

# Informando il Dibattito sulle Frontiere

Elsbeth Guild, Sergio Carrera e Alejandro Eggenchwiler

*Molti ambiti della politica europea saranno oggetto di un dibattito critico nella campagna elettorale in vista delle elezioni del Parlamento Europeo del 4-7 giugno 2009. Nonostante i temi specifici, e l'importanza che sarà loro attribuita, varieranno sostanzialmente da uno Stato membro all'altro, le materie riguardanti l'Area di Libertà, Sicurezza e Giustizia che sono diventate diritto e politiche dell'UE negli ultimi dieci anni meritano un'analisi informata e coerente. Esse, infatti, toccano nella sostanza il diritto di ogni individuo alla libertà e alla sicurezza in un'Europa allargata.*



*Questo Background Briefing verte sulla politica europea di controllo delle frontiere. Dopo aver delineato lo stato attuale della materia e gli sviluppi legislativi attesi nel prossimo futuro, il documento descrive i principali difetti e problematiche legati a questa politica. La sezione conclusiva evidenzia le sfide più importanti in quest'ambito e avanza delle raccomandazioni per i prossimi cinque anni.*



Questo Background Briefing appartiene ad una serie di quattro documenti dedicati, rispettivamente, ai temi dell'immigrazione, dell'asilo, del controllo delle frontiere e della protezione dei dati personali, elaborati nell'ambito del progetto intitolato "Informando il Dibattito sull'Immigrazione in Preparazione per le Elezioni del Parlamento Europeo del 4-7 giugno 2009", finanziato dal Barrow Cadbury Trust, una fondazione indipendente dedita al finanziamento e alla promozione di iniziative per la giustizia sociale (per ulteriori informazioni, si visiti il sito <http://www.bctrust.org.uk>). L'obiettivo dei Background Briefings è quello di informare il dibattito su queste controverse, e spesso tecniche, tematiche per i partiti politici, mentre si preparano per le elezioni e si rivolgono agli elettori.

Elsbeth Guild è Professore al Centro di Diritto dell'Immigrazione dell'Università Radboud di Nimega (Paesi Bassi) e Senior Research Fellow nella Sezione Giustizia e Affari Interni del CEPS. Sergio Carrera è Research Fellow e Capo della Sezione Giustizia e Affari Interni del CEPS. Alejandro Eggenchwiler è Assistente Ricercatore al CEPS.

Salvo diversa indicazione, le opinioni espresse sono attribuibili soltanto agli autori e in nessun caso alle istituzioni alle quali essi sono associati.

Gli autori sono grati ad Alejandro Eggenchwiler per aver curato la traduzione all'italiano.

Il Briefing può essere scaricato gratuitamente dal sito web del CEPS (<http://www.ceps.eu>). © CEPS 2009

## 1. Stato attuale della materia e sviluppi legislativi attesi

La gestione delle frontiere dell'UE sta sperimentando una trasformazione radicale nei suoi elementi sostanziali ed istituzionali, oltre ad un processo di de-territorializzazione, in seguito allo sviluppo di banche dati a livello europeo, reti per lo scambio di informazioni e della tecnologia biometrica (per una lista completa delle misure adottate in materia di controllo delle frontiere, si veda l'Allegato). Infatti, l'adozione di un corpo normativo comune, noto come il "Codice delle Frontiere Schengen" (Codice comunitario relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone), è stata accompagnata dalla creazione di FRONTEX (l'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'UE), RABIT (Squadre di intervento rapido alle frontiere),<sup>1</sup> EPN (Rete Europea di Pattuglie)<sup>2</sup> e CRATE (Archivio Centrale dell'Equipaggiamento Tecnico Disponibile).<sup>3</sup> Il controllo delle frontiere dell'UE avviene anche tramite Operazioni Congiunte, coordinate da FRONTEX ed estese a vari Stati membri, portate a termine ai confini marittimi, terrestri o aerei dell'Unione. Inoltre, gli strumenti dell'UE per il controllo dei flussi irregolari di persone si stanno estendendo oltre il confine territoriale comune, tramite operazioni congiunte nel territorio di alcuni Stati dell'Africa, e accordi/partenariati bilaterali tra gli Stati membri e i Paesi terzi.

