



*Direttore*

Giovanni CORDINI  
Università degli Studi di Pavia

*Comitato scientifico*

Gianmaria AJANI  
Università di Torino

Guido ALPA  
Sapienza – Università di Roma

Domenico AMIRANTE  
Università degli Studi della Campania Luigi  
Vanvitelli

Giampiero DI PLINIO  
Università degli Studi “Gabriele d’Annun-  
zio” di Chieti–Pescara

Carlo FUSARO  
Università degli Studi di Firenze

Lucilla GATT  
Università degli Studi Suor Orsola Benincasa

Maurilio GOBBO  
Università degli Studi di Padova

Guido GUIDI  
Università degli Studi di Urbino Carlo Bo

Myriam IACOMETTI  
Università degli Studi di Milano

LUCIO PEGORARO  
Alma Mater Studiorum – Università di  
Bologna

Gian Maria PICCINELLI  
Università degli Studi della Campania Luigi  
Vanvitelli

Lorenza VIOLINI  
Università degli Studi di Milano

Jaques Philippe Emmanuel ZILLER  
Università degli Studi di Pavia

*Comitato redazionale*

Matteo BENOZZO

Dimitri DE RADA

Damiano FUSCHI

Roberto LOUVIN

Patrizia MACCHIA

Vincenzo PEPE

Giuseppe Carlo RICCIARDI

Alessandro VENTURI

## COMPARARE DIRITTI



La collana offre agli studiosi delle discipline giuridiche comparate un'opportunità per la pubblicazione e la divulgazione dei loro studi e ricerche. A proposito delle finalità della comparazione giuridica, uno dei più autorevoli comparatisti, introducendo il suo notissimo volume sui sistemi giuridici, scriveva: « I motivi d'interesse del diritto comparato possono essere brevemente raggruppati in tre ordini [...] è utile alle ricerche storiche o filosofiche concernenti il diritto [...] serve ad approfondire la conoscenza del diritto nazionale e a migliorarlo [...] contribuisce ad una migliore comprensione dei popoli stranieri e a un migliore regime del diritto internazionale » (R. David, *I grandi sistemi giuridici contemporanei*, quarta edizione italiana a cura di Rodolfo Sacco, pag. 3). In una nota intervista, Rodolfo Sacco osservava che « la comparazione consente di scoperchiare gli ordinamenti e vedere le cose che ci sono dentro, finora tenute nascoste perché in ognuno di questi ordinamenti hanno qualità crittografiche categorie che in altri sistemi sono note » (R. Sacco, *Che cos'è il diritto comparato*, a cura di P. Cendon, Giuffrè, Milano 1992, pag. 5 dell'intervista a cura di Antonio Gambaro). In "Comparare diritti" sono pubblicate opere di alto livello scientifico, anche in lingua straniera, per facilitarne la diffusione internazionale.

Il direttore approva le opere e le sottopone alla revisione paritaria con il sistema del “doppio cieco” (*double blind peer review*) nel rispetto dell’anonimato sia dell’autore, sia dei due revisori che sceglie: l’uno da un elenco deliberato dal comitato di direzione, l’altro dallo stesso comitato in funzione di revisore interno. I revisori rivestono o devono aver rivestito la qualifica di professore universitario di prima fascia nelle università italiane o una qualifica equivalente nelle università straniere.

Ciascun revisore formulerà una delle seguenti valutazioni:

- a) pubblicabile senza modifiche;
- b) pubblicabile previo apporto di modifiche;
- c) da rivedere in maniera sostanziale;
- d) da rigettare.

Il revisore terrà conto della:

- a) significatività del tema nell’ambito disciplinare prescelto e originalità dell’opera;
- b) rilevanza scientifica nel panorama nazionale e internazionale;
- c) attenzione adeguata alla dottrina e all’apparato critico;
- d) adeguato aggiornamento normativo e giurisprudenziale;
- e) rigore metodologico;
- f) proprietà di linguaggio e fluidità del testo;
- g) uniformità dei criteri redazionali.

