

## Il “codice frontiere Schengen” e l’allargamento dell’Unione europea

di *Giuseppe Licastro*

Il “codice frontiere Schengen”<sup>1</sup> nonché il suo *sviluppo* (v. *infra* la *proposta* di modifica) rappresenta un significativo *strumento* anche nel contesto dell’allargamento dell’Unione europea<sup>2</sup> (occorre succintamente ricordare che l’adesione all’*acquis* di Schengen nonché al suo ulteriore sviluppo costituisce una *condizione*, contemplata all’art. 7 del “protocollo (n. 19) sull’*acquis* di Schengen integrato nell’ambito dell’Unione europea”<sup>3</sup>, da ‘*osservare*’ obbligatoriamente per [poter] aderire all’Unione europea). Il testo concernente l’adesione della Croazia all’Ue (in vigore a partire dal 1° luglio 2013 secondo quanto stabilito dall’art. 3, par. 3, salvo la *deroga* prevista dal par. 5 del citato articolo del Trattato di adesione<sup>4</sup> con specifico riferimento alla parte relativa anche alla gestione delle frontiere esterne regolata appunto all’art. 36 dell’Atto di adesione<sup>5</sup>) prevede (infatti) diverse disposizioni relative all’*acquis* di Schengen nonché al suo ulteriore sviluppo contemplate, ad esempio:

1. all’art. 4, dell’Atto di adesione<sup>6</sup>;
2. all’Allegato II dell’Atto di adesione, dedicato all’“elenco delle disposizioni dell’*acquis* di Schengen integrate nell’ambito dell’Unione europea e degli atti basati sul medesimo o ad esso altrimenti collegati (...)”<sup>7</sup>.

<sup>1</sup> Cfr. Regolamento (CE) n. 562/2006 in GUUE L 105 del 13 aprile 2006, p. 1 ss. Sul ‘*codice frontiere Schengen*’ v., in particolare, E. GUILD, *Danger – borders under construction: assessing the first five years of border policy in an area of freedom, security and justice*, in J. DE ZWAAN, F. GOUDAPPEL (eds.), *Freedom, Security and Justice in the European Union: Implementation of the Hague Programme*, The Hague, 2006, p. 62 ss.

<sup>2</sup> Sull’*allargamento* v. A. LANG, *La politica di allargamento dell’Unione europea*, in *Studi sull’integrazione europea*, 2010, p. 477 ss.

<sup>3</sup> Cfr. GUUE C 83 del 30 marzo 2010, p. 292. Riguardo il suddetto *acquis* v., da ultimo, 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>4</sup> Cfr. il testo del *Trattato* tra gli Stati membri dell’Unione europea e la Repubblica di Croazia relativo all’adesione della Repubblica di Croazia all’Unione europea in doc. n. 14409/11 del Consiglio dell’Unione europea del 7 novembre 2011, p. 1 ss.

<sup>5</sup> Cfr. il testo dell’*Atto relativo alle condizioni di adesione della Repubblica di Croazia e agli adattamenti del TUE, del TFUE e del Trattato CEEA* in doc. n. 14409/11, *cit.*, p. 1 ss.

<sup>6</sup> Cfr. il testo dell’*Atto relativo alle condizioni di adesione della Repubblica di Croazia e agli adattamenti*, *cit.*

Occorre quindi procedere ad una breve ma puntuale disamina delle disposizioni rilevanti contemplate appunto nel testo concernente la suddetta *Adesione* della Croazia al fine di comprendere la significativa ‘funzione’ che il *codice assume* nel contesto dell’allargamento dell’Unione europea con particolare riferimento alla disciplina relativa alla *gestione* delle frontiere esterne (nell’ambito della frontiera *terrestre*):

a. l’art. 4, par. 1, dell’Atto di adesione (v. *supra* 1.) prevede (sostanzialmente) che il *codice* nonché il suo ulteriore sviluppo “sono vincolanti e si applicano”, secondo quanto previsto all’Allegato II, dalla data di adesione; invece, le disposizioni contemplate dal *codice* nonché dal suo ulteriore sviluppo “non rientranti” nel par. 1 del citato articolo “pur essendo vincolanti (...) dalla data di adesione, si applicano (...) solo in virtù di una decisione adottata dal Consiglio”<sup>8</sup> (art. 4, par. 2, dell’Atto di adesione): riguardo tale *decisione*, appare importante rinviare anche al contenuto della “Dichiarazione comune sulla piena applicazione delle disposizioni dell’*acquis* di Schengen” allegata all’Atto finale<sup>9</sup> che *considera* l’attuale ‘*posizione*’ di Bulgaria e Romania relativamente all’*acquis* di Schengen;

b. l’Allegato II dell’Atto di adesione (v. *supra* 2.) precisa (appunto) le disposizioni applicabili e vincolanti (‘a decorrere’) dall’adesione: si applicheranno (dunque) le diverse disposizioni contemplate dal *codice* in materia di frontiere *esterne* (ossia, gli articoli 4-19 previsti dal Titolo II concernenti i *principi* relativi all’attraversamento delle suddette frontiere (art. 4), le condizioni di ingresso per i cittadini di Paesi terzi (art. 5<sup>10</sup>), le “verifiche” da effettuare sulle persone all’atto dell’attraversamento delle summenzionate frontiere (art. 7), la “presunzione in ordine alle condizioni relative alla durata del soggiorno” (art. 11), la “sorveglianza di frontiera” (art. 12), il ‘regime’ in materia di *respingimento* (art. 13)<sup>11</sup>) tranne quelle che riguardano sia la *deroga* in materia di *condizioni di ingresso* dei

