

SAGGIO

Sicurezza e libera circolazione: quali prospettive per l'area Schengen?¹

GIANPASQUALE PREITE
Università del Salento

RICCARDO ZAPPATORE
Università del Salento

Abstract

La questione della sicurezza e della libera circolazione dei cittadini nell'area Schengen assume una risonanza storica che risiede nella tensione tra ordini nazionali e liberalismo economico, ma è anche acquisizione evolutiva di un positivismo moderno risultato di esperienze politiche e trasformazioni democratiche tra Stati. Questo saggio indaga le implicazioni sulla sicurezza pubblica emerse dopo gli eventi terroristici del 2001, rispetto ai quali l'area Schengen ha contribuito a creare una nuova coscienza, nuove forme di garanzia e dispositivi di sicurezza per la protezione dello spazio comunitario. In altri termini Schengen alimenta quell'immaginario collettivo che vede nell'Unione Europea un'area di libertà e di opportunità per i cittadini dei suoi Stati membri che considerano la libertà di circolazione uno dei principali pilastri raggiunti con l'integrazione comunitaria. Tuttavia gli attacchi terroristici degli ultimi anni hanno messo in crisi questo modello, riproponendo scenari distopici che lasciano presagire ulteriori spazi per la vulnerabilità e la sopraffazione.

Parole chiave: sicurezza, libera circolazione, area Schengen, terrorismo

English version

The issue of security and the free movement of citizens in the Schengen area takes on a historical resonance that lies in the tension between national orders and economic liberalism but is also an evolutionary acquisition of modern positivism resulting from political experiences and democratic transformations between states. This essay investigates the implications on public security that emerged after the terrorist events of 2001, with respect to which the Schengen area helped to create a new consciousness, new forms of guarantee and security devices for the protection of the community space. In other words, Schengen fuels that collective imagination that sees the European Union as an area of freedom and opportunity for the citizens of its member states who consider freedom of movement to be one of the main pillars achieved through EU integration. However, the terrorist attacks of recent years have challenged this model, re-proposing dystopian scenarios that suggest further spaces for vulnerability and oppression.

Keywords: security, free movement, Schengen area, terrorism

¹ Questo saggio è frutto di una impostazione unitaria e condivisa fra i due firmatari. Per fini di riconoscimento accademico i paragrafi sono così attribuiti: a Gianpasquale Preite, l'introduzione e il paragrafo 1; a Riccardo Zappatore i paragrafi 2, 3 e le conclusioni.

Introduzione

La questione della libera circolazione dei cittadini assume una risonanza fortemente storica che risiede nella tensione tra ordini nazionali e liberalismo economico, ma è anche acquisizione di un positivismo moderno frutto di contraddizioni epocali, di esperienze rivoluzionarie e costituzionali, di universalità dei diritti e di trasformazioni democratiche degli Stati avvenute tra il XIX e il XX secolo. Nel tempo, istituzioni, strutture e apparati statuali hanno vissuto un progressivo adeguamento giuridico-costituzionale che ha reso possibile l'inclusione di un insieme di diritti e libertà sperimentati nel mondo anglo-sassone e sanciti formalmente dalla costituzione americana e da quella francese. In questo quadro evolutivo si colloca il binomio: libera circolazione/sicurezza, il cui consolidamento concorre alla formazione del patrimonio politico, giuridico e culturale europeo.

In questa cornice, il concetto di sicurezza diviene parte integrante del sistema di organizzazione sociale; d'altronde, è su questo presupposto che, nella prospettiva foucaultiana, la realizzazione di ogni bene-diritto dipende da dispositivi di sicurezza, termine a cui è assegnato un forte valore euristico per via della quantità di relazioni che presuppone e del livello di complessità che deve governare; è il caso in cui il dispositivo debba tener conto della scienza e della tecnica (Preite, 2008, pp. 22-26). In altri termini, la stratificazione e l'intreccio sottostante di vari codici disciplinari alimenta, potenzia e promuove l'impiego di dispositivi per garantire il bene-diritto "sicurezza" e legittima l'adozione di misure e tecniche di sorveglianza che appartengono al tempo in cui si svolgono, oltre che di metodologie di interpretazione, analisi e classificazione di comportamenti, preferenze, opinioni, flussi e spostamenti delle persone.

Queste considerazioni suggeriscono due ordini di domande, la prima è se effettivamente si può parlare di società di sicurezza, la seconda è se dietro l'espressione società di sicurezza esiste effettivamente un sistema generale di potere caratterizzato o dominato dalla tecnologia di sicurezza (Foucault, 2007, pp. 17 e 21). La portata della questione si rende evidente se si prende in considerazione il livello di incidenza delle moderne tecnologie sulla raccolta e detenzione di informazioni e dati personali dei cittadini in banche dati interconnesse. Si tratta di

un caso rappresentativo della correlazione posta in essere tra tecniche di sicurezza e popolazione, laddove la popolazione diventa soggetto-oggetto dei meccanismi stessi di sicurezza, nel mentre è anche elemento costitutivo dello Stato, unitamente al territorio e alla sovranità.

Il rapporto spazio-sicurezza si colloca, dunque, ad un ulteriore livello di complessità che deve essere reso compatibile con l'esigenza di garantire circolazione di persone, informazioni, dati, risorse, beni e servizi, ma al tempo stesso minimizzazione dei rischi prevedibili e probabili (*ivi*, p. 28). Il rischio è un ulteriore componente del processo di analisi socio-politica e giuridica, degli aspetti che riguardano la libera circolazione e la sicurezza pubblica. Tutto ciò è ancora più evidente se si pensa alle motivazioni, prevalentemente economiche, che hanno sostenuto la nascita delle istituzioni comunitarie.

