

GLOBOLITICAL

I4

## *Direttore*

Emanuela Claudia DEL RE  
Università degli Studi "Niccolò Cusano"

## *Comitato scientifico*

Luigi Vittorio FERRARIS  
Ambasciatore e Consigliere di Stato a.r.  
Università degli Studi di Roma "La Sapienza"

Roberto CIPRIANI  
Università degli Studi di Roma Tre

Franco PAVONCELLO  
John Cabot University

Ricardo René LAREMONT  
Binghamton University

Padraig O'MALLEY  
University of Massachussetts

Arta MUSARAJ  
Academicus International Scientific Journal

Gabriele MARRANCI  
Macquarie University

Azzedine LAYACHI  
St. John's University

Giovanni Maria MEROLA  
RMIT University Vietnam

Arvind MAHAPATRA  
University of Massachussetts

Gaetano DAMMACCO  
Università degli Studi di Bari "Aldo Moro"

## *Comitato editoriale*

Toni MILESKI  
Ss. Cyril and Methodius University

Anna Lisa GHINI  
Cultore della materia

## GLOBOLITICAL



Globolitical è un “luogo scientifico” di incontri con questioni palpitanti in molti ambiti, dalla geopolitica alla sociologia, alla geo-strategia, agli studi sui conflitti, sulle migrazioni e altro, tra terre, confini, genti e oltre.

L’analisi è attenta e coinvolgente, e apre sempre nuovi scenari con l’ambizione di superare i limiti e le resistenze del mondo attuale.

*Globolitical is a “scientific space” where it is possible to meet pulsating issues in geopolitics, sociology, conflict studies, geo-strategy, migrations and other, between lands, borders, peoples and beyond.*

*The analysis is accurate and involving, always opening new scenarios with the ambition of overcoming the limits and the resistances of today’s world.*



*Vai al contenuto multimediale*

# Schengen e il cross-border nell'Unione Europea

Sistemi territoriali e di sicurezza

*a cura di*

**Romina Fucà**

*Prefazione di*

Andrew Glencross

*Contributi di*

Serena Cubico, Javier De Carlos Izquierdo, Veronica Fincati  
Romina Fucà, Francesco Gastaldi, Altay A. Manço  
Marco Porcedda, Francesco Rosiello, Susanne Soederberg





Aracne editrice

[www.aracneeditrice.it](http://www.aracneeditrice.it)

[info@aracneeditrice.it](mailto:info@aracneeditrice.it)

Copyright © MMXIX

Gioacchino Onorati editore S.r.l. – unipersonale

[www.gioacchinoonoratieditore.it](http://www.gioacchinoonoratieditore.it)

[info@gioacchinoonoratieditore.it](mailto:info@gioacchinoonoratieditore.it)

via Vittorio Veneto, 20

00020 Canterano (RM)

(06) 45551463

ISBN 978-88-255-2950-0

*I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica,  
di riproduzione e di adattamento anche parziale,  
con qualsiasi mezzo, sono riservati per tutti i Paesi.*

*Non sono assolutamente consentite le fotocopie  
senza il permesso scritto dell'Editore.*

I edizione: dicembre 2019

*Alla memoria del Giudice G. Falcone (1939 – 1992)*





There may be occasions where people can meet and critique society, but to call this “civil society” is pure hypocrisy given the facts we have to endure.

Niklas Luhmann, *Why Does Society Describe Itself as Postmodern?*



## Indice

- 13 *Prefazione*  
*Andrew Glencross*
- 19 *Introduzione*  
*Romina Fucà*
- 39 *Cooperazione internazionale nell'UE*  
*Romina Fucà*
- 61 *Da Stoccolma al Trattato di Lisbona*  
*Romina Fucà, Marco Porcedda*
- 103 *Sicurezza sanitaria globale e governance*  
*Francesco Rosiello*
- 115 *Il modello di migrazione nell'Unione Europea*  
*Javier De Carlos Izquierdo*
- 129 *La rete di migrazione europea*  
*Romina Fucà*
- 177 *Le Health Cities*  
*Francesco Rosiello*
- 185 *Lavoro collettivo nell'Unione Europea e integrazione*  
*Romina Fucà*
- 199 *Progettare politiche locali a beneficio di tutti*  
*Altay A. Manço*