---

<sup>7</sup> Cfr. il testo dell’*elenco delle disposizioni dell’acquis di Schengen integrate nell’ambito dell’Unione europea e degli atti basati sul medesimo o ad esso altrimenti collegati* (...) in doc. n. 14409/11, *cit.*, p. 1 ss.

<sup>8</sup> In merito alla “decisione del Consiglio”, in dottrina, cfr. G. CELLAMARE, *La disciplina dell’immigrazione nell’Unione europea*, Torino, 2006, p. 80 ss.

<sup>9</sup> Cfr. il succitato testo della *Dichiarazione comune sulla piena applicazione delle disposizioni dell’acquis di Schengen* in doc. n. 14409/11, *cit.*, p. 1. L’*Atto finale* in doc. n. 14409/11, *cit.*, p. 1 ss.

<sup>10</sup> Tuttavia, il par. 4 del suddetto articolo prevede delle *deroghe*.

<sup>11</sup> Per un’analisi delle “diverse forme di esclusione” degli stranieri dal territorio dell’Ue (nonché i relativi *limiti*) nel quadro dell’ordinamento internazionale e dell’Unione europea v. lo *studio* recente di M. SPATTI, *I*

cittadini di Paesi terzi relativamente al *transito* contemplata all'art. 5, par. 4, lett. *a*. (ovviamente del *codice*) sia il 'sistema d'informazione Schengen' (appare utile *notare* che nel testo dell'Allegato II dell'Atto di Adesione [ovviamente in esame] non figurano significativi *atti* concernenti, appunto, il 'Sistema d'Informazione Schengen di seconda generazione - SIS II', come ad esempio: il regolamento (CE) n. 1987/2006; il regolamento (CE) n. 1104/2008<sup>12</sup>); mentre non si applicheranno le disposizioni che regolano l'attraversamento delle frontiere interne previste sia dall'art. 1 sia (soprattutto) dal Titolo III (ovviamente del *codice*): appare, pertanto, (qui) opportuno riportare un '*passo*' contenuto in un rilevante documento della Commissione, senza dubbio ancora attuale, dal titolo "Verso una gestione integrata delle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea" che sottolinea (anche) la necessità di *salvaguardare*, in uno "spazio senza frontiere interne"<sup>13</sup>, la "sicurezza interna comune" nel contesto dell'*allargamento*: "l'adesione all'Unione europea non significa automaticamente che un nuovo Stato membro sia autorizzato ad applicare l'integralità dell'*acquis* di Schengen, poiché a tal fine è necessaria una specifica decisione del Consiglio [v. appunto *supra* lettera *a*.] previa constatazione che lo Stato membro ha raggiunto il livello richiesto di sicurezza alle frontiere esterne"<sup>14</sup>.

Occorre però *completare* il quadro brevemente delineato, *richiamando* alcune delle rilevanti modifiche da apportare al *codice* previste in una recente *proposta*<sup>15</sup> che *incidono*, appunto, sulla significativa 'funzione' che questo "*strumento*" *assume* nel contesto dell'*allargamento* dell'Unione europea con particolare riferimento alla disciplina relativa alla *gestione* delle

---

*limiti all'esclusione degli stranieri dal territorio dell'Unione europea*, Torino, 2010, p. 1 ss., spec. p. 15 ss. (nonché la dottrina *ivi* richiamata).

<sup>12</sup> Cfr. rispettivamente: GUUE L 381 del 28 dicembre 2006, p. 4 ss.; GUUE L 299 dell'8 novembre 2008, p. 1 ss.

<sup>13</sup> Riguardo il summenzionato "spazio" cfr. A. LANG, *L'Unione europea quale spazio senza frontiere interne: implicazioni per i cittadini dei paesi confinanti*, in C. FIAMINGO, E. GIUNCHI (a cura di), *Muri, confini, passaggi. Studi storico-politici e prospettive giuridiche*, Milano, 2009, p. 244 ss.

<sup>14</sup> Cfr. doc. COM(2002) 233 definitivo, del 7 maggio 2002, pp. 4-5. Occorre inoltre *aggiungere* che "l'attuazione in due tempi" del suddetto *acquis* comporta, come rilevato da G. CELLAMARE, *La disciplina dell'immigrazione*, cit. p. 116, la *presenza* di "'frontiere esterne temporanee' tra" il nuovo Stato membro "e quelli già parti dell'*acquis*".