Alla luce di queste premesse, il saggio si propone di discutere la questione della libera circolazione dei cittadini nello spazio europeo e le implicazioni sulla sicurezza pubblica nei termini che, in particolare, sono emersi dopo gli eventi terroristici del 2001, rispetto ai quali le risposte dell'UE hanno contribuito a creare una nuova coscienza sulla protezione dello spazio comunitario, una consapevolezza nella tutela dei diritti fondamentali ed un nuovo approccio a quelle garanzie costituzionali che si collocano nella tradizione democratica occidentale.

1. Il principio di libera circolazione nel rapporto tra rischio e sicurezza

Nel corso della storia umana, la sicurezza, nell'accezione di protezione collettiva, non è concepita come stato di fatto della singola persona in continua competizione con i suoi simili, al contrario, l'orizzonte di questa competizione non è l'eliminazione individuale dei perdenti, ma la protezione superiore del gruppo e l'elevazione del livello morale di ogni membro della società, aspetti questi ultimi che, come sostiene Darwin, sono indissociabili dalla salvaguardia e dalla riabilitazione degli esclusi, nella logica dell'effetto reversivo dell'evoluzione. In questo senso la sicurezza si configura come un sistema di protezione dei deboli orientato alla salvaguardia delle esistenze fragili – come nella prospettiva darwiniana – e rappresenta un dovere della civilizzazione e l'espressione della parte più nobile della nostra natura (Tort, 2006, pp. 62-63).

Se la sicurezza non è un fatto o uno stato dell'individuo, allora è un concetto che trova la sua piena realizzazione nella collettività, nella società organizzata dal diritto e, se il diritto prima di essere norma è organizzazione, allora è necessario che vi siano regole e norme in grado di stabilizzare funzioni e competenze affinché gli elementi siano organizzati al raggiungimento di un determinato fine (Calabrò, 2003, p. 6). L'assunzione di questa prospettiva consente, dunque, di assumere la sicurezza del proprio essere, del proprio nucleo o gruppo, del proprio ambiente e territorio, come un aspetto imprescindibile per l'organizzazione umana e fa emergere il carattere puramente convenzionale del diritto. D'altronde all'origine non vi sono rapporti giuridici, ma solo rapporti economici, di amicizia o inimicizia, rapporti sociali, culturali, religiosi, ma nessuno di questi è giuridico, a meno che non intervenga una norma giuridica a regolamentarlo (Bobbio, 1950, pp. 327-328).

Nella storia della filosofia, ed in particolare nell'alveo della storia naturale dell'umanità, Grozio pone, accanto alla divina volontà generatrice di diritto, la volontà degli uomini basata sul consenso comune, anch'essa parimenti legislatrice e fonte di diritto (Grozio, 2007, p. 12). Per Grozio, gli uomini, attraverso la volontà comune regolata dai patti, si organizzano in forme di comunità via via più numerose fino a giungere ad una forma sociale più ampia che non annulla i precedenti gruppi o comunità ma che, anzi, li rafforza garantendo la sicurezza e la pace collettiva (Lippolis, 2000) all'interno di un'organizzazione in cui i cittadini si aiutano a vicenda senza arrecarsi danno. In tale contesto è possibile far valere la legge, intesa quale volontà di tutti diretta a tutti; infatti, collocando le istituzioni nell'ambito del diritto positivo, la comunità discende direttamente dal diritto naturale e pone il potere non più nella comunità, ma nelle mani dei singoli individui e nel loro diritto naturale di proprietà. (Grozio, 2007, p. 4).

Il rapporto tra spazio e sicurezza si svolge, tuttavia, anche sulla base di elementi costitutivi del luogo, come l'ubicazione, gli elementi fisici e topografici; pertanto, il loro stesso sfruttamento per ottenere un flusso regolare, una circolazione razionale di persone, informazioni, dati, risorse, commerci ed economia in senso lato, deve tenere conto dell'obiettivo di minimizzare rischi ed inconvenienti di vario genere, nella consapevolezza dell'impossibilità di una loro completa eliminazione,

in tal senso Foucault parla della sicurezza come di una dimensione che opera sulla probabilità e sulla prevedibilità degli eventi (Foucault, 2007, p. 28).

Da Locke in poi, cresce la fiducia nella fattibilità delle relazioni e si consolida l'idea di una correlazione tra sapere e fattibilità, aspetto quest'ultimo che favorisce lo sviluppo di impostazioni che includono il concetto di rischio e l'impiego del calcolo delle probabilità per garantire la correttezza dell'azione anche in presenza di cose andate male, e per immunizzare le decisioni contro gli insuccessi a condizione che si impari ad evitare l'errore (Luhmann, 1996, p. 21). Nella prospettiva sistemica luhmaniana il concetto di rischio assume un significato differente, che prescinde dal calcolo probabilistico e dalla prevedibilità. Egli tratta il rischio utilizzando uno schema di senso che è sempre la forma di una distinzione (causa/effetto, regola/eccezione, rischio/pericolo), che non serve per stabilire cosa fare ma serve per capire come operare (Luhmann, 2007, pp. 14-15). Il rischio, è un paradosso che serve alla società per vincolarsi al futuro e quindi aprirsi a nuove possibilità. Secondo questa prospettiva, il rischio (*alea*) non ha a che fare con l'alterità (*alii, alius*), ma si esprime come sintesi di una pluralità di possibilità per il futuro. La prospettiva di Luhmann conduce dunque ad una concettualizzazione del rischio radicalmente diversa rispetto alle espressioni filantropiche della vecchia Europa, a partire dal sistema ontologico di Heidegger (1988).

La tesi di Luhmann ruota intorno ad una questione essenziale: quali sono le istituzioni in grado di risolvere il problema del rischio? Ogni forma di intervento sia esso politico, economico, giuridico, sociologico può operare solo sulla base di una decisione, e siccome anche le misure per la sicurezza sono un rischio e non è possibile determinare quanto sicura sia la sicurezza, allora la decisione serve a selezionare la complessità del presente esclusivamente nel rapporto rischio/pericolo, cioè sulla base della probabilità di un danno futuro che può essere collegato ad una decisione che un'altra decisione avrebbe potuto evitare.

