da parte di uno Stato comporta l'obbligo di quest'ultimo di informare la Commissione per iscritto dei relativi motivi nonché la predisposizione di una relazione della Commissione al Parlamento e al Consiglio (concernente quei motivi e le conseguenze della mancata attuazione per la protezione degli interessi comuni nello spazio Schengen). Inoltre, per motivi di urgenza debitamente giustificati relativi a circostanze che rendono necessaria una proroga ma note meno di dieci giorni prima della fine del periodo di ripristino precedente, la Commissione può agire con atti di esecuzione applicabili immediatamente, fermo restando l'obbligo di presentare al Consiglio una pertinente proposta di raccomandazione entro 14 giorni.

Si segnala poi l'obbligo della Commissione e degli Stati interessati di informare quanto prima il Parlamento europeo e il Consiglio dei motivi che possono determinare l'applicazione delle nuove norme sul ripristino dei controlli interni (art. 27 CFS); più precisi obblighi di relazione a carico dello Stato ripristinante i controlli (art. 29 CFS) nonché di informazione del pubblico (art. 30 CFS); la previsione di un apposito Comitato che assiste la Commissione nell'adempimento delle sue competenze in materia (art. 33-bis CFS); e l'introduzione di un meccanismo di valutazione del novellato Codice frontiere Schengen (art. 37-bis CFS) secondo lo schema previsto nel regolamento 1053/2013 (v. *infra*).

Infine, il regolamento 1051/2013 introduce nel CFS un novello Capo IV-bis, relativo alle misure specifiche in caso di carenze gravi relative al controllo delle frontiere esterne, composto dall'unico art. 19-bis. Nel caso in cui una relazione di valutazione redatta in base al regolamento 1053/2013 (v.



infra) segnali gravi carenze nello svolgimento dei controlli alle frontiere esterne, la Commissione può raccomandare che lo Stato membro valutato vi ponga rimedio attraverso alcune misure specifiche. Qualora la negligenza sia grave e reiterata, poi, la Commissione constata che la situazione persiste e può attivare la procedura "a salvaguardia del sistema", al ricorrere delle altre condizioni. In proposito, si deve segnalare la necessità di una rettifica del regolamento 1051/2013 al fine di rinumerare la disposizione appena ricordata come art. 19-ter: il Trattato di adesione della Croazia all'Unione (*GUUE* L 112, 24 aprile 2012, p. 10 ss., in specie p. 76) aveva infatti già introdotto nel CFS un art. 19-bis concernente la possibilità in via transitoria per la Croazia di mantenere i valichi comuni alla frontiera con la Bosnia-Erzegovina. Si tratta quindi di un refuso del quale, al momento in cui si scrive, non è dato trovare traccia di rettifica nella Gazzetta ufficiale.

Informazione sull'Europa: al via la seconda edizione del corso di formazione per giovani giornalisti

L'importanza dell'informazione sull'Europa è al centro degli obiettivi del secondo corso di formazione per giovani giornalisti ed è stata messa in luce nell'ambito del seminario sul giornalismo europeo organizzato dall'associazione TIA in

collaborazione con la Rappresentanza in Italia della Commissione europea, Spazio Europa, l'Associazione stampa romana, Roma Capitale, Provincia di Roma, Regione Lazio e con media partner Euractiv.it.



3. Dal canto suo, il regolamento 1052/2013 istituisce il sistema europeo di sorveglianza delle frontiere, denominato "Eurosur". Esso si propone di migliorare e rafforzare lo scambio di informazioni e la cooperazione operativa tra le autorità nazionali degli Stati membri e l'Agenzia Frontex al fine di individuare, prevenire e combattere l'immigrazione clandestina e la criminalità transfrontaliera nonché di contribuire a garantire la protezione e la salvezza della vita dei migranti.

Con il sistema Eurosur si intende creare una maggiore integrazione delle informazioni in possesso degli Stati Schengen inerenti ai flussi migratori, nell'ottica di prevenire le forme di immigrazione irregolare legate o meno ad attività criminali. Il sistema si applica "alla sorveglianza delle frontiere esterne terrestri e marittime, inclusi il monitoraggio, l'individuazione, l'identificazione, la localizzazione, la prevenzione e l'intercettazione degli attraversamenti non autorizzati delle frontiere" (art. 2), ma può essere esteso anche alle frontiere aeree e

ai valichi di frontiera qualora i relativi dati siano volontariamente caricati nel sistema.

Il regolamento 1052/2013 si dichiara rispettoso dei diritti fondamentali, in particolare dei principi di *non-refoulement*, di rispetto della dignità umana e di protezione dei dati, con particolare attenzione alle speciali esigenze di alcune categorie particolarmente vulnerabili. Ciò nonostante, non viene intaccata la (considerevole) libertà degli Stati di condurre operazioni di intercettazione nella maniera ritenuta appropriata, visto che l'articolo "non si applica ad eventuali misure giuridiche o amministrative adottate una volta che le autorità competenti di uno Stato membro abbiano intercettato attività criminali transfrontaliere o attraversamenti non autorizzati delle frontiere esterne".