Nel caso di giudizio discordante fra i due revisori, la decisione finale sarà assunta dal direttore, salvo casi particolari in cui il direttore provveda a nominare tempestivamente un terzo revisore a cui rimettere la valutazione dell’elaborato. Le schede di valutazione verranno conservate. Il termine per la valutazione non deve superare i venti giorni, decorsi i quali il direttore della collana, in assenza di osservazioni negative, ritiene approvata la proposta. Sono escluse dalla valutazione gli atti di convegno, le opere dei membri del comitato e le opere collettive di provenienza accademica. Il direttore, su sua responsabilità, può decidere di non assoggettare a revisione scritti pubblicati su invito o comunque di autori di particolare prestigio.

ANGELO MINISSALE

# IL TRATTATO DI SCHENGEN

LIMITI E POTENZIALITÀ NEL TENTATIVO DI  
ARMONIZZARE LE POLITICHE MIGRATORIE  
IN AMBITO EUROUNITARIO

*Prefazione di*

GIOVANNI CORDINI





aracne

©

ISBN  
979-12-80414-12-0

PRIMA EDIZIONE  
ROMA 23 FEBBRAIO 2021

# Indice

## 9 Prefazione

di GIOVANNI CORDINI

## 11 Introduzione

## 13 Capitolo I

### *Il Trattato di Schengen*

1.1. Genesi e sviluppo, 13 – 1.2. L'integrazione dell'*acquis* di Schengen all'interno della normativa dell'Unione europea e l'origine del Codice frontiere Schengen, 18 – 1.3. La politica europea dei visti: quadro normativo e strumenti giuridici, 24.

## 31 Capitolo II

### *Le politiche europee dell'immigrazione*

2.1. Le origini della competenza comunitaria e il ruolo fondamentale del trattato di Schengen, 31 – 2.2. La convenzione di Dublino e la (non) gestione dei flussi migratori, 38 – 2.3. Il nodo Dublino–Schengen, 43.

## 53 Capitolo III

### *Frontiere interne e frontiere esterne*

3.1. Uniformità dei criteri di attraversamento delle frontiere esterne da parte dei cittadini di Stati terzi come fattore di integrazione politica e come aspetto fondante della fiducia reciproca tra gli Stati membri, 53 – 3.2. La libertà di circolazione come principio fondamentale dello spazio U.E., 57 – 3.3. La “Fortezza Europa” e la sempre maggiore “esternalizzazione” delle questioni migratorie, 62.

67   Capitolo IV

*Terre di confine. Contraddizioni, criticità e violazioni del sistema Schengen tra i paesi ai confini settentrionali dell'Italia*

4.1. Osservazioni introduttive, 67 – 4.2. I contrasti Italia–Francia e il “muro” di Ventimiglia, 68 – 4.3. Il confine “caldo” del Brennero, 74 – 4.4. Il *best interest of child* negato e i respingimenti al confine svizzero, 79.

89   Bibliografia

# Prefazione

di GIOVANNI CORDINI\*

La libera circolazione delle persone è stata una delle più complesse e difficili realizzazioni dell'Europa del Mercato Comune. Ancora oggi, in relazione al tema dei flussi migratori, questo essenziale principio iscritto, sin dall'origine, nei trattati europei incontra dei limiti e molte difficoltà di attuazione. L'emergenza sanitaria imposta dalla pandemia provocata dal "Covid" che, in questi ultimi mesi, ha coinvolto e preoccupato tutti i cittadini europei e imposto limiti e contingentamenti, ci segnala che le frontiere sono ancora ben visibili e possono sempre costituire delle barriere invalicabili. Proprio in queste difficili contingenze riesce particolarmente utile una riflessione ad ampio raggio come quella proposta in questo utile ed agile volume che prende in esame il "Trattato di Schengen" dalla sua genesi ai successivi svolgimenti, fino ai nostri giorni. L'Autore, dopo avere inquadrato i diversi profili giuridici derivanti dal così detto "acquis di Schengen" li commenta adeguatamente e li pone in relazione con il principio della libera circolazione delle persone fermando l'attenzione intorno alle criticità che sono emerse quando si è trattato di proporre delle politiche efficaci, di gestire tali politiche nelle ordinarie contingenze e di valutarne gli effetti. A tal riguardo, nel testo, non si omette di considerare le contraddizioni e le criticità del "sistema Schengen", sia in relazione alle politiche migratorie degli Stati europei, sia avendo riguardo al rapporto tra libera circolazione e attraversamento delle frontiere.