12	<i>Indice</i>
213	Risorse tecnologiche e rischi nell'Unione Europea <i>Romina Fucà</i>
227	Sistemi di allarme per la sicurezza marittima <i>Romina Fucà, Marco Porcedda</i>
243	Gestione dei rischi e spazi aperti <i>Romina Fucà</i>
271	Processi migratori e ordine pubblico. Il caso Genova <i>Francesco Gastaldi</i>
281	Cooperazione territoriale ed Eurometropoli <i>Romina Fucà</i>
301	La fiducia nelle democrazie <i>Romina Fucà, Serena Cubico</i>
317	Movimenti globali nell'urbanismo dell'austerità <i>Susanne Soederberg</i>
349	La narrazione sui migranti e le loro destinazioni <i>Veronica Fincati, Romina Fucà</i>
361	<i>Conclusioni</i>
367	<i>Autori</i>
371	<i>Bibliografia</i>
383	<i>Lista delle figure</i>
385	<i>Lista degli acronimi</i>
389	<i>Indice dei nomi</i>

## Prefazione

ANDREW GLENCROSS\*

Questo è un volume sulla gestione dei confini, ma è anche, allo stesso tempo, una ricerca approfondita sull'opportunità che potrebbe essere offerta dalla non conservazione dei confini e sulle conseguenze che tale scelta produrrebbe per una varietà di parti interessate sia a livello di governo territoriale che di società civile. I diversi contributi raggruppati a tal scopo in questo affascinante volume affrontano quindi il duplice problema del creare e disfare confini da una moltitudine di prospettive, attingendo anche ad una serie di modelli empirici. Ciò che aiuta ad impastare insieme l'analisi individuale portata avanti dai diversi autori è il modo in cui essi hanno fatto luce sui processi di inclusione ed esclusione inerenti alla gestione dello spazio Schengen — esperimento europeo di innegabile unicità. Il volume cala il sipario sulla governance delle frontiere sovranazionali, indicando la prassi consolidata attraverso la quale sicurezza sia interna che esterna è stata riconfigurata in Europa

\* Prof. Andrew Glencross è Professore Associato in Politica e relazioni internazionali della Aston University di Birmingham, Regno Unito. È laureato presso l'Università di Cambridge (BA Social and Political Studies e M. Phil. Historical Studies), oltre ad essere un ex Joseph Hodges Choate Fellow alla Harvard University dal 2000–01. I suoi studi di dottorato si sono conclusi presso la prestigiosa European University Institute, Firenze, dove ha conseguito la tesi sotto la supervisione magistrale di Friedrich Kratochwil. Dal 2008 al 2010 è stato docente all'International Relations Program presso l'Università della Pennsylvania. È tornato in Europa nell'autunno 2010 prima con una cattedra all'Università di Aberdeen, e in seguito all'Università di Stirling nel 2013. Nel gennaio 2017 ha iniziato ad insegnare Scienza della Politica all'Università di Aston. I suoi interessi di ricerca includono l'integrazione europea, in particolare i negoziati sulla Brexit in corso e le questioni relative all'Eurozona, nonché la teoria delle relazioni internazionali. Nel 2016 ha pubblicato per Springer *Why the UK voted for Brexit: David Cameron's great miscalculation*. È Senior Fellow presso il Foreign Policy Research Institute di Philadelphia e Associate Editor presso ECPR Press.

grazie ad un cambiamento di lunga durata con implicazioni nella politica e nella governance nel nostro continente e altrove.

