



PRESENTAZIONE DEL VOLUME

(a cura dell'autore o del curatore)

Informazioni generali

Autore: **Daniela Vitiello**

Titolo del volume: **Le frontiere esterne dell'Unione europea**

Casa editrice e luogo di stampa: **Cacucci, Bari**

Anno di pubblicazione: **2020**

Pagine complessive e costo del volume: **400, euro 36**

Informazioni sul volume

Il processo di integrazione delle frontiere esterne dell'Unione europea rappresenta un *unicum* nel panorama delle forme classiche di cooperazione istituzionalizzata tra Stati nella gestione del confine. La sua specificità è intrinsecamente legata a quella dell'Unione europea quale soggetto giuridico che fonda un ordinamento “di nuovo genere nel campo del diritto internazionale” e che – pur non essendo uno Stato – gode di alcune prerogative tipicamente associate alla sovranità nazionale. Tra queste, la gestione integrata delle frontiere esterne rappresenta uno degli ambiti di maggiore sviluppo e sperimentazione.

La nozione stessa di frontiera europea “integrata” viene concepita e sviluppata come espressione dell'autonomia dell'ordinamento sovranazionale e, pertanto, si emancipa dalla dogmatica classica del confine esterno come linea statica di demarcazione della giurisdizione statale per assumere i contorni di uno spazio di cooperazione amministrativa, con spiccata capacità “escludente” e di proiezione esterna. Il perimetro di questo spazio è determinato dalla saldatura della dimensione interna ed esterna delle politiche europee dello SLSG rispetto alle quali la gestione integrata delle frontiere esterne svolge una funzione servente: la politica di

immigrazione e asilo, la politica comune in materia di visti, la cooperazione Schengen, la politica europea di riammissione e la cooperazione giudiziaria e di polizia. In questa prospettiva, le frontiere “esterne” dell’Unione divengono frontiere “funzionali” di un sistema frontaliero diffuso ed esternalizzato, fatto di “zone di frontiera”, che non si trovano necessariamente lungo i confini terrestri, marittimi e aerei dell’Unione, ma anche nel territorio degli Stati membri e, talvolta, dei paesi terzi.

La nozione di frontiera europea “integrata” svolge, dunque, una funzione al medesimo tempo descrittiva e prescrittiva. Per un verso, designa il modo di essere della *fictio iuris* delle frontiere esterne europee, che non soggiace al concetto spazialmente connotato di “giurisdizione”, ma si “aggancia” all’ambito di applicazione materiale del diritto dell’Unione, ed è legato – quindi – alla “geometria variabile” delle politiche dello SLSG. Per altro verso, si concretizza in rapporti istituzionali multilivello e in forme di cooperazione operativa pluriordinamentale che producono effetti trasformativi del tradizionale bilanciamento tra la tutela dei diritti fondamentali e la difesa dei confini esterni, operato a livello statale.

Al medesimo tempo, il processo di integrazione delle frontiere europee offre un’interessante retrospettiva della crisi istituzionale e costituzionale dell’Unione europea, nonché spunti di riflessione utili al suo superamento. Il filo rosso che lega le diverse fasi di sviluppo della politica di gestione delle frontiere esterne è, invero, rintracciabile nella crescente tensione tra due prospettive. Da un lato, una visione liberale dell’Unione, fondata sulla libertà di movimento all’interno dei suoi confini e sulla salvaguardia, anche verso l’esterno, dei valori fondativi. Dall’altro, una visione “difensiva”, in cui l’Unione abbraccia un approccio tanto più securitario e iper-selettivo alla gestione del confine quanto più l’attraversamento di tale confine diviene strumento di “appropriazione” di diritti universali. Nella prima prospettiva, il governo dei flussi migratori attraverso le frontiere è il risultato di una gestione efficiente, alimentata dalla condivisione delle responsabilità, e coerente con l’obiettivo di garantire il rispetto dei diritti fondamentali. La seconda, invece, emula le logiche del controllo territoriale proprie dello Stato-nazione e si serve di espedienti tecnologici e dell’esternalizzazione per escludere i cittadini dei paesi terzi dal godimento dei diritti fondamentali riconosciuti a tutti nello spazio giuridico europeo.

