

**IL CATALOGO SCHENGEN (UE)  
DEDICATO AI CONTROLLI ALLE  
FRONTIERE ESTERNE: PARZIALE  
AGGIORNAMENTO\***

Il *catalogo Schengen* (UE) concernente i *controlli alle frontiere esterne*, il *rimpatrio* e la *riammissione*<sup>1</sup> costituisce un significativo *strumento* che contiene una valida raccolta di nozioni, atti e documenti nonché una serie di *raccomandazioni* e *buone pratiche* senza dubbio utili per "orientarsi" nell'ambito di settori particolarmente delicati e complessi.

La parte prima del *catalogo Schengen* (UE) dedicata ai controlli alle frontiere esterne presenta però profili di indubbio interesse per quanto riguarda l'*indicazione* di determinati "elementi" che potrebbero rivelarsi significativi anche nell'ambito della "*costruzione*" di un «sistema» europeo «di gestione integrata delle frontiere esterne» (art. 77, par. 1, lett. c., del TFUE). Più in particolare, la suddetta parte del *catalogo Schengen* (UE) concerne l'analisi di determinati "elementi" considerati (appunto) significativi nell'ambito della corretta gestione integrata delle frontiere vale a dire<sup>2</sup>: l'attività di *controllo di frontiera* (*verifica e sorveglianza di frontiera*); l'attività di *individuazione e investigazione della criminalità transfrontaliera*; l'applicazione di un *modello di controllo dell'accesso articolato su quattro livelli*; la *cooperazione tra servizi preposti alla gestione delle frontiere e la cooperazione internazionale*; il *coordinamento e la coerenza* (nell'ambito delle diverse attività o azioni) degli Stati membri, delle istituzioni e degli organi dell'Unione europea. Occorre quindi procedere ad una rapida ma puntuale rassegna della "*funzione*" di detti "elementi":

\* Versione, parzialmente aggiornata, della nota pubblicata sul n. 2/2011 della rivista *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, p. 375 ss.

<sup>1</sup> Cfr. doc. n. 7864/09 del Consiglio dell'Unione europea del 19 marzo 2009, p. 2 ss., consultabile sul sito internet <http://register.consilium.europa.eu/>.

<sup>2</sup> *Ivi*, p. 8 ss.

a. l'attività di *controllo di frontiera* rappresenta «un elemento centrale nella lotta contro l'immigrazione clandestina e la tratta degli esseri umani nonché nella prevenzione di qualunque minaccia per la sicurezza interna, l'ordine pubblico, la salute pubblica e le relazioni internazionali degli Stati membri»<sup>3</sup>: la *verifica* e la *sorveglianza* costituiscono quindi «elementi fondamentali» della "gestione" di questo settore<sup>4</sup> (appare significativo ricordare che la *raccomandazione* n. 33, sostanzialmente, *invita* ad applicare la disciplina contemplata dal «*codice frontiere Schengen*» nelle *verifiche* effettuate ai valichi di *frontiera*<sup>5</sup>, anche al fine di applicare correttamente il c.d. *acquis di Schengen*<sup>6</sup>. Appare altresì significativo rammentare che il «Manuale pratico per le guardie di frontiera (Manuale Schengen) comune, ad uso delle autorità competenti degli Stati membri per lo svolgimento del controllo di frontiera sulle persone» contiene rilevanti *indicazioni* (anche) per quanto riguarda l'attività di *sorveglianza* non solo dei valichi di frontiera ma anche in punti diversi dai suddetti valichi<sup>7</sup>: si tratta,

<sup>3</sup> *Ivi*, p. 12. Sulla «tratta di esseri umani»: la recente direttiva 2011/36/UE (in GUUE n. L 101 del 15 aprile 2011, p. 1 ss.), in merito v. C. GABRIELLI, *La direttiva sulla tratta di esseri umani tra cooperazione giudiziaria penale, contrasto dell'immigrazione illegale e tutela dei diritti*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2011, p. 609 ss.; G. CELLAMARE, *Lezioni su la disciplina dell'immigrazione irregolare nell'Unione europea*, Torino, 2011, p. 17 ss.

<sup>4</sup> *Ibidem*.