\* Università degli Studi di Pavia.

re offrendo, così, talune riflessioni utili per una comparazione. L'ampia bibliografia, segnalata alla fine del testo, infine, può consentire ulteriori confronti ed approfondimenti.

## Introduzione

Il trattato di Schengen rappresenta probabilmente uno dei passaggi fondamentali per la costruzione di un'identità e di uno spazio che si possano definire davvero europei. La creazione di uno spazio di libertà, giustizia e sicurezza, in una unione che nacque prevalentemente per soddisfare delle esigenze economiche, fu una profonda e decisiva svolta nel processo di integrazione. Già nel preambolo del Trattato sull'Unione Europea (TUE) è chiaro l'impegno, da parte dell'UE, a garantire ai propri cittadini uno spazio in cui poter circolare liberamente e in condizioni di sicurezza e giustizia accessibili a tutti. L'articolo 3, par. 2, del TUE recita infatti:

L'Unione offre ai suoi cittadini uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia senza frontiere interne, in cui sia assicurata la libera circolazione delle persone insieme a misure appropriate per quanto concerne i controlli alle frontiere esterne, l'asilo, l'immigrazione, la prevenzione della criminalità e la lotta contro quest'ultima.

Ciò comporta (o dovrebbe comportare) un approccio comune e univoco su diverse materie, quali immigrazione, controllo delle frontiere, politiche di accoglienza dei rifugiati, contrasto al terrorismo, alla criminalità organizzata e così via. La previsione di uno spazio interstatale libero da qualsiasi controllo intrafrontaliero rappresenta una profonda innovazione, dando una prospettiva per niente affatto banale, ossia quella della pos-

sibile realizzazione di una profonda e salda integrazione nell'area europea, che passa, in questo caso, dalla costruzione di un territorio comune; territorio che, secondo Temistocle Martines, costituisce l'ambito spaziale di riferimento degli interessi comunitari. Pertanto uno spazio comune evoca lo svilupparsi di un campo di interessi comuni, che di regola sono indicativi della formazione di una comunità statale. Ora non si pretende di considerare lo spazio in questione come uno Stato vero e proprio, ma la struttura *sui generis* dell'organizzazione europea, e le caratteristiche evidenziate in precedenza, sono delle chiare indicazioni della volontà di perseguire un più ampio obiettivo di integrazione profonda tra le singole comunità statali. Sempre secondo Martines, è stato osservato che il sorgere della Comunità europea ha dato vita appunto a un fenomeno di integrazione, che si basa, per quanto riguarda l'impianto normativo italiano, sull'art. 11 della costituzione che sancisce che

l'Italia[...] consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo.

Ed è proprio qui che si innesta la previsione di uno spazio di libertà, giustizia e sicurezza, quale l'area Schengen si prefigura essere. L'Unione europea si trova quindi davanti a una sfida importantissima, ossia quella di garantire e salvaguardare la libertà delle persone e dei cittadini, senza sacrificare le necessarie e dovute esigenze di tutela e ordine pubblico, bilanciando però tali necessità con la possibilità per i cittadini di Stati terzi, di accedere, ovviamente in maniera legale, a tale spazio.