**e-graine**

**Kit Schengen**

**Yves Pascouau**

**---**

**#1 - Area Schengen: che cos’è?**

Schengen. Se sei del Lussemburgo, devi per forza conoscere Schengen, un bellissimo paese sulla riva della Mosella tra la Germania e la Francia. Per gli europei, Schengen non è un paesino ma un’area: l’Area Schengen. Suona familiare? No? Eppure è uno degli obiettivi più importanti della costruzione/creazione dell’Europa.

Infatti, l’Area Schengen rappresenta la libertà di movimento e più precisamente è uno spazio dove i controlli tra le nazioni europee sono stati aboliti. In altre parole, è un’area dove le persone possono muoversi senza essere controllate quando passano da uno Stato all’altro.

Teoricamente, vuol dire che all’interno dell’Area Schengen ci si può muovere liberamente da Faro, nel Portogallo del Sud, fino a Stoccolma, in Svezia, passando attraverso Spagna, Francia, Belgio, Paesi Bassi e Germania senza essere controllati in alcuna frontiera.

È naturale, penserete? In realtà non è stata così facile da costruire, c’è stato bisogno di volontà politica, anni di negoziazioni e numerosi adattamenti. Dunque, ciò che sembra normale oggi non lo era ieri e potrebbe non esserlo domani.

L’Area Schengen è un’eccezionale storia moderna sulla fiducia tra gli Stati europei con lo scopo di rafforzare la libertà di movimento dei cittadini europei.

Siete pronti ad imbarcarvi in questa avventura emozionante e piena di colpi di scena? Vedere come è nato il progetto, imparare come funziona questa area, capire gli strumenti principali che ne assicurano il funzionamento, e conoscere se e come si dovrebbe adattare?

**#2 - Area Schengen: perché è nata questa avventura?**

L’Area Schengen è un accordo firmato nel 1985 tra Francia, Germania, Belgio, Lussemburgo e Paesi Bassi. Il suo obiettivo era l’abolizione dei controlli tra questi 5 Stati. “Si, e allora?” potreste chiedervi. Ciò che è naturale per voi ora non lo era negli anni ‘80. Allora i confini tra gli Stati europei erano controllati da funzionari doganali o poliziotti. Per esempio, se una persona fosse voluta andare da Nancy a Stoccarda sarebbe stata controllata al confine tra Francia e Germania.

Tuttavia, questi controlli creavano problemi. Innanzitutto non erano funzionali, poiché alle zone di confine c’erano sempre enormi ingorghi. Nei weekend, si formavano lunghissime code di camion che aspettavano di essere controllati, specialmente al ponte di Kehl tra Francia e Germania. In secondo luogo, era un problema economico, visto che il tempo perso alla frontiera aveva un costo. Il New York Times aveva scritto che un camionista poteva impiegare fino a 12 giorni per andare da Amsterdam a Milano, quando lo stesso tragitto sarebbe durato appena due giorni se fossero stati eliminati i controlli. Infine, comportava problemi politici, perché questi controlli erano contrari alla garanzia europea della libertà di movimento.

È in questo contesto che Francia e Germania decisero di forgiare una soluzione rivoluzionaria: abolire i controlli sui confini comuni. Perché?

Perché la fiducia che esisteva tra Francia e Germania lo ha permesso. Perché controllare i cittadini francesi che vanno in Germania e viceversa quando questi due Stati sono amici? Inoltre, per quanto riguarda cittadini stranieri, entrambi gli Stati hanno ritenuto che i controlli esercitati dall’altro fossero sufficienti e non dovessero essere ripetuti.

In termini pratici, una volta che le autorità francesi avevano controllato un guidatore spagnolo all’entrata, cioè ne avevano controllato tutti i documenti, le autorità tedesche non avevano bisogno di controllare la stessa persona. Ciò che valeva per il guidatore spagnolo valeva anche per quello austriaco che entrava in Germania e poi in Francia.

Questa iniziativa franco-tedesca creò molto interesse nei tre Stati del Benelux (Belgio, Paesi Bassi e Lussemburgo) che vollero immediatamente unirsi al progetto.

Così, il 14 giugno 1985, questi 5 Stati firmarono gli accordi di Schengen sulla graduale abolizione dei confini comuni, riducendoli inizialmente, prima di abolirli del tutto.