L'accordo di Schengen è stato creato nel 1985 come sistema inter-statale per migliorare i presupposti a mezzo dei quali merci e persone avrebbero continuato e continuano ad attraversare i confini tra un insieme selezionato e territorialmente contiguo di paesi europei. Oggi non è così che appare l'area Schengen: essa copre 26 paesi oltre ad includere una vasta serie di regolamentazioni per il controllo delle frontiere esterne, ed è segnatamente un quadro comune per l'ingresso di cittadini di paesi terzi insieme a numerose misure per la cooperazione di polizia e giudiziaria. Lo stress posto sulla conseguente architettura politico-legale a partire dalla crisi migratoria del 2015 — essenzialmente l'ingresso di oltre un milione di richiedenti asilo in un breve lasso di tempo — è ciò che rende questo volume così provvidenziale per addetti e non del settore.

Il sistema Schengen rotea sull'imprescindibilità da parte degli Stati di cooperare a soluzioni collettive dei problemi di governance territoriale che l'azione unilaterale non è in grado di risolvere. Tuttavia, il lavorare collettivamente richiede una mole indeterminata di fiducia e solidarietà. Altrettanto si può affermare che ciò dipende dalla ricerca di meccanismi volti a stabilire tali valori progressivamente e nel tempo. Gli sforzi nazionali continuano a coesistere insieme a processo decisionale e ad organizzazione sovranazionali. La crisi contemporanea di Schengen è perciò esattamente un'assenza di fiducia e solidarietà, malgrado l'accanito sviluppo delle sue norme giuridiche, dedicato, non in ultimo, alla sua istituzionalizzazione all'interno del più ampio sistema dell'UE. La natura di questa crisi emerge molto chiaramente da questo volume, che non a caso esamina con solerzia le conseguenze che accompagnano la chiusura dei confini nazionali, vale a dire la prassi più evidente di implementazione seguita alla lacerazione della fiducia tra partner internazionali, avvenuta dopo il 2015.

La curatrice di questo volume inizia senza perplessità nel primo capitolo col sollevare le sfide intellettuali e normative causate dalle molteplici minacce alla governance di Schengen. Inoltre, collegando questi cambiamenti alla riconfigurazione delle gerarchie politiche che segnano la governance territoriale in tutti gli Stati europei, il volume è in grado di porre le domande adatte a ripensare il futuro delle questioni relative alle frontiere nell'UE. Viene chiesto al lettore *prima facie* in quale maniera si può ponderare — in un clima politico spesso ostile —

l'offerta di protezione ai richiedenti asilo e il rimpatrio di coloro che non sono considerati richiedenti legittimi. Anche, in quale maniera è pensabile legiferare dogmaticamente e al contempo difendere culturalmente la coesione in uno spazio Schengen nel quale le condizioni per l'integrazione dei richiedenti asilo, di fatto, differiscono notevolmente, e in cui i paesi confinanti con *hot spots* della migrazione globale sono i maggiormente esposti. Infine, in quale modo il cambiamento climatico influenzerà la gestione degli spazi frontalieri in Europa e in quale modo il riscaldamento globale influenzerà i flussi migratori verso l'Europa.

Queste domande, e altre ancora, caratterizzano in modo equilibrato i diversi contributi accolti in questo volume, i quali convergono, talora per via di rinvii, sulla problematizzazione della nozione di sicurezza. I confini si prestano certo alla seducente promessa di sicurezza, sia fisica che economica, oltre a possedere un fascino culturale per coloro che sono nostalgici di un mondo meno globalizzato. Pertanto, il processo di non conservazione dei confini è intimamente congiunto a promesse politiche di sfida nei confronti di sempre nuove minacce e di celebrazione della migliore protezione per i cittadini. In questo contesto, dove si inserisce la protezione di valori democratici, soprattutto quando le nuove tecnologie in grado di destabilizzare la delicata calibrazione della libertà e della sicurezza sono al centro della gestione delle frontiere? La politicizzazione della migrazione, un fenomeno a sua volta legato a fattori *push and pull*, e che si prevede aumenterà in futuro, dimostra che l'Europa non è mai lontana da una situazione di emergenza come espressa da Schmitt (White, 2019). I flussi migratori sono suscettibili di indirizzare i politici ad avviare una dichiarazione di emergenza, la quale a proprio turno nello spazio Schengen rappresenta essenzialmente una disputa sulla sovranità, cioè su chi può vantare il diritto di chiudere i confini e in quale maniera.