Lo scambio delle informazioni nell'ambito del sistema Eurosur si basa sui c.d. "quadri situazionali". Questi ultimi sono interfacce grafiche per la presentazione di dati e informazioni diretti a ottenere una conoscenza precisa della situazione lungo le frontiere esterne e nella zona pre-frontaliera. Dati e informazioni sono introdotti da ciascun "centro nazionale di coordinamento", aventi il compito di provvedere al coordinamento e allo scambio di informazioni tra tutte le autorità incaricate della sorveglianza delle frontiere esterne a livello nazionale, con gli altri centri nazionali e con Frontex. L'immissione di dati e informazioni nel sistema permette a Frontex di mantenere e aggiornare la rete di comunicazione Eurosur,

di aggiornare il quadro situazionale europeo e il quadro comune di *intelligence* pre-frontaliera (cui hanno accesso illimitato i centri nazionali di coordinamento), nonché di coordinare l'applicazione comune degli strumenti di sorveglianza (satelliti, sistemi di segnalazione delle navi nonché sensori montati su qualsiasi veicolo, imbarcazione o altro mezzo).

Non è possibile in questa sede esaminare nel dettaglio il nuovo sistema di sorveglianza, che pure si occupa dell'applicazione comune degli strumenti di sorveglianza; dell'assegnazione da parte di Frontex dei livelli di impatto (basso, medio e alto) alle sezioni di frontiera esterna in ragione delle caratteristiche degli episodi connessi all'immigrazione clandestina o alla criminalità transfrontaliera, e dei conseguenti adempimenti spettanti a ciascuno Stato in quelle sezioni; della possibilità per Frontex di cooperare e scambiare dati con altri organi, organismi e servizi dell'Unione, con organizzazioni internazionali e con Paesi terzi vicini. Ci si limita pertanto a concludere ricordando che, dal 2 dicembre 2013, Eurosur viene utilizzato da Bulgaria, Estonia, Grecia, Spagna, Francia, Croazia, Italia, Cipro, Lettonia, Lituania, Ungheria, Malta, Polonia, Portogallo, Romania, Slovenia, Slovacchia e Finlandia; gli altri Stati dell'Unione lo applicheranno invece dal 1° dicembre 2014.

4. Infine, il regolamento 1053/2013 si preoccupa di istituire un meccanismo di valutazione e controllo dell'applicazione del sistema Schengen da parte degli Stati. Questo nuovo meccanismo si propone di rafforzare la cooperazione nell'area Schengen, attribuendo una responsabilità congiunta alla Commissione e agli Stati membri nell'attuazione delle norme del sistema. In specie, sono attribuiti alla Commissione compiti di "coordinamento globale" con riferimento all'istituzione del programma di valutazione annuale e pluriennale, all'elaborazione dei questionari e dei calendari delle visite, allo svolgimento delle visite e, infine, alla redazione delle relazioni di valutazione e delle raccomandazioni (delle quali deve inoltre assicurare il *follow-up* e il monitoraggio).

La procedura per valutare la corretta attuazione e applicazione dell'*acquis* di Schengen da parte degli Stati candidati e aderenti a Schengen è "tra pari" (*peer-to-peer*), in quanto la responsabilità per la predisposizione e l'esecuzione delle valutazioni viene attribuita sia alla Commissione sia agli Stati (ferma restando, come detto, la funzione di coordinamento globale della prima). Gli strumenti principali per la valutazione sono la somministrazione di questionari e le visite *in loco*: queste ultime sono effettuate da gruppi di esperti nei singoli Stati, riguardano di volta in volta uno specifico settore (es. cooperazione di polizia, protezione dei dati o rilascio dei visti) e possono essere effettuate anche senza preavviso. Al termine di ogni valutazione viene redatta una apposita relazione, il cui progetto viene trasmesso allo Stato valutato per eventuali osservazioni e poi anche agli altri Stati. Ciò posto, la relazione di valutazione viene adottata dalla Commissione in base alla procedura di "comitologia", e cioè con approvazione di un Comitato composto da rappresentanti degli Stati.

Le relazioni così approvate contengono raccomandazioni sui provvedimenti correttivi finalizzati a colmare eventuali carenze riscontrate durante la valutazione. Queste raccomandazioni vengono proposte dalla Commissione al Consiglio, che le può adottare e trasmettere al Parlamento europeo e ai parlamenti nazionali. Entro tre mesi dall'adozione delle raccomandazioni (o prima, in caso di gravi carenze), lo Stato interessato ha il compito di predisporre un piano d'azione volto a correggere ogni carenza riscontrata nella relazione. Il piano d'azione viene valutato dalla Commissione, mentre lo Stato valutato riferisce alla Commissione entro sei mesi dall'adozione delle raccomandazioni nonché ogni tre mesi fino alla completa attuazione del piano d'azione. La Commissione, a sua volta, informa periodicamente il Parlamento europeo e il Consiglio sull'attuazione del piano e/o su eventuali misure migliorative.