<sup>5</sup> Cfr. doc. n. 7864/09, *cit. supra*, nota 1, p. 23. Sul *codice* (anche per rilevanti riferimenti) v. da ultimo S. PEERS, *Amending the EU's Borders Code, Statewatch analysis*, 2012, p. 1 ss., consultabile sul sito internet <http://www.statewatch.org/analyses/no-176-schengen-borders-code.pdf>.

<sup>6</sup> *Ivi*, p. 6. Sull'*acquis di Schengen* (nonché il suo successivo sviluppo) cfr., tra i tanti, B. NASCIBENE, *Lo «spazio Schengen»: libertà di circolazione e controlli alle frontiere esterne*, in *Divenire sociale e adeguamento del diritto. Studi in onore di Francesco Capotorti*, vol. II, Milano, 1999, p. 309 ss.; E. GUILD, *Moving the Borders of Europe*, Inaugural Lecture, University of Nijmegen, 2001, p. 13 ss., consultabile sul sito internet <http://cmr.jur.ru.nl/cmr/docs/oratie.eg.pdf>; G. CELLAMARE, *La disciplina dell'immigrazione nell'Unione europea*, Torino, 2006, p. 64 ss.; G. CAGGIANO, *Le nuove politiche dei controlli alle frontiere, dell'asilo e dell'immigrazione nello Spazio unificato di libertà, sicurezza e giustizia*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2008, p. 125 ss.; A. ADINOLFI, *La libertà di circolazione delle persone e la politica dell'immigrazione*, in G. STROZZI (a cura di), *Diritto dell'Unione europea. Parte speciale*, III ed., Torino, 2010, p. 145 ss.

<sup>7</sup> Cfr. il documento della Commissione C (2006) 5186 definitivo in doc. 15010/06 del Consiglio

appunto, di rilevanti *indicazioni* da "seguire" anche alla luce della *proposta* che contempla una particolare disciplina relativa alla *possibilità* di istituire «valichi di frontiera condivisi»<sup>8</sup>). Occorrerebbe (però) poter contare di risorse e mezzi adeguati, ad esempio: personale competente; infrastrutture e strumenti di sorveglianza adatti<sup>9</sup> (anche per quanto concerne la raccolta di informazioni e dati relativi alla c.d. *analisi dei rischi* che rappresenta uno "strumento" davvero importante per fronteggiare tempestivamente determinati casi già rilevati alla frontiera<sup>10</sup>);

b. l'attività di *individuazione e investigazione della criminalità transfrontaliera* costituisce un "elemento" rilevante nel quadro del contrasto alle diverse *forme* di criminalità transfrontaliera (ad esempio: le attività delle organizzazioni criminali dedite al contrabbando di migranti clandestini<sup>11</sup>): pertanto, al fine (anche) di *garantire* la «sicurezza interna degli Stati membri» sarebbe opportuno avviare una «strettissima cooperazione tra servizi» attraverso (ad esempio) la «condivisione di intelligence, l'istituzione di squadre investigative comuni, banche dati comuni e l'agevole scambio di informazioni»<sup>12</sup>;

c. l'applicazione di un *modello di controllo dell'accesso articolato su quattro livelli* concerne l'attuazione di determinate "misure" per (diverso) livello<sup>13</sup>:

---

dell'Unione europea del 9 novembre 2006, p. 2 ss., spec. pp. 78-79.

<sup>8</sup> In merito, sia consentito di rinviare a G. LICASTRO, *L'evoluzione del "controllo di frontiera": i «valichi di frontiera condivisi»*, in *Dir. com. sc. int.*, 2011, p. 769 ss., spec. p. 770 s.

<sup>9</sup> Cfr. doc. n. 7864/09, *cit. supra*, nota 1, pp. 12-13.

<sup>10</sup> *Ivi*, p. 11.

<sup>11</sup> Riguardo il contrabbando di migranti («*smuggling of migrants*») v. G. PALMISANO, *Profili di rilevanza giuridica internazionale del traffico di migranti*, in ID. (a cura di), *Il contrasto al traffico di migranti nel diritto internazionale, comunitario e interno*, Milano, 2008, pp. 53-80. *Ersiliagrazia Spatafora* considera il *codice* uno strumento (ovviamente, di diritto Ue) per contrastare il suddetto fenomeno cfr. E. SPATAFORA, *Il contrasto al traffico di migranti nel contesto giuridico internazionale e comunitario*, *ivi*, pp. 18-19. Riguardo le summenzionate *organizzazioni criminali* v. anche lo studio (prevalentemente sociologico) di F. PASTORE, P. MONZINI, G. SCIORTINO, *Schengen's Soft Underbelly? Irregular Migration and Human Smuggling across Land and Sea Borders to Italy*, in *International Migration*, 2006, pp. 95-119.