La prospettiva sistemica offre, dunque, un punto di osservazione che consente di problematizzare l'impiego della congiuntura nelle teorizzazioni che sono alla base delle leggi sulla sicurezza sociale, la cui urgenza è quella di governare eventi probabili entro un quadro il più possibile prevedibile, anche se soggetto a

trasformazione. A tale livello la dimensione della sicurezza rinvia a eventi possibili all'interno di un determinato spazio entro cui si svolgono gli eventi aleatori.

Se si pensa alle modalità di circolazione di alcuni beni in epoca pre-industriale, si possono rintracciare numerosi esempi di governo della sicurezza attraverso dispositivi di tipo disciplinare finalizzati a inquadrare eventi possibili in un determinato spazio. Un esempio in questa direzione è riscontrabile anche con l'avvento della moderna economia di mercato, dove, sotto l'influenza del pensiero liberale, la strada verso il libero mercato è favorita anche attraverso un aumento di "interventismo" centralmente organizzato e controllato (Polanyi, 1974, p. 180).

La sicurezza, dunque, va delineandosi, nel novero dei dispositivi di sicurezza, sempre più come una funzione di Stato, destinata a garantire il pacifico svolgimento di tutte le attività umane e, con esse, la libertà di circolazione, vista come fonte di prosperità. In tale scenario il problema diviene quello della gestione strategica dei dispositivi di sicurezza i quali, proponendosi di controllare il regolare flusso dell'economia di mercato, consolidano prassi funzionali alla sopravvivenza libera e pacifica della stessa economia di mercato.

In altri termini, i dispositivi di sicurezza concepiti dagli economisti del XVIII secolo, si discostano dal modello disciplinare dell'epoca precedente poiché il problema principale diventa quello di liberalizzare il circuito economico. Le quantità di merci e le derrate alimentari devono essere commercializzate liberamente, in modo che i prezzi si fissino al punto di equilibrio determinato dal mercato, la stessa scarsità dei beni è una proprietà trattata dal mercato che provvede, con i suoi cicli, al riequilibrio di scompensi che sono solo temporanei. I dispositivi di sicurezza dell'era industriale hanno, dunque, la funzione essenziale di rispondere ad una realtà sociale profondamente mutata, ma che in nome della libertà erige roccaforti per la sua stessa organizzazione. Anzi, più la libertà diventa preminente e importante per il normale svolgersi dell'economia e più lo Stato è chiamato ad assumere il ruolo di garante della sicurezza (Galbraith, 1988, p. 77), non è irrilevante osservare che tra i punti essenziali che emergono nel primo capitolo della *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations* (1776) di Smith, compaiono le politiche mediante le quali lo Stato promuove il progresso e la prosperità economica.

Il concetto di sicurezza, connesso a quello della libertà di circolazione, dopo gli sviluppi normativi britannici, entra gradualmente nel patrimonio giuridico istituzionale di altre realtà nazionali, specialmente negli Stati con assetto di tipo costituzionale, innescando, in tal modo, un processo di unificazione e formazione costituzionale degli stati-nazione tale da far conseguire all'Europa del XIX secolo un assetto politico quasi definitivo.

In età industriale, i sistemi di controllo dei dispositivi di sicurezza mutano ampliando il loro raggio d'azione, il mercato si estende al punto da oltrepassare i confini territoriali dello Stato, si aggiungono nuovi concetti e nuovi elementi: la produzione e lo scambio, l'esportazione e l'importazione, la psicologia comportamentale dei consumatori. In tale contesto una delle priorità dei governi diviene quella di organizzare e facilitare lo sviluppo di circuiti commerciali sempre più vasti. Ciò che va configurandosi è, in estrema sintesi, l'idea di un potere inteso come regolazione, incapace di operare senza trovare nella libertà di ogni individuo il proprio sostegno (Foucault, 2007, p. 48).

2. Cittadinanza e libera circolazione nello spazio europeo

In Europa, con il Trattato firmato a Parigi il 18 giugno 1951, istitutivo della CECA, s'instaura un accordo sul mercato comune del carbone e dell'acciaio e s'avvia una politica economica comune nel medesimo settore merceologico, oltre alla creazione di istituzioni comuni destinate a perseguire gli scopi del trattato. In particolare, la creazione di una zona di libero scambio tra i paesi membri (Pocar, 2004, p. 12) favorisce la nascita di nuove organizzazioni nel campo della cooperazione europea.

Il 25 marzo 1957, nasce a Roma il Trattato che istituisce la Comunità economica europea (CEE) il cui obiettivo primario è l'instaurazione di un mercato comune generale attraverso un graduale ravvicinamento delle politiche economiche degli Stati membri e uno sviluppo bilanciato delle attività economiche all'interno della Comunità (ivi, pp. 15-18). Questi processi istituzionali favoriscono una libera circolazione dei servizi e dei capitali all'interno dell'area comunitaria, non più limitata solo alla CECA, ma estesa a tutti i soggetti economici. In particolare, la libertà di circolazione, sancita dall'articolo 18 del Trattato CEE attribuisce specifica

valenza di carattere fondamentale alla cosiddetta cittadinanza europea, rispetto alle disposizioni dello stesso Trattato sulla libera circolazione dei lavoratori (artt. 39, 43 e ss.), considerate come norme di regolazione e attuazione del diritto in questione.

Il concetto di libera circolazione delle persone nasce come pilastro dell'integrazione europea strettamente collegato all'esercizio di un'attività lavorativa, vale a dire come diritto del cittadino europeo di spostarsi e di stabilirsi liberamente nel territorio di un altro Stato membro, per svolgere un'attività professionale o lavorativa. Si tratta, cioè, di una libertà di circolazione funzionale all'esercizio di un'attività, libertà peraltro attribuibile anche alle persone legate da vincoli familiari ai destinatari del diritto di circolazione (Tesauro, 2001, p. 408).