Non sorprende affatto, anche seguendo l'impuntura scelta nel volume, come l'apologia reiterata riguardo il controllo delle frontiere in Europa sia al centro di molti dibattiti politici contemporanei. Marine Le Pen in Francia ha a lungo sostenuto un referendum sull'uscita da Schengen; ha anche relazionato la presenza di migranti privi di documenti presso Calais al fattore trainante del mercato del lavoro liberalizzato del Regno Unito. L'economista politico tedesco Wolfgang Streeck ha sostenuto che il voto del Regno Unito del 2016 per lasciare l'Unione europea è stato un effetto di propagazione della crisi dei rifugiati del 2015,

esito dello spasmo nell'area di Schengen (Streeck, 2016). Certamente, il fronte anti-UE non ha risparmiato alcuno sforzo durante la campagna referendaria per accusare l'UE di incapacità nel monitorare la migrazione illegale e le restrizioni alla sovranità nazionale derivate dall'adesione al principio della libera circolazione delle persone (Glencross, 2016). Schengen comporta di conseguenza taluni effetti sistemici sia sugli Stati membri che sui non membri, così come le politiche di gestione delle frontiere esterne hanno effetti importanti per i paesi terzi sotto forma di accordi internazionali per il rimpatrio, le operazioni per il contrasto del contrabbando, e tanto altro ancora. Il rafforzamento della coesione interna e della solidarietà all'interno di Schengen comporta spesso il costo di limitare i movimenti transfrontalieri sulla frontiera esterna o almeno di privilegiare alcuni titolari di passaporto rispetto ad altri.

In mezzo ad una fitta rete di interazioni e istituzioni, questo volume aggiunge una chiarezza dissetante su come sono sorti questi dilemmi morali e politici e su cosa si può ancora fare per risolverli. L'estensione degli argomenti trattati è notevole, una volta che si alternano la questione delle frontiere e dei visti, la cooperazione in materia di salute e farmaci (incluso il programma delle città *healthy* da parte di OMS), i regimi migratori dell'UE, le iniziative locali per l'integrazione, la sicurezza tecnologica e quella marittima, le *best practices* di gestione dei rischi in spazi aperti, le riflessioni sulla democrazia in Europa, aspetti di cooperazione territoriale ed Eurometropolis, casi di studio offerti da sfide proposte dall'integrazione in Italia e Germania. Il capitolo finale è forse quello che più spinge a riflettere, attraverso le storie dei migranti e le destinazioni anche esperienziali da loro raggiunte. Privilegiare le storie dei migranti, compresa la narratologia su di loro, è un promemoria salutare della necessità di esaminare le narrazioni, anche e soprattutto tipiche del giornalismo, che circondano la costruzione e la decostruzione dei confini. Dopo tutto, i confini non sono solo fatti materiali ma anche costruzioni sociali: *sono ciò che ne facciamo*. La loro esistenza e importanza possono rimanere anche dopo la scomparsa delle barriere fisiche. Di conseguenza, poiché di certo l'Europa guarda al futuro, questo volume chiede ai suoi lettori di riflettere attentamente su come si raccontano i confini e delle azioni che ciò incoraggia. La gestione dei confini è in questo meno una pratica manageriale che un processo politico contrastato.



## Riferimenti bibliografici

GLENCROSS A. (2016). *Why the UK voted for Brexit: David Cameron's great miscalculation*. Springer.

STREECK W. (2016). *Exploding Europe: Germany, the refugees and the British vote to leave*. SPERI Working Paper 31, University of Sheffield.

WHITE J. (2015). *Emergency Europe*. «Political Studies», 63(2): 300–318.



## Introduzione

ROMINA FUCÀ\*

Il volume ruota intorno ad obiettivi strategici per il futuro in onore degli SDGs — Obiettivi di sviluppo sostenibile, soprattutto il 16° e il 17° riguardanti rispettivamente “pace, giustizia e istituzioni solide” e “partnership per gli obiettivi” — e presenta l’avanzamento degli interessi relativi alla cooperazione internazionale, in particolare con gli Stati membri, gli attori e le parti interessate dell’Unione europea al fine di conoscere in modo migliore e, dove possibile, potenziare i sistemi territoriali e di sicurezza entro lo spazio Schengen.