<sup>12</sup> Cfr. doc. n. 7864/09, *cit. supra*, nota 1, p. 13.

<sup>13</sup> *Ivi*, p. 13.

- primo livello: consulenza e formazione in materia di *visti* sia del personale consolare presso le sedi consolari sia del personale dei vettori presso i Paesi terzi (di origine o di transito) a rischio di immigrazione clandestina<sup>14</sup>;

- secondo livello: accordi di cooperazione con i Paesi *limitrofi* tesi a istituire, nel quadro (del rafforzamento) della «sicurezza alle frontiere», opportuni «meccanismi operativi» riguardanti (ad esempio) lo scambio di informazioni<sup>15</sup>;

- terzo livello: controllo di frontiera teso ad assicurare (anche) il contrasto all'attraversamento illegale (ovviamente della frontiera) attuato (ad esempio) mediante documenti falsi<sup>16</sup>;

- quarto livello: controllo all'interno del c.d. spazio Schengen attraverso (ad esempio) ispezioni e verifiche: le persone presenti irregolarmente nel territorio di uno Stato membro dovrebbero essere *rimpatriate*<sup>17</sup> nel (loro) Paese di origine<sup>18</sup> (appare importante ricordare, succintamente, che la parte seconda del *catalogo Schengen* (UE) dedicata al *rimpatrio* e alla *riammissione* sottolinea la necessità di *trattare* i migranti clandestini<sup>19</sup> «con umanità e rispetto»<sup>20</sup> nonché di *osservare* il principio di non-respingimento<sup>21</sup>);

d. la *cooperazione tra servizi preposti alla gestione delle frontiere e la cooperazione internazionale*: la *cooperazione tra servizi*

---

<sup>14</sup> *Ivi*, p. 14.

<sup>15</sup> *Ibidem*.

<sup>16</sup> *Ibidem*.

<sup>17</sup> Sul *rimpatrio* v. anche L. ALENI, *La politica dell'Unione Europea in materia di rimpatrio e il rispetto dei diritti fondamentali*, in *Dir. Un. Eur.*, 2006, pp. 585-606. Con particolare riferimento alla direttiva *rimpatri* (in GUUE n. L 348 del 24 dicembre 2008, p. 98 ss.) v. da ultimo G. CELLAMARE, *Lezioni su la disciplina dell'immigrazione irregolare nell'Unione europea*, *cit. supra*, nota 3, p. 47 ss. (nonché la dottrina *ivi* richiamata).

<sup>18</sup> Cfr. doc. n. 7864/09, *cit. supra*, nota 1, p. 14.

<sup>19</sup> In argomento v. G. PALMISANO, *Il trattamento del migrante clandestino*, in E. TRIGGIANI (a cura di), *Europa e Mediterraneo. Le regole per la costruzione di una società integrata*, Atti del XIV Convegno della Società Italiana di Diritto Internazionale (Bari, 18-19 giugno 2009), Napoli, 2010, pp. 289-321.

<sup>20</sup> Cfr. doc. n. 7864/09, *cit. supra*, nota 1, p. 46.

<sup>21</sup> *Ivi*, p. 50, *raccomandazione* n. 2. Sul principio di non-respingimento v. anche M. SPATTI, *I limiti all'esclusione degli stranieri dal territorio dell'Unione europea*, Torino, 2010, pp. 195-250 (nonché la dottrina *ivi* richiamata).