Il riconoscimento della libertà di circolazione dei lavoratori, ad esempio, con l'articolo 39 del Trattato CEE, prescrive l'abolizione di qualsiasi discriminazione fondata sulla nazionalità. Tenendo conto che l'articolo 12 dello stesso Trattato CEE vieta ogni discriminazione effettuata in base alla nazionalità, ecco allora che tali principi, applicati sui lavoratori subordinati, si declinano nei termini di diritto di rispondere alle offerte di lavoro, di spostarsi e prendere dimora a tal fine nei vari Stati membri e di rimanervi, a determinate condizioni, al termine dell'occupazione (Giubboni e Orlandini, 2007, p. 12).

Tale principio è ulteriormente rafforzato nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea del 7 dicembre 2000, in particolare l'articolo 45 è dedicato espressamente alla libertà di circolazione e soggiorno, laddove è previsto il diritto di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, diritto che può essere accordato, conformemente al Trattato, anche ai cittadini di Paesi terzi. L'articolo 45 della Carta dei diritti è inserito nel Capo relativo ai diritti della cittadinanza, determinando così la definitiva consacrazione costituzionale della libertà di circolazione (Demuro, 2009). Il soggetto titolare del diritto di circolazione e soggiorno è colui che gode dello status di cittadino dell'Unione Europea.

Un ulteriore aspetto importante risiede nel fatto che la libertà di circolazione comporta il diritto di fissare e di trasferire la propria residenza o il proprio domicilio in uno Stato membro, di spostarsi liberamente al suo interno, di scelta del luogo di lavoro e quello di rimanervi anche dopo la cessazione del rapporto di lavoro. In altri termini la libertà, così concepita, tutela qualsiasi cambiamento del luogo di

residenza che abbia una durata temporale indeterminata, a condizione che il cittadino sia in possesso di risorse sufficienti al proprio mantenimento (*ivi*, p. 314).

I limiti alla libertà di circolazione sono legati esclusivamente a motivazioni di ordine pubblico, di pubblica sicurezza e di sanità pubblica, anche se la Corte di Giustizia ha riconosciuto che il contenuto della nozione di ordine pubblico può variare non solo nel corso del tempo, ma anche da Stato a Stato. La stessa Corte, tuttavia, ha ricordato come gli Stati, nel momento in cui utilizzano tali mezzi per limitare una libertà fondamentale del Trattato, non possano sottrarsi all'obbligo di interpretare restrittivamente le norme del Trattato, alla luce anche del principio di proporzionalità. In sostanza la sovranità statale non può considerarsi assoluta, cioè sottratta al controllo delle istituzioni comunitarie (*ivi*, p. 73).

I principi generali di cui all'art. 27 del Trattato dichiarano, infatti, che non è possibile ostacolare o limitare la libertà di circolazione dei lavoratori invocando ragioni di ordine pubblico legate a motivazioni di matrice economica, dunque, l'adozione di provvedimenti lesivi della libertà di circolazione da parte degli Stati membri deve sostanziarsi in una risposta a comportamenti personali del soggetto e devono contenere misure proporzionate al fatto contestato (articolo 27.2).

Da ciò consegue che non è possibile perseguire finalità di «prevenzione generale» nell'adottare provvedimenti restrittivi, poiché in tal caso è necessario dimostrarne la necessità ai fini della difesa di un «interesse fondamentale della società» come nel caso di una «minaccia reale, attuale e sufficientemente grave» (articolo 27.2), infatti, non può considerarsi una minaccia agli interessi generali della società, un comportamento che uno Stato non reprime, né considera illecito se posto in essere dai propri cittadini (Giubboni e Orlandini, 2007, p. 75). D'altronde la stessa esistenza di una condanna penale non giustifica di per sé misure restrittive della libertà di circolazione, a meno che non si dimostri il rischio della recidiva o comunque che il fatto rappresenti, al di là della sua rilevanza penale, una minaccia attuale all'ordine pubblico.

Con particolare riferimento alla sanità pubblica diversi sono i principi che ispirano i limiti alla libertà di circolazione. In questo caso le deroghe alla libertà di circolazione valgono solo per vietare l'ingresso in uno Stato membro o per impedire il sorgere del diritto di soggiorno. Il riferimento è dato dalle malattie con potenziale

epidemico, così come definite dai dispositivi regolamentari dell'Organizzazione Mondiale della Sanità.

L'esperienza della crisi pandemica da COVID-19 rappresenta un caso emblematico, considerata la portata dell'emergenza a livello globale. In questa circostanza, numerosi Stati membri sospendono la libera circolazione e introducono controlli interni volti a limitare la diffusione del virus all'interno dei propri confini e monitorare più facilmente la nascita di nuovi focolai epidemici. Nel delicato tentativo di bilanciare la sicurezza e la libera circolazione, la Commissione Europea propone la creazione di un certificato COVID digitale dell'UE, il cosiddetto "Green Pass", al fine di sostenere un approccio maggiormente coordinato delle restrizioni di viaggio tra gli Stati membri.

Il Regolamento (UE) 2021/953 istituisce infatti un quadro comune per il rilascio, la verifica e l'accettazione di certificati interoperabili di vaccinazione, di test e di guarigione in relazione al COVID-19. Con questo dispositivo di sicurezza, si cerca di rispettare i principi fondamentali dell'Unione in un periodo in cui persino la libertà di movimento all'interno dei singoli Stati è messa in discussione.