Pensare a sistemi territoriali e di sicurezza nell’UE si riferisce dunque inevitabilmente a Schengen, i cui standard di coesione nelle regole di accettazione del transito di persone e merci nella metà degli anni 1980 hanno portato a una rivoluzione nella semplificazione di queste modalità, ma anche a conseguenze che non sono sempre intenzionali e non sempre sostenibili. Molto è conseguenza, nella quotidianità, del timore di una massiccia immigrazione, tanto che alcuni paesi dell’UE, tra i quali per adesso Francia, Germania, Austria, Norvegia, Svezia e Danimarca, hanno reintrodotti i controlli alle frontiere. Eppure, il meccanismo Schengen costituisce una base giuridica e pratica unica sia nel settore del valico di frontiera (sia dall’interno che dall’esterno) per motivi commerciali, come anche nel caso della potenziale ammissione di nuovi arrivati sul suolo europeo.

Interrogativi si aggiungono ad azioni e risorse che caratterizzano questioni critiche in una situazione nella quale punti cardine possono moltiplicarsi a seconda della scelta di una “buona” strategia che riconosca le sfide con le quali confrontarsi e scelga di adottare approcci per oltrepassarle. D’altra parte, una “cattiva” strategia potrebbe ignorare il

\* Dottore di ricerca in Teoria dei sistemi e sociologia dei processi normativi e culturali dell’Università di Macerata, Italia.

potere di scelta dell'Unione e accontentarsi di sistemare a random una serie continua di interessi e questioni spesso in conflitto tra loro. L'adagio sistemico che si ritrova ricorrente nei documenti prodotti dall'UE di visione–missione–valori–strategia sottolinea la natura sperimentale cui è sottoposta in questi anni l'Unione, non solamente per gli aspetti critici che ne contrassegnano la spesso incontenibile complessità, ma anche e soprattutto per le architetture strutturali e i relativi meccanismi di consegna delle decisioni<sup>1</sup>.

Non possiamo affermare di avere ottimi leaders che danno vita al senso delle missioni centrali, che possono cioè alleviare le preoccupazioni delle persone a tutti i livelli, sino a che questi leaders non sono in grado di dialogare con l'esterno, con l'ambiente nel quale operano, e dimostrare di conseguenza di non aver fatto uso di esercizi vuoti che danno apparenza di coerenza, bensì di aver messo in luogo delle strategie che sono umili, sagge, adatte al reale.

Anche, in certa maniera, più integrate sia con i singoli sistemi nazionali che con il contesto europeo in senso ampio.

Una gestione europea integrata delle frontiere a livello nazionale e dell'Unione, quale necessario corollario alla libera circolazione delle persone nell'ambito dell'Unione nonché componente essenziale di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia è fondamentale per migliorare la gestione della migrazione (Parlamento Europeo, 2016).

L'istituzione del 6 ottobre 2016 di una guardia costiera e di frontiera europea in qualità di corpo permanente di oltre 10.000 membri di personale operativo con poteri esecutivi per tutte le attività di sostegno efficace agli Stati membri sul terreno delle frontiere, ha cercato di far sì che l'UE possedesse collettivamente le capacità neces-

<sup>1</sup> Il tributo all'aggettivo sistemico nel riferimento a *visione–missione–valori–strategia*, è dovuto non solamente ad interessi accademici personali, ma all'innegabile sistema di feedback ad imbuto rovesciato che caratterizza la documentazione presa in considerazione. Ogni contributo nel volume ha affrontato gli stessi argomenti da una visuale leggermente diversa e con un avvicinamento/allontanamento della lente di ingrandimento sui fenomeni di volta in volta analizzati, proprio in onore del *System Thinking* (ST) nato a cavallo degli anni 1950 e 1970, e proliferato in decine di scuole di pensiero, le quali tutte hanno in comune l'attenzione per i meccanismi e per i mutamenti continui nei sistemi sociali (Arnold, 2014).