rappresenta senza dubbio un ulteriore "elemento" rilevante per contrastare le diverse forme di criminalità transfrontaliera, ad esempio, nell'ambito dell'organizzazione di operazioni congiunte<sup>22</sup>. Occorrerebbe considerare «essenziale» anche la cooperazione (ovviamente tra Stati membri) con l'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea (FRONTEX)<sup>23</sup> allo scopo (ad esempio) di «sviluppare migliori pratiche per la gestione delle frontiere» nel contesto specifico di un'operazione congiunta coordinata appunto da FRONTEX<sup>24</sup>. Per quanto concerne invece la cooperazione internazionale occorrerebbe considerare di sviluppare (anche) una cooperazione con tutti i Paesi terzi limitrofi «nonché [con] i principali paesi di origine e di transito dell'immigrazione clandestina verso gli Stati membri interessati»<sup>25</sup>;

e. il coordinamento e la coerenza (nell'ambito delle diverse attività o azioni) degli Stati membri, delle istituzioni e degli organi dell'Unione europea costituisce un ulteriore "elemento" rilevante nell'ambito (appunto) della "gestione" del settore frontiere. Gli Stati membri (ad esempio) dovrebbero utilizzare (specificamente) gli «strumenti comuni» previsti, ad esempio: «il manuale Schengen per la formazione e i controlli alle frontiere»<sup>26</sup> (che rappresenta una "guida" fondamentale per le guardie di frontiera<sup>27</sup>).

<sup>22</sup> *Ivi*, p. 15.

<sup>23</sup> Cfr. Regolamento (CE) n. 2007/2004 (in GUUE n. L 349 del 25 novembre 2004, p. 1 ss.) nonché le significative modifiche apportate dal recente Regolamento (UE) n. 1168/2011 (in GUUE n. L 304 del 22 novembre 2011, p. 1 ss.). Sull'Agenzia FRONTEX v. anche G. CAGGIANO, *Attività e prospettive di intervento dell'Agenzia FRONTEX nel Mediterraneo*, in E. TRIGGIANI (a cura di), *Europa e Mediterraneo*, cit. *supra*, nota 19, pp. 403-427 (nonché la dottrina *ivi* richiamata).

<sup>24</sup> Cfr. doc. n. 7864/09, cit. *supra*, nota 1, p. 15.

<sup>25</sup> *Ivi*, p. 16.

<sup>26</sup> *Ibidem*.

<sup>27</sup> Cfr. inoltre il doc. n. 13380/10 del Consiglio dell'Unione europea dell'8 settembre 2010, *Raccomandazione della Commissione* del 16 agosto 2010 (C (2010) 5559 definitivo) che modifica la raccomandazione che istituisce un "Manuale pratico per le guardie di frontiera" (*Manuale Schengen comune, ad uso delle autorità competenti degli Stati membri per lo svolgimento del controllo di frontiera sulle persone* (C (2006) 5186 definitivo), p. 2 ss.

La parte prima del *catalogo Schengen* (UE) dedicata ai controlli alle frontiere esterne precisa infine che nell'ambito (anche) della "costruzione" della gestione integrata delle frontiere occorre (ovviamente) tener conto dei possibili sviluppi (futuri) delle iniziative o azioni (già) intraprese in questo settore<sup>28</sup> (appare opportuno quindi ricordare, succintamente, che il *Programma di Stoccolma*<sup>29</sup> ritiene significativo continuare a sviluppare gradualmente il c.d. «sistema EUROSUR»<sup>30</sup>: tale "sistema" si prefigge l'obiettivo «di rafforzare il controllo delle frontiere esterne dello spazio Schengen» attraverso l'istituzione di «un meccanismo che permetterà alle autorità degli Stati membri preposte alla sorveglianza delle frontiere di condividere informazioni operative e cooperare tra loro e con l'Agenzia [FRONTEX] al fine di ridurre le perdite di vite umane in mare e il numero di migranti irregolari che entrano clandestinamente nell'UE, e di aumentare la sicurezza interna prevenendo reati transfrontalieri (...)»<sup>31</sup>).

**Giuseppe Licastro**

<sup>28</sup> Cfr. doc. n. 7864/09, cit. *supra*, nota 1, p. 17.

<sup>29</sup> Cfr. GUUE n. C 115 del 4 maggio 2010, p. 26.

<sup>30</sup> Riguardo «EUROSUR» sia consentito di rinviare (anche) a G. LICASTRO, *La Comunicazione della Commissione sulla «creazione di un sistema europeo di sorveglianza delle frontiere (EUROSUR)»*, in *Dir. com. sc. int.*, 2008, p. 613 ss.

<sup>31</sup> Cfr., da ultimo, la *Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il sistema europeo di sorveglianza delle frontiere (EUROSUR)*, in doc. COM(2011) 873 definitivo, del 12 dicembre 2011, p. 1 (corsivo aggiunto); cfr. anche p. 2 ss.