A questo proposito, si pensi alle limitazioni imposte agli spostamenti tra Regioni o, addirittura, tra Comuni in Italia e alla suddivisione in "zone" del Paese in cui i diritti fondamentali vengono più o meno compressi in base all'andamento della curva pandemica. In questo scenario, l'applicazione di dispositivi biometrici e regolamentari (Preite, 2008) come il Green Pass, decretano un distinguo tra detentori del diritto alla libera circolazione e coloro che ne sono privi. D'altra parte il bilanciamento che si cerca di operare è anche quello tra sicurezza e privacy. In questa circostanza sono sorti dubbi sull'incompatibilità del Green Pass col GDPR e con la disciplina a protezione dei dati personali, nonostante il Garante per la protezione dei dati personali abbia rigettato tali segnalazioni e affermato la piena compatibilità del Green Pass, così come disciplinato in Italia, con i principi generali e con le singole disposizioni della normativa a protezione dei dati personali².

² A questo proposito si veda l'esposto "SEGNALAZIONE EX ART. 144 D.LGS. 196/03 – 14 febbraio 2022 al GPDP" e relativa risposta pubblicata da D. Fulco, A. Lisi e E. Pelino in *Il Green pass ha aperto una breccia nei diritti di tutti: ecco perché*, Pubblicato, 08/09/2022, consultato il 23/10/2023, su <https://www.agendadigitale.eu/sicurezza/privacy/il-green-pass-non-avra-violato-la-privacy-ma-e-stata-una-breccia-nella-tutela-dei-diritti-ecco-perche/>

Se da un lato queste misure possono essere necessarie per la tenuta stessa dell'Unione e per la sopravvivenza di alcuni Stati membri, la gestione dell'emergenza a livello comunitario suscita perplessità anche da parte di alcuni dei suoi Organi deputati a monitorarne il funzionamento. È questa, ad esempio, la conclusione che ne trae la Corte dei Conti Europea (13/2022, p. 4) nella sua Relazione in cui conclude che, benché la Commissione abbia monitorato le restrizioni di viaggio imposte dagli Stati membri, i limiti imposti dal quadro normativo ne hanno ostacolato il ruolo di vigilanza in materia. Inoltre, la Commissione non ha esercitato un controllo adeguato per assicurarsi che i controlli alle frontiere interne fossero conformi alla normativa Schengen. Per quel che concerne le notifiche relative ai controlli alle frontiere interne da parte degli Stati membri, queste non erano accompagnate da elementi probatori sufficienti ad attestare che i controlli costituissero una misura di ultima istanza, fossero proporzionati e avessero durata limitata, contravvenendo così al Regolamento (UE) 2016/399 (Codice frontiere Schengen). La Corte fa inoltre presente che gli Stati membri non hanno sempre notificato i nuovi controlli alle frontiere alla Commissione, né presentato a quest'ultima le relazioni *ex post* obbligatorie intese a valutare, tra le altre cose, l'efficacia e la proporzionalità dei controlli effettuati alle frontiere interne e, anche quando sono state trasmesse, tali relazioni non contenevano informazioni sufficienti in merito a tali importanti aspetti.

Nessun richiamo esplicito è fatto invece all'ipotesi più controversa, ovvero alla sindrome da Hiv/Aids, più volte posta dagli Stati membri a giustificazione del diniego d'ingresso. In merito non si può non considerare che la Commissione ha espressamente richiamato il doveroso rispetto del principio di non discriminazione dei malati Hiv/Aids, posto che il Tribunale di prima istanza ha riconosciuto la piena parità di trattamento riguardo al lavoratore sieropositivo (Van Overbeek, 1990, p. 792).

In Italia, con il recepimento della Direttiva 2004/38/CE, il D.lgs. 30/2007 prescrive, tra i motivi della limitazione di ingresso e soggiorno del cittadino comunitario, solo quelli afferenti all'ordine pubblico e alla sicurezza pubblica. Il legislatore nazionale ha scelto di non indicare, tra le limitazioni all'ingresso e soggiorno dei cittadini comunitari, i motivi di sanità pubblica. In definitiva il nostro

legislatore, con una grande prova di civiltà giuridica, ha previsto solo una limitazione alla libertà di circolazione all'interno dello Stato italiano riguardo esclusivamente a malattie o infermità con potenziale epidemico così come individuate dall'OMS, ovvero per malattie infettive o parassitarie; vale a dire gli stessi provvedimenti applicabili anche ai cittadini italiani.

3. Libertà, migrazioni e terrorismo: quale futuro per l'area Schengen?

L'Area Schengen rappresenta la definizione di uno spazio territoriale all'interno del quale le norme riguardanti la sicurezza e la libera circolazione delle persone costituiscono il tentativo di dare pieno significato al concetto di cittadinanza europea, intesa non solo come sintesi di principi, ma anche come esercizio quotidiano dei diritti del cittadino, in un'area ormai configurata anche come mercato interno aperto. Naturalmente, soppressi i controlli sulle frontiere interne, questi sono mantenuti ed anzi rafforzati all'ingresso della Comunità, cioè sulle frontiere esterne, rispetto ai soggetti provenienti da Paesi extra comunitari (Daniele, 2000, pp. 141-142). Lo scopo è che la libera circolazione sia assicurata soltanto a soggetti cittadini dell'UE, ovvero a soggetti anche extra comunitari, ma legalmente presenti sul territorio di uno Stato membro.

Il 14 giugno 1985, Germania, Francia, Belgio, Paesi Bassi e Lussemburgo, firmano un Accordo relativo all'eliminazione graduale dei controlli alle frontiere comuni. L'Accordo di Schengen è parte integrante del cosiddetto *acquis* di Schengen, che rappresenta un quadro giuridico «dinamico» e una serie di misure compensative a cui ogni Stato membro deve conformarsi (norme comuni in materia di frontiere esterne, visti e cooperazione giudiziaria e di polizia), adottando o adeguando normative nazionali che consentono agli apparati preposti al controllo delle frontiere di svolgere la loro azione in maniera efficace.