La cooperazione Schengen cominciò con 5 Stati e dato che ora l’Area Schengen include 28 nazioni, si può dire che è stata un grande successo.

Ai primi 5 Stati si sono aggiunti tutti quelli che compaiono sulla mappa.

Ma, se la teoria di Schengen è semplice, la sua realizzazione non lo è affatto stata.

**#3 – Schengen: come funziona?**

Sulla carta l’operazione Schengen è semplice, i controlli ai confini tra le nazioni devono essere aboliti.

OK, ma in realtà è un po’ più complicato di quanto ci si aspetti. Se gli accordi di Schengen con i loro 33 articoli hanno definito un quadro generale, è stato compito della Convenzione, firmata nel 1990, quello di implementare gli accordi Schengen e di dettagliare in 142 articoli tutte le regole che hanno effettivamente permesso l’abolizione dei controlli ai confini interni dell’Area Schengen.

L’articolo 2 della convenzione stabilisce due regole che organizzano l’operazione dell’Area Schengen. In primis, definisce il principio: “I confini interni, ovvero tra le nazioni, possono essere attraversati senza che ci siano controlli di alcun tipo.” L’articolo 2 definisce in seguito le condizioni in base alle quali i controlli possono essere reintrodotti. Quindi, quando l'ordine pubblico o la pubblica sicurezza lo richiedono, gli stati possono decidere di reintrodurre i controlli per un periodo limitato di tempo.

Per esempio, i controlli sono stati reintrodotti durante i campionati di calcio per evitare che entrassero gli hooligans nel Paese ospitante.

I controlli sono anche stati implementati per i principali eventi politici, come il G20, per assicurare la sicurezza dei partecipanti.

Inoltre, sono stati ripristinati in seguito ad attacchi quali il massacro di Utoya in Norvegia nel 2011.

Mentre l’articolo 2 stabilisce il principio e le sue eccezioni, il resto della Convenzione definisce le regole da implementare per assicurare l’assenza di controlli interni.

Queste regole sono numerose, coprono ambiti molto vasti e ci invitano alla scoperta di un’area la cui complessità va al di là dell’abolizione dei controlli.

In realtà, per raggiungere l’obiettivo della creazione dell’Area Schengen, la Convenzione stabilisce le regole che coprono, tra le altre cose, l’attraversamento dei confini esterni all’Area, il rilascio dei visti per entrare, il movimento di stranieri al suo interno, ma anche la cooperazione della Polizia e la cooperazione giudiziaria per quanto riguarda fatti criminosi, la lotta contro il traffico di droga, armi da fuoco, esplosivi, ecc.

Oltre ad abolire le regole che organizzano l’entrata, il movimento e la residenza delle persone, gli Stati hanno anche incluso nella convenzione di Schengen regole per prevenire il fatto che l’Area possa diventare uno spazio di libera circolazione per criminali e trasgressori.

Per esempio, la Convenzione di Schengen stabilisce quelli che sono conosciuti come il diritto all’osservazione e il diritto all’inseguimento. Il diritto all’osservazione è la possibilità, per esempio, per la polizia belga di continuare ad osservare in Francia una persona sospettata di aver partecipato ad atti punibili in Belgio. D’altro canto, il diritto all’inseguimento consiste nella possibilità, per esempio, per la polizia francese di inseguire una persona anche in territorio tedesco, ovvero attraversando il confine. Questi esempi mostrano che la cooperazione Schengen stabilisce un equilibrio tra libertà di movimento e sicurezza per i cittadini dell’Area.

Difatti, Schengen è stata una montagna politica e legale che gli Stati europei sono riusciti ad oltrepassare. Così, in termini di migrazione, Schengen è una rivoluzione poiché gli Stati accettano che la decisione di fare entrare un individuo da parte di uno Stato, può avere effetti su tutti i membri data l’assenza di controlli. Tuttavia, questo riconoscimento è basato sull’adozione di regole comuni nell’ambito della sicurezza, e in quello della polizia e della cooperazione giuridica relativa ai criminali. Questo equilibrio tra libertà e sicurezza è un traguardo e un successo. Dalla sua creazione, Schengen è sempre stata adattata e rinforzata.

**#4 – Schengen : quali strumenti?**

Dal 1985 ad oggi, Schengen si è evoluta considerevolmente. Numerose regole sono state adottate per sviluppare, chiarire e rafforzare l’Area.

Queste evoluzioni hanno riguardato inizialmente l’operazione Schengen, che è stata modificata a seconda delle necessità e degli eventi. Dalla Primavera araba alla crisi migratoria del 2015, inclusi gli attacchi terroristici, ci sono state diverse modifiche, soprattutto per quanto riguarda le condizioni di accesso al territorio, il ripristino dei controlli ai confini e il controllo e la valutazione delle procedure.

I cambiamenti connessi alla dimensione operazionale di Schengen sono stati degni di nota. Con il termine operazionale si intendono tutti i sistemi e meccanismi posti in essere per rafforzare i controlli svolti sul campo dalle autorità competenti.

È iniziato tutto con la creazione del Sistema di Informazione Schengen (SIS). Il SIS è un mega-database alimentato e consultato dalla polizia, autorità di controllo delle frontiere, dogana, autorità che rilasciano permessi, registrano veicoli e autorità giuridiche, ovvero i giudici.

I dati sono inseriti nel SIS e consultati dagli Stati membri. Si possono, per esempio, inserire i dati di persone ricercate, di persone che non sono autorizzate ad entrare nell’Area Schengen, di persone scomparse e dati di veicoli rubati oppure di oggetti ricercati.

Questi dati possono essere consultati dalle autorità competenti di tutti gli Stati quando necessario per lo svolgimento dei loro compiti. Cosa significa nella pratica? Prendiamo per esempio un volo da Caracas a Parigi. Quando l’aereo atterra, le autorità francesi, durante il controllo di confine consultano il SIS per vedere se una o più persone a bordo sono state segnalate. Se un passeggero è stato segnalato dalle autorità tedesche per un reato commesso in Germania così grave da giustificare un divieto di rientro, allora le autorità francesi devono in teoria vietare al passeggero di entrare nel territorio.

Il SIS è stato il precursore di un dispiegamento senza precedenti di sistemi computerizzati riguardanti l’ingresso e il movimento di persone nell’Area Schengen. Il sistema Eurodac, per le richieste di asilo, il sistema di informazioni sui permessi, il sistema di ingressi e uscite per sapere quando una persona è entrata e quando deve uscire, e il Sistema europeo di informazione e autorizzazione ai viaggi (ETIAS) sono tutti stati creati successivamente.

Oltre ai sistemi computerizzati utilizzati ogni giorno dalle autorità nazionali, gli Stati hanno deciso di creare un’agenzia europea per la gestione della cooperazione operazionale e dei confini esterni, l’Agenzia FRONTEX.

Creata nel 2004, la missione principale dell’agenzia è di aiutare gli Stati dell’Area Schengen a gestire i confini esterni efficientemente. I suoi poteri, mezzi e missioni sono stati continuamente sviluppati, così che FRONTEX ora svolge un gran numero di compiti, incluso il monitoraggio dei flussi migratori, effettuare l’analisi dei rischi, l’assistenza nel ritorno di immigrati illegali, la valutazione della capacità degli Stati Membri di rispondere a minacce e problemi ai confini esterni, l’organizzazione di operazioni congiunte o interventi rapidi, l’assistenza nelle operazioni di ricerca e soccorso per persone in mare, l’acquisto e la gestione dell’attrezzatura tecnica, il monitoraggio del rispetto dei diritti fondamentali in tutte le sue attività, ecc.

Entro il 2027, Frontex dovrebbe avere un contingente di 10,000 agenti da mobilitare per aiutare gli Stati. Tuttavia, questo aumento di potere implica un aumento di responsabilità per l’Agenzia, in particolare nell’area del rispetto dei diritti umani. Questa è una questione importante che gli eventi recenti hanno evidenziato nei casi di repressione illegale dei migranti realizzati in operazioni coordinate da Frontex. Come possiamo vedere, Schengen si è costantemente evoluta, non solo in termini legali ma anche in termini operativi.

Tuttavia, nonostante questi cambiamenti fondamentali, ora l’area Schengen si è indebolita.