<sup>15</sup> Cfr. doc. COM(2011) 118 definitivo, del 10 marzo 2011, *Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio (...)*, p. 2 ss. (la *proposta* contempla anche solo alcune 'modifiche' alla *Convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen*).

frontiere esterne (nell'ambito della frontiera *terrestre*). Più in particolare, appare importante (qui) *considerare* (succintamente) le seguenti tre modifiche:

- la prima riguarda la *deroga* in materia di *condizioni di ingresso* dei cittadini di Paesi terzi relativamente al *transito* contemplata all'art. 5, par. 4, lett. *a.*, del *codice* (v. però *supra* lettera *b.*): “i cittadini di paesi terzi che non soddisfano tutte le condizioni di cui al paragrafo 1, ma che sono in possesso di un permesso di soggiorno o di un visto per soggiorno di lunga durata, sono ammessi ad entrare nel territorio degli altri Stati membri ai fini di transito, affinché possano raggiungere il territorio dello Stato membro che ha rilasciato il permesso di soggiorno o il visto di soggiorno di lunga durata, a meno che non figurino nell'elenco nazionale delle persone segnalate dallo Stato membro alle cui frontiere esterne si presentano e che tale segnalazione non sia accompagnata da istruzioni di respingere o rifiutare il transito”<sup>16</sup>;

- la seconda *richiama* espressamente l'applicazione della direttiva *rimpatri*<sup>17</sup> (*atto* che figura tra i numerosi atti [etc.] ‘*considerati*’ all'Allegato II dell'Atto di adesione [v. *supra* 2.]) nel quadro della disciplina sulla “presunzione in ordine alle condizioni relative alla durata del soggiorno” (prevista ovviamente dal *codice*<sup>18</sup>);

- la *terza* prevede la *possibilità* di istituire “valichi di frontiera condivisi”: la *possibilità* quindi di concludere *accordi* bilaterali di *cooperazione* (Stati membri-Paesi terzi *limitrofi*) nel quadro del “controllo di frontiera”<sup>19</sup> (secondo quanto *esplicitato* all'art. 2, par. 9, del *codice*, il ‘controllo’ sostanzialmente concerne le *verifiche* e la *sorveglianza* ‘di frontiera’). Tale *possibilità* si caratterizza, ulteriormente, per una particolare “disciplina”, contemplata nel contesto del *punto* 1.1.4.3. “Valichi di frontiera condivisi situati sul territorio del paese terzo”, relativa al delicato *settore* della protezione internazionale che “sembrerebbe (...)”

<sup>16</sup> Cfr. doc. COM(2011) 118 definitivo, *cit.*, p. 16.

<sup>17</sup> Cfr. GUUE L 348 del 24 dicembre 2008, p. 98 ss. In dottrina v., tra gli altri, C. FAVILLI, *La direttiva rimpatri ovvero la mancata armonizzazione dell'espulsione dei cittadini di Paesi terzi*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2, 2009, p. 1 ss., consultabile in: [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it); F. ZORZI GIUSTINIANI, *Direttiva rimpatri e politica comunitaria in materia di immigrazione*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2009, p. 671 ss. Con particolare riferimento alle “garanzie procedurali” previste dalla summenzionata direttiva v. A. LIGUORI, *Le garanzie procedurali avverso l'espulsione degli immigrati in Europa*, II ed., Napoli, 2008, p. 163 ss., spec. p. 172 ss.

<sup>18</sup> Specificamente cfr. doc. COM(2011) 118 definitivo, *cit.*, p. 18 (n. 8, prima parte).

<sup>19</sup> Cfr. doc. COM(2011) 118 definitivo, *cit.*, p. 4.

istituire un'ulteriore, innovativa 'forma' di 'esternalizzazione minima' nel quadro (ovviamente) della *richiesta di protezione internazionale*" (specificamente: *punto 1.1.4.3., lett. a.*)<sup>20</sup>.

La *facoltà* (ovviamente della Croazia) di istituire "valichi di frontiera condivisi" con Paesi terzi *limitrofi* (ad esempio, fra i Paesi dell'*area dei Balcani*<sup>21</sup> occidentali, con la Serbia) potrebbe rappresentare una significativa *opportunità*, non solo per la Croazia ma anche per l'Unione tutta, per *contemperare* (eventuali) *esigenze* di sicurezza (ovviamente interna) e di protezione dei diritti umani.

---

<sup>20</sup> In merito cfr. G. LICASTRO, *L'evoluzione del "controllo di frontiera": i valichi di frontiera condivisi*, (anche) in *Foroeuropa* n. 5 settembre-ottobre 2011, p. 3 (nonché la dottrina *ivi* citata).

<sup>21</sup> Riguardo i Balcani v. anche E. HÖSCH, *Storia dei Balcani*, Bologna, 2006, p. 7 ss.