L'Unione Europea, come impersonificazione dell'unità del continente, si avvale di una riserva considerevole di *soft power*³ (Nye, 2004, p. 77) che, per certi versi, bilancia le sue lacune nell'altro fronte del potere, definito come *hard*, e

³ In questa sede utilizziamo il termine *soft power* principalmente per indicare l'influenza che l'Unione Europea esercita sui cittadini dei suoi Stati membri. Con esso si intende generalmente l'abilità di un potere politico di persuadere, convincere, attrarre e cooptare attraverso l'utilizzo di risorse intangibili quali la cultura, i valori e le istituzioni politiche.

strettamente legato agli investimenti nel settore della difesa. Lo spazio Schengen certamente contribuisce ad accrescerne il valore, alimentando quell'immaginario collettivo che vede nell'Unione Europea un'area di libertà e di opportunità per i cittadini dei suoi Stati membri. I cittadini dell'UE considerano la libertà di circolazione uno dei principali traguardi raggiunti in seguito all'integrazione europea. La libertà di viaggiare, studiare e lavorare ovunque nell'UE è l'aspetto più frequentemente menzionato che i cittadini di tutti gli Stati membri associano all'UE, al primo posto davanti all'euro e alla pace⁴.

L'abolizione dei controlli alle frontiere interne contribuisce, infatti, a creare una generazione di viaggiatori che, col tempo, dimenticano l'esistenza di un *limes* tra le diverse nazioni. Attualmente, l'attraversamento dei confini statuali non differisce poi molto da quello regionale o locale, contribuendo alla costruzione di un sentire pienamente europeo. La sola proclamazione della libertà di circolazione di merci e persone non è, difatti, sufficiente alla piena costituzione di un *homo europeus*. Per la realizzazione di questa condizione è essenziale abbattere quelle barriere mentali e culturali che si concretizzano nelle barriere fisiche ancora esistenti tra i singoli Stati, ma anche nei limiti comportamentali connessi agli usi, costumi, consuetudini e folklore nazionale.



Il *soft power* si estrinseca quindi principalmente in una dimensione interna all'Europa stessa e traspone la frase d'azegliana "fatta l'Italia, bisogna fare gli italiani" a livello europeo. D'altra parte, lo spazio Schengen consente anche ai visitatori provenienti da Paesi terzi di viaggiare liberamente tra gli Stati appartenenti a questa area, rafforzando l'immagine di unità europea anche all'esterno.

⁴Questi dati sono evidenziati dall'"Eurobarometro", una serie di sondaggi di opinione pubblica condotti per conto della Commissione Europea, e presenti nell'edizione numero 95 della primavera 2021.

Gli avvenimenti verificatisi tra la fine del Novecento e i primi anni del nuovo millennio influiscono sulla, ancora fragile, identità europea, in quanto l'evoluzione del terrorismo internazionale impone il ripensamento dei modelli governamentali e dei dispositivi di sicurezza, delle strategie di contenimento e controllo dei rischi, la riprogettazione delle categorie repressive e la contestuale reinterpretazione di categorie giuridiche.

I governi europei e nordamericani sono consapevoli di dover affrontare un periodo difficile, una nuova era del terrorismo che giustifica e legittima il ricorso all'*hard power*⁵ e quindi l'impiego di dispositivi di controllo sul territorio, nelle aree protette e/o riservate, nei luoghi strategici, sulle frontiere e sui flussi migratori, oltre all'utilizzo di metodologie e tecniche di prevenzione dei rischi basate sul controllo informatizzato delle identità e degli spostamenti.

Dopo gli attacchi terroristici dell'11 settembre 2001, molti governi, oltre agli Stati Uniti (tra i primi troviamo l'Inghilterra, la Germania e l'Italia), costituiscono gruppi operativi di studio con la finalità di analizzare e indirizzare gli apparati amministrativi circa l'utilizzo delle tecnologie biometriche per il riconoscimento certo delle persone, non solo sotto il profilo tecnico, ma anche sotto il profilo socio-politico e giuridico⁶.

In ambito europeo, la consapevolezza della maturazione dell'Unione come soggetto politico, l'allargamento a nuovi Paesi (De Capitani, 2005, p. 35) e le conseguenze derivanti dagli eventi terroristici del 2001 in America, hanno portato l'Autorità di Controllo Comune Schengen a creare il Sistema Informativo Schengen (SIS), un sistema complesso e integrato utilizzato per garantire la sicurezza pubblica, assistere le Autorità nazionali nella lotta alla criminalità transnazionale e al terrorismo e mantenere all'interno dell'Unione Europea un'area di libertà, sicurezza e giustizia.

Nel 2003, il rafforzamento della cooperazione tra le Autorità di polizia nazionali e la creazione di nuovi organismi, come Europol, conferma il valore delle

⁵ Questi concetti sono sviluppati da Nye alcuni anni più tardi, cfr. J.S. Nye jr, *The Means to Success in World Politics*, New York, Public Affairs, 2004, pp. 11 ss.

⁶ Cfr. CNIPA, *Linee guida per l'impiego delle tecnologie biometriche nelle pubbliche amministrazioni*, in «I Quaderni», n. IX/2004, pp. 5-6.

informazioni contenute nel SIS come risorsa fondamentale nella lotta alla criminalità e al terrorismo internazionale. Il complessivo riesame del Sistema porta l’Autorità di Controllo Comune a proporre il Sistema Informativo Schengen di seconda generazione (SIS II)⁷. Rispetto al Sistema Informativo Schengen iniziale, il SIS di seconda generazione risulta maggiormente flessibile, in grado di adattarsi al progresso tecnologico e ai nuovi fenomeni sociali, in tempi ridotti e soprattutto senza costi elevati o sforzi aggiuntivi.

Tuttavia, questa complessa metodologia per la gestione di ulteriori informazioni e dati, come nel caso dei dati biometrici, pone diversi interrogativi in merito ai profili di protezione dei dati personali di coloro che sono soggetti ai controlli, e sui relativi strumenti di tutela. Di fatto, esiste il rischio che una simile rete di dati, per quanto segreta, resti comunque esposta ad illecite attività di furto o vendita dei dati stessi.