**#5 - Schengen: cosa succederà?**

L’Area Schengen non è un’isola isolata dal resto del mondo. Ma è un barometro di eventi che scuotono il pianeta in generale e l’Europa in particolare.

La Primavera araba, la crisi migratoria, gli attacchi terroristici, l’intrusione organizzata di migranti (in Spagna dal Marocco o in Polonia dalla Bielorussia), COVID e la guerra in Ucraina sono tutti eventi che hanno avuto un impatto sul funzionamento dell’Area Schengen.

La prima reazione degli Stati Schengen per affrontare gli eventi/disordini mondiali è stata e continua ad essere l'aumento dei controlli ai confini esterni dell'Area Schengen.

Così, a partire dagli emendamenti a un maggior impiego di risorse utilizzate dagli Stati o da FRONTER, il rinforzo di questi controlli è una scelta comune di azione sia da parte degli Stati che delle istituzioni europee a tal punto che ci si può interrogare sulla natura attuale del progetto Schengen. Inizialmente concepita per creare uno spazio di protezione per coloro che vi abitano e per coloro che desiderano trovarvi rifugio, l’Area Schengen si è gradualmente trasformata in uno spazio protetto dal mondo da un numero crescente di muri, rendendo sempre più complicato l'accesso al territorio, soprattutto per i rifugiati.

Nell’ottobre 2022 un documento del Parlamento europeo ha svelato che negli ultimi anni più di 1500 km di muri e recinzioni sono stati costruiti ai confini esterni dell’Area Schengen.

A Nord tra l’Estonia e la Russia o la Lituania e la Bielorussia, a Sud tra Ungheria e Serbia, ma anche in Francia a Calais.

La seconda reazione riguarda la reintroduzione delle barriere interne.

Alcuni Stati (Austria, Germania, Danimarca. Svezia, Norvegia) hanno ristabilito questi controlli per limitare il movimento di migranti all’interno dell’Area Schengen. Altri, come la Francia, lo hanno fatto per combattere il terrorismo.

Benché gli Stati membri possono reintrodurre i controlli, specialmente per ragioni di sicurezza pubblica, lo possono fare solo temporaneamente.

Tuttavia, a partire dal 2015, questi controlli sono stati mantenuti per lunghi periodi, o quasi continuamente nel caso della Francia, cosa non autorizzata delle regole di Schengen. Ma, non rispettando le regole, questi Stati danneggiano l’Area Schengen dall’interno. Infatti, se questi Stati decidono di non applicare le regole comuni, perché dovrebbero farlo gli altri? In sintesi, questo apre la porta a una frammentazione dell’Area Schengen.

Inoltre a questo indebolimento interno, due fenomeni esterni hanno continuato ad ostacolare il funzionamento di Schengen. Il primo è ovviamente la pandemia da COVID-19, che ha dimostrato quanto le regole fossero da adattare nel caso dell’avvento di una crisi. In altre parole, come organizzare i passaggi di frontiera tra gli Stati anche dall'esterno nel caso della comparsa di un virus. Il secondo fenomeno è emerso al confine tra l’Unione Europea e la Bielorussia. Alla fine del 2021 diverse migliaia di persone, in particolare provenienti dal Medio Oriente, furono portate dalle autorità bielorusse per farli entrare in Polonia o Lituania. Questa strumentalizzazione delle persone con lo scopo di destabilizzare i rapporti politici ha provocato reazioni dalle nazioni europee, portando alla proposta di nuove regole per combattere questo fenomeno.

Come menzionato precedentemente, Schengen non è un’isola separata dal resto del mondo e deve adattarsi agli eventi che hanno luogo sul suo territorio ma anche questi al di fuori di essa.

Sebbene gli Stati Membri stiano attualmente discutendo i cambiamenti da porre in atto per assicurare che l’Area Schengen funzioni senza problemi, per ragioni di salute o in vista di minacce all’area, questi cambiamenti non devono andare ad incidere sui diritti e sulle libertà da garantire agli individui.

Essenzialmente, la sfida per il futuro di Schengen è di continuare a mantenere un equilibrio difficile tra libertà, sicurezza e rispetto dei diritti umani.

Rimanete informati!