Questa tensione riproduce, sul piano del diritto, la tipica dialettica giuspubblicistica autorità-libertà, ma traslata in un contesto spaziale e amministrativo del tutto nuovo, policentrico, a cavallo tra ordinamenti, regimi giuridici e aree di incerta attribuzione dal punto di vista normativo.

Il processo di integrazione delle frontiere esterne dell'Unione europea diviene, quindi, il terreno sul quale si possono meglio apprezzare i problemi giuridici che sorgono dall'adattamento della dialettica autorità-libertà alle specificità dello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia e dell'amministrazione dei suoi confini. All'interno del Volume, questi sviluppi sono affrontati all'interno di tre direttrici di analisi: (i) l'impatto del processo di integrazione delle frontiere esterne sulla cornice assiologico-costituzionale dell'ordinamento sovranazionale, sulla coerenza dello SLSG e, più in generale, sull'edificio europeo in crisi; (ii) gli effetti del potenziamento dell'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera (Frontex) sulla dimensione istituzionale della sorveglianza e, più in generale, sul federalismo esecutivo dell'Unione; (iii) le ricadute della cooperazione alle frontiere esterne sull'effettività dei diritti "di frontiera" e, più specificamente, sul diritto a un rimedio effettivo in caso di violazione dei diritti fondamentali.

In relazione alla prima direttrice, l'analisi mostra come lo sviluppo della politica di gestione integrata delle frontiere esterne abbia contribuito a esasperare la tensione tra la *rule of law* applicabile nello spazio giudiziario europeo e ai suoi confini, favorendo la riproduzione a livello sovranazionale della tendenza statale a fare dello *ius migrandi* un diritto "speciale", soggetto a regole proprie e sempre più attratto nella sfera del governo dell'emergenza.

In rapporto alla seconda direttrice, l'analisi si concentra sulla "rivoluzione" amministrativa conseguente al graduale accentramento della gestione operativa delle frontiere esterne nell'agenzia Frontex, che ha da ultimo condotto all'istituzione di una guardia di frontiera come struttura quasi-federale, con poteri esecutivi, contribuendo al contempo all'avanzata di forme di *enforcement* multilivello sempre più raffinate e complesse, rispetto alle quali i meccanismi di controllo faticano ad essere adeguati.

In ordine alla terza direttrice, l'analisi situa i summenzionati sviluppi normativo-istituzionali nella cornice della tutela individuale, illustrandone i rischi e le potenzialità. Per un verso, il rafforzamento di un'impostazione difensiva del controllo di frontiera concorre a "reificare" il cittadino del paese terzo che attraversa la frontiera senza regolare autorizzazione, rendendo evanescenti i "diritti di frontiera". Per altro verso, siffatta impostazione trasla il punto di contatto tra l'individuo e il "territorio" europeo in spazi "anomici", extraterritoriali, in cui l'esclusione dai diritti discende dalla negazione dello statuto giuridico del migrante quale essere umano, prima ancora che cittadino di un paese terzo.

Rispetto a queste tendenze, l'ultima riforma di Frontex promette di porre un

argine, attraverso lo sviluppo di un'amministrazione integrata e partecipata dei confini, in grado di meglio conciliare l'efficacia dei controlli con il rispetto dei diritti fondamentali e della *rule of law*, (*inter alia*) mediante l'introduzione di nuovi strumenti di controllo *in itinere* e il rafforzamento di quelli esistenti di controllo *ex post*. L'avanzamento dell'*accountability* di Frontex – sul piano giuridico-formale – ha condotto, nel corso dell'ultimo anno, a un numero crescente di inchieste e interrogazioni, soprattutto ad opera del Parlamento europeo, nonché alla proposizione del primo ricorso in carenza nei confronti dell'Agenzia.

Il conseguimento di un'amministrazione dei confini europei più rispettosa dello stato di diritto resta, tuttavia, rimesso all'adozione – in sede attuativa e concreta – di un diverso punto di bilanciamento tra le dimensioni della sicurezza e dell'efficienza, dell'autorità e della libertà. Un obiettivo che rende ormai improcrastinabile la decisione di raccogliere la sfida dalla quale dipende il futuro dello spazio Schengen e della stessa Unione: riuscire a coniugare libertà, sicurezza e giustizia al proprio interno e lungo i propri confini.