Alcuni anni dopo la sperimentazione del SIS, e come ulteriore risposta agli attacchi terroristici, l’Unione Europea avvia un processo di formalizzazione per l’emanazione di una futura Direttiva su un nuovo strumento per il contrasto e la lotta al terrorismo internazionale, alla criminalità organizzata e ai traffici illeciti. Si tratta del Passenger Name Record (PNR), un sistema in grado di raccogliere i dati e le informazioni di tutti i cittadini e residenti che viaggiano in aereo all’interno dell’Unione Europea, la cui condivisione consentirebbe alle agenzie di intelligence di rilevare modelli di comportamento sospetti, che necessitano maggiori verifiche e indagini simultanee.

Tra le azioni concrete dell’ultimo decennio vi è la creazione di un’agenzia di intelligence europea, ma il progetto presenta alcuni nodi problematici. Da un punto di vista strettamente tecnico-giuridico, è richiesta una modifica dei Trattati perché attualmente prevedono che la sicurezza nazionale – quindi l’attività di intelligence – sia di competenza esclusiva degli Stati membri. Un processo di completa collaborazione e cooperazione a cui dovrebbe seguire il completo abbattimento delle resistenze che gli stessi Stati hanno in merito all’interscambio di dati e informazioni di intelligence. In quest’ottica, sistemi complessi di trattamento

⁷ In argomento cfr. il Parere 2004 *SIS II* ad opera dell’Autorità di Controllo Comune Schengen, Bruxelles, 19 maggio 2004, consultato il 27/10/2023, in <https://www.privacy.it/archivio/schengen20040519.html>.

dei dati e delle informazioni (come il SIS e il PNR), se non pienamente inclusi nelle politiche di raccolta ed elaborazione dati e di cooperazione tra Istituzioni europee e Stati membri in tema di immigrazione, asilo e lotta al terrorismo e alla criminalità transfrontaliera, risulteranno inefficaci al contrasto del terrorismo internazionale (Preite, 2016, pp. 115-116).

Ciò si rende manifesto con gli attacchi terroristici di matrice islamica che interessano l'Europa fino alla fine del 2019 e che, dopo il recente attacco a Bruxelles del 16 ottobre 2023, ripropongono scenari distopici. L'assenza di controlli alle frontiere interne consente, infatti, ai terroristi l'estensione di una rete transnazionale in grado di eludere le forze di polizia sia nella fase preparatoria degli attacchi, sia nella successiva fuga. Prendendo ad esempio alcuni dei più cruenti attentati, possiamo notare come spesso le cellule terroristiche reperiscano gli strumenti necessari ai loro attacchi in un Paese diverso da quello in cui commetteranno poi la strage.

È questo il caso della vettura usata durante gli attacchi a Bataclan, nel novembre 2015, noleggiata a Bruxelles da un cittadino francese residente in Belgio. Ed è sempre in Belgio che si è rifugiato l'attentatore Salah Abdeslam il cui arresto, 4 giorni prima degli attentati di Bruxelles del 22 marzo 2016, testimonia gli stretti legami tra le cellule terroristiche francesi e belghe.

A sollevare ulteriori perplessità sulla tenuta di Schengen e, quindi, sulla libera circolazione europea, si aggiunge il fatto che in molti casi i terroristi sono giunti in Europa illegalmente e hanno potuto poi transitare da un Paese all'altro facilmente fino al compimento dell'attentato. L'ultimo attacco in ordine di tempo è infatti perpetrato da un cittadino tunisino arrivato a Lampedusa nel 2011, e vissuto in Svezia, prima di chiedere asilo in Belgio.

La crisi migratoria evidenzia, in effetti, un'ulteriore vulnerabilità dell'area Schengen che potremmo definire "strutturale". L'eliminazione delle frontiere interne tra gli Stati membri, infatti, aumenta la pressione sulle frontiere esterne dei Paesi che confinano con Stati terzi. L'onere di presidiare i confini dell'Unione ricade così interamente, ad esempio, sui Paesi che si affacciano sul Mar Mediterraneo, come l'Italia o la Grecia, da sempre crocevia di culture e migrazioni.

Dalle primavere arabe del 2011, con *in primis* la caduta della Libia di Gheddafi, e la crisi siriana del 2016, quest'area vede intensificarsi esponenzialmente l'arrivo di migranti e richiedenti asilo. Ufficialmente, la creazione dell'area Schengen dovrebbe accompagnarsi alla costituzione di una guardia costiera e di frontiera europea il cui compito precipuo deve essere quello di garantire la gestione esterna del continente a livello comunitario.

È questo il compito dell'Agenzia Frontex il cui ruolo è fortemente limitato a causa dello scarso interesse da parte dei Paesi che, a causa della loro posizione geografica, trovano pochi vantaggi a finanziarne la creazione e ad assicurarsi il suo corretto funzionamento (Lucia *et. al.*, 2018, p. 330). A ciò si aggiunge la disciplina del “Sistema di Dublino” che impone ai Paesi di primo accesso il compito di farsi carico delle domande di asilo e che, nei fatti, contraddice quanto disposto dal Trattato sul funzionamento dell'Unione europea nel suo Articolo 80, per il quale le politiche relative ai controlli delle frontiere, all'asilo e all'immigrazione devono essere governate alla luce dei principi di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità tra Stati.

La pressione cui sono sottoposti i Paesi di primo accesso favorisce, in generale, una politica di vigilanza volutamente lassista nei confronti di quei migranti che rifiutano di farsi registrare e foto-segnalare, consci del fatto che proseguiranno il loro cammino verso i Paesi del Nord.

Tutto ciò continua a funzionare finché i Paesi di destinazione dei migranti non sospendono Schengen e ripristinano i controlli alle frontiere, costringendo i migranti a soggiornare in un Paese che non hanno scelto come destinazione finale e che, al tempo stesso, non è propenso ad accoglierli. Dai dati della Commissione⁸ emerge che il codice frontiere Schengen sia stato sospeso in numerose occasioni dalla sua istituzione.