Nel 2008, secondo FRONTEX, gli Stati membri hanno rilevato circa 175,000 casi (+20%) di attraversamento irregolare delle frontiere marittime ed aeree dell'UE. Mentre alle frontiere marittime la maggior parte dei casi sono stati rilevati dall'Italia (37,000), seguita dalla Grecia (29,100) e dalla Spagna (16,200), alle frontiere terrestri il maggior numero di casi è stato registrato al confine greco con l'Albania (38,600) e la Turchia (14,500), e al confine spagnolo con il Marocco a Ceuta e Melilla (7,500). La frontiera terrestre orientale ha totalizzato 6,200 casi di attraversamento irregolare, il 95% dei quali sono avvenuti in Polonia (3,298), Slovacchia (978), Ungheria (877) e Romania (756). Per quanto riguarda

i rifiuti di ingresso, nel 2008, gli Stati membri hanno dichiarato complessivamente circa 140,000 casi (-11%), distribuiti in maniera abbastanza equilibrata tra i confini terrestri (circa 60,000) e quelli marittimi (65,000). Il maggior numero di rifiuti, tuttavia, si è verificato ai confini aerei del Regno Unito (17,600) e della Spagna (13,600).<sup>4</sup>

Il 13 febbraio 2008, la Commissione Europea ha proposto un nuovo "Pacchetto Frontiere", intitolato "Preparare le prossime fasi della gestione delle frontiere nell'Unione europea"<sup>5</sup>, avente ad oggetto la creazione di tre banche dati elettroniche contenenti dati personali: 1) un Sistema di Registrazione Ingressi/Uscite che registra i movimenti di categorie specifiche di cittadini dei paesi terzi; 2) un Sistema Automatizzato di Controllo delle Frontiere in grado di verificare automaticamente l'identità dei viaggiatori, siano essi cittadini dell'UE o meno; 3) un Sistema Elettronico di Autorizzazione di Viaggio per ottenere informazioni personali dai viaggiatori che non sono cittadini dell'UE, tramite una verifica online prima della partenza. Il pacchetto contiene anche due documenti con i quali l'esecutivo dell'UE suggerisce dei cambiamenti significativi in relazione al ruolo di FRONTEX e agli orientamenti seguiti nell'ambito del sistema integrato di gestione delle frontiere. Questi sono la "Relazione sulla valutazione e sullo sviluppo futuro dell'Agenzia FRONTEX"<sup>6</sup> e la "Comunicazione sull'esame della creazione di un sistema europeo di sorveglianza delle frontiere (EUROSUR)",<sup>7</sup> un sistema di sorveglianza basato sulla tecnologia satellitare. La Commissione intende dare seguito a questa comunicazione proponendo delle misure entro il 2010.

## 2. Difetti e problematiche legati alla politica europea di controllo delle frontiere

L'UE intende sviluppare un Sistema Integrato di Gestione delle frontiere, nell'ambito della cosiddetta "Strategia di Gestione delle Frontiere",<sup>8</sup> al fine di migliorare il controllo e la sorveglianza delle frontiere e di contrastare più efficacemente tutti i fenomeni identificati come minacce o rischi per l'Unione. Il concetto di gestione integrata delle frontiere, tuttavia, non tiene in considerazione l'eterogeneità del "confine dell'UE", il quale è lungi

1 Squadre di funzionari delle agenzie di controllo delle frontiere degli Stati membri in grado di intervenire, su richiesta di uno Stato membro, in casi urgenti di "pressione eccezionale".

2 Operazione congiunta permanente che interessa alcune parti dell'Oceano Atlantico e del Mar Mediterraneo, coordinata da FRONTEX e gestita dalle autorità di frontiera di Cipro, Francia, Grecia, Italia, Malta, Portogallo, Slovenia e Spagna.

3 L'archivio contiene l'equipaggiamento tecnico (navi, aerei, elicotteri) per il controllo delle frontiere che gli Stati membri, volontariamente e su richiesta di un altro Stato membro, mettono temporaneamente a disposizione di quest'ultimo.

4 FRONTEX, General Report 2008, pp. 7-9.

5 COM (2008) 69, Bruxelles, 13.2.2008.

6 COM (2008) 67, Bruxelles, 13.2.2008.

7 COM (2008) 68, Bruxelles, 13.2.2008.

8 Riunione Ministeriale Informale, Tampere, 20-22 Settembre 2006, "Sviluppo di un Sistema di Gestione Integrato per le Frontiere Esterne dell'UE: Strategia di Gestione delle Frontiere", 7 settembre 2006, Presidenza finlandese dell'UE.

dall'essere una linea di demarcazione uniforme tra l'interno e l'esterno. Ciò è particolarmente evidente se si sovrappone il confine del Mercato Interno a quello dell'Area Schengen. Infatti, mentre il Mercato Interno giace al cuore dell'Europa, il confine esterno dell'Area Schengen tenta di racchiudere uno spazio territoriale comune senza frontiere interne, dove la libera circolazione delle persone è formalmente garantita, che comprende, attualmente, solo ventidue Stati membri,<sup>9</sup> e al quale appartengono anche tre Stati non membri dell'UE,<sup>10</sup> e si sta cercando di integrarne un altro.<sup>11</sup>

Inoltre, lo sviluppo di regole europee comuni sull'attraversamento delle frontiere esterne dell'UE (Codice delle Frontiere Schengen), e la creazione di FRONTEX, hanno condotto all'uso di pratiche disomogenee nella gestione delle frontiere, nonostante uno dei principali obiettivi del quadro giuridico comune fosse l'uguaglianza di trattamento ed il rispetto della legalità. Ad esempio, le operazioni congiunte coordinate da FRONTEX possono essere discriminatorie nella misura in cui colpiscono solo individui di determinate nazionalità. In questo senso, l'Operazione Congiunta HYDRA (Immigrazione Illegale Cinese per via aerea),<sup>12</sup> che ha portato alla detenzione di 291 cittadini cinesi nei mesi di aprile-maggio 2007, è piuttosto illustrativa. In aggiunta, vi sono scarsa conoscenza ed inadeguata informazione sulle modalità di gestione delle frontiere esterne dell'UE e sul loro impatto sui diritti e le libertà fondamentali dell'individuo, sia all'interno che all'esterno.

Infine, la strategia di gestione integrata delle frontiere è stata plasmata sulla fiducia incondizionata nella tecnologia della sicurezza come soluzione ultima a tutte le minacce per l'Unione. Questo approccio dà per scontate le implicazioni umane ed etiche delle applicazioni tecnologiche o le considera semplicemente questioni d'importanza secondaria. In questo senso, la creazione di banche dati capaci di gestire ingenti quantità di dati personali per cercare individui con determinate caratteristiche (Sistema d'Informazione di Schengen (SIS II), Sistema d'Informazione sui Visti (VIS), la Banca

del DNA prevista dalla Convenzione di Prüm) implica la schedatura delle persone in base alle loro caratteristiche etniche o religiose, in manifesta violazione dell'obbligo di non discriminazione sancito nella Carta dei Diritti Fondamentali dell'UE. Allo stesso modo, i sistemi proposti nel Pacchetto Frontiere della Commissione del 2008 non solo non sembrano soddisfare i principi di proporzionalità e ragionevolezza, essenziali in ogni nuova misura legislativa, ma sollevano i medesimi dubbi sul rispetto del diritto dell'individuo alla protezione dei dati personali e alla non discriminazione

### 3. Sfide future e raccomandazioni

Possono essere individuate le seguenti sfide per lo sviluppo della politica di controllo delle frontiere dell'UE:

In primo luogo, il Parlamento Europeo dovrebbe condurre una propria valutazione delle attività di FRONTEX e degli Stati membri in relazione alla loro legalità e al rispetto dei diritti fondamentali. A questo fine, dovrebbe chiedere che i rapporti di valutazione delle operazioni congiunte, le analisi di rischio e gli studi di fattibilità di FRONTEX siano resi pubblici e soggetti a valutazione indipendente. Inoltre, esso dovrebbe informare i cittadini dell'UE e degli Stati terzi sulle modalità in cui sono gestite le frontiere dell'Unione, e sulle implicazioni che le tecnologie di sicurezza e le nuove proposte in materia di gestione delle frontiere potrebbero avere sui loro diritti e libertà.

Inoltre, si dovrebbe un'autorità di monitoraggio che garantisca la compatibilità dei controlli alle frontiere, ovunque essi avvengano, con il diritto dell'UE e con il dettato della Carta dei Diritti Fondamentali, e che assicuri che le espulsioni degli immigrati irregolari avvengano nel rispetto delle norme contenute nella Direttiva sui rimpatri.

Infine, i sistemi informatici dell'UE dovrebbero essere sottoposti ad un'attenta valutazione, non solo in termini di "efficienza", ma anche in merito alle loro implicazioni etico-giuridiche. Analogamente, occorre affrontare le questioni dell'adeguatezza e della proporzionalità dei flussi d'informazione, per confutare l'idea del massimo ricorso alla tecnologia come sinonimo di maggiore sicurezza.

9 Irlanda e Regno Unito hanno deciso di non parteciparvi. Attualmente, Bulgaria, Cipro e Romania applicano l'acquis di Schengen solo parzialmente, pertanto ancora si effettuano controlli alle frontiere con questi tre Stati membri. La Danimarca appartiene all'Area Schengen ma, in certi casi, può scegliere se partecipare o meno alle nuove decisioni ed iniziative.

10 Islanda, Norvegia e Svizzera.

11 Lussemburgo.

12 Secondo FRONTEX, l'operazione HYDRA ha interessato 22 aeroporti in 16 Stati membri e ha coinvolto 11 esperti (General Report 2007).



## ALLEGATO\*

### *Misure adottate*

1. Reg. 1683/95 on common visa format (OJ 1995 L 164/1)
  - amended by Reg. 334/2002 (OJ 2002 L 53/7)
  - amended by Reg. 856/2008, OJ 2008 L 235/1.
2. Reg. 539/2001 establishing visa list (OJ 2001 L 81/1)
  - amended by Reg. 2414/2001 moving Romania to 'white list' (OJ 2001 L 327/1)
  - amended by Reg. 453/2003 moving Ecuador to 'black list' (OJ 2003 L 69/10)
  - amended by Reg. 851/2005 on reciprocity for visas (OJ 2005 L 141/3)
  - amended by Reg. 1932/2006 (OJ 2006 L 405/23).
3. Reg. 789/2001 on procedure for amending CCI (OJ 2001 L 116/2).
4. Reg. 1091/2001 on freedom to travel for holders of long-term visas (OJ 2001 L 150/4).
5. Reg. 333/2002 on visa stickers for persons coming from unrecognised entities (OJ 2002 L 53/4)
6. Reg. 415/2003 on visas at the border and visas for seamen (OJ 2003 L 64/1).
7. Reg. 693/2003 on FTD and FRTD (OJ 2003 L 99/8).
8. Reg. 694/2003 on format for FTD and FRTD (OJ 2003 L 99/15).
9. Reg. 1295/2003 re special rules for Olympic Games (OJ 2003 L 183/1).
10. Decision establishing a Visa Information System (VIS) (OJ 2004 L 213/5).
11. Reg. 2007/2004 establishing External Borders Agency (OJ 2004 L 349/1).
12. Reg. 2133/2004 on biometric features in EU passports (OJ 2004 L 369/5).
13. Recommendation on visa issuing for researchers (OJ 2005 L 289/23).
14. Reg. 2046/2005 on Olympic visas: OJ 2005 L 334/1.
15. Reg. 562/2006, borders code: OJ 2006 L 105/1 (applies from 13.10.2006)
  - amended by Reg. 296/2008, OJ 2008 L 97/60
  - amended by Reg. 81/2009, regarding use of the VIS (OJ 2009 L 35/56) - adopted Nov. 2008.
16. Two decisions on transit through new Member States, Switzerland (OJ 2006 L 167)
  - see implementation information, OJ 2006 C 251/20.
17. Reg. 1931/2006 on local border traffic within enlarged EU/at external borders of EU (OJ 2006 L 405/1).
18. Decision establishing European Borders Fund (OJ 2007 L 144).
19. Regulation 863/2007 on border guard teams (OJ 2007 L 199/30).
20. Decisions on transit through Romania, Bulgaria, Switzerland (OJ 2008 L 161).
21. Reg. 767/2008 establishing Visa Information System (OJ 2008 L 218/60) ; third-pillar VIS Decision (OJ 2008 L 218/129).
22. Reg. on biometric visas (adopted March 2009; not published yet).

### *Misure proposte*

1. Proposed Reg. on visa code (COM (2006) 403, 19.7.06): deal between Council and EP, March 2009; approved by EP, April 2009.
2. Regulation amending Regulation on passport security: COM (2007) 619, 18 Oct. 2007: deal between Council and EP, Dec. 2008; approved by EP
3. Regulation codifying Regulations establishing EC visa list (COM (2008) 761, 28 Nov. 2008) – discussion underway in Council working group.
4. Regulation codifying Regulations establishing EC visa format (COM (2008) 891, 19 Dec. 2008).
5. Regulations on long-term visas (COM (2009) 90 and 91, Feb. 2009) - discussions ongoing in Council, EP.
6. Regulation on Schengen evaluation (COM (2009) 102, March 2009) - discussions ongoing in Council, EP.

### *Prossime misure*

1. Proposals on SIS/VIS/Eurodac management agency, reports on stamping of passports and border traffic system

\* Gli autori sono grati al Prof. Steve Peers (Essex University) per questa lista di misure.