Teniamo a precisare, in questa sede, che il codice offre agli Stati membri la capacità di ripristinare temporaneamente il controllo alle frontiere interne in caso di grave minaccia per l'ordine pubblico o la sicurezza interna sebbene dovrebbe

⁸ Cfr. Member States' notifications of the temporary reintroduction of border control at internal borders pursuant to Article 25 and 28 et seq. of the Schengen Borders Code, consultato il 26/10/2023, in https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2023-10/Full-list-of-MS-notifications_en_15.pdf

essere applicato come misura di ultima istanza, in situazioni eccezionali, e dovrebbe rispettare il principio di proporzionalità. Sospendere il trattato per affrontare l'emergenza migratoria costituisce quindi una chiara violazione dell'*acquis* comunitario, oltre che del codice di Schengen. Ne sono una prova le parole pronunciate nel 2020 da Ursula von der Leyen quando annuncia Un Nuovo Patto sulla Migrazione e l'Asilo:

«La crisi dei rifugiati del 2015-2016 ha rivelato la presenza di gravi carenze, dimostrando quanto sia complesso gestire una situazione che colpisce i diversi Stati membri con modalità diverse. Tale crisi ha portato alla luce autentiche preoccupazioni, facendo emergere differenze che devono essere riconosciute e superate; e soprattutto ha messo in evidenza una fondamentale verità insita nella natura dell'UE: ogni azione ha conseguenze per gli altri. Mentre alcuni Stati membri continuano ad affrontare la sfida della gestione delle frontiere esterne, altri devono gestire arrivi su vasta scala via terra o via mare o centri di accoglienza sovraffollati, ed altri ancora devono far fronte al movimento non autorizzato di migranti sul loro territorio. È necessario instaurare un quadro europeo nuovo e duraturo per gestire l'interdipendenza tra le politiche e le decisioni degli Stati membri e fornire una risposta adeguata alle opportunità e alle sfide dei tempi normali, delle situazioni di pressione e delle situazioni di crisi: un quadro in grado di offrire certezza, chiarezza e condizioni decorose agli uomini, alle donne e ai bambini che arrivano nell'UE e che consenta inoltre agli europei di confidare nel fatto che la migrazione è gestita in modo efficace e umano, pienamente in linea con i nostri valori»⁹.

In altri termini il nuovo patto afferma che gli Stati membri devono essere costantemente solidali sul tema, affinché nessun Paese si accolli responsabilità sproporzionate. Il fine è quello di creare processi migratori fluidi e una governance più efficace in materia di migrazione e frontiere, sostenuta da sistemi informatici moderni e sostenibili in termini di gestione dei dati, dei flussi informativi e del riconoscimento certo delle persone.

Conclusioni

L'emergenza terroristica del nostro tempo rappresenta il principale fattore di definizione dell'agenda politica europea in materia di sicurezza. In tal senso le istituzioni comunitarie e i Paesi membri dell'UE hanno saputo dare vita da un lato ad un maggiore attivismo sul piano della sicurezza internazionale, dall'altro hanno saputo raggiungere concordemente obiettivi sia politico-istituzionali che normativi

⁹ COM (2020) 609 final, Comunicazione della Commissione, "Un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo", 23/09/2020 consultato il 25/10/2023, in: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:85ff8b4f-ff13-11ea-b44f-01aa75ed71a1.0018.02/DOC_1&format=PDF

(Pastore, 2004, p. 196) orientati ad un continuo bilanciamento tra sicurezza, privacy e autodeterminazione, al fine di conservare il massimo livello di libertà e diritti che, anche di fronte alle più pericolose minacce per la sicurezza collettiva, restano elementi indiscussi della civiltà e del patrimonio culturale contemporaneo e della tradizione democratica europea.

Tuttavia, le nuove sfide poste in essere dalla combinazione di flussi migratori e dinamiche terroristiche rischiano di scuotere alle fondamenta l'identità europea e intaccare le relazioni tra gli Stati membri. Dalla nostra riflessione emerge la portata di questi fenomeni, che costringono l'Unione Europea ad un processo critico volto al superamento di quelle contraddizioni che ancora caratterizzano la sua natura "ibrida". In effetti, l'integrazione europea è un processo *in fieri*, e governare gli esiti della traiettoria rappresenta una delle principali sfide che la governance europea dovrà affrontare nei prossimi anni.

Rispondere alle crisi in maniera univoca e coesa, significa intercettare bisogni, istanze e aspettative reali dei cittadini europei, ma significa anche garantire sicurezza come naturale conseguenza del diritto di libertà e in linea con i principi di solidarietà ed equità sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea.

Bibliografia

Amato G. e Paciotti E. (2005). *Verso l'Europa dei diritti. Lo spazio europeo di sicurezza, libertà e giustizia*, Bologna: Il Mulino.

Autorità di Controllo Comune Schengen (2023). *Parere 2004 SIS II*, 19 maggio 2004, consultato il 27/10/2023, in:
<https://www.privacy.it/archivio/schengen20040519.html>.

Bobbio N. (1950). *Teoria della scienza giuridica*, Torino: Giappichelli Editore.

Id. (1950). *Scienza del diritto e analisi del linguaggio*, in «Rivista Trimestrale di Diritto processuale civile», 1/1950, pp. 324-347.

Calabrò G. P. (2003). *Diritto alla sicurezza e crisi dello Stato costituzionale*, Torino: Giappichelli.

- Cevolini A. (2007). *Introduzione a N. Luhmann, Conoscenza come Costruzione*, Roma: Armando Editore.
- CNIPA (2004). *Linee guida per l'impiego delle tecnologie biometriche nelle pubbliche amministrazioni*, in «I Quaderni», n. IX/2004.
- COM (2020). 609 final, Comunicazione della Commissione, *Un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo*, 23/09/2020, consultato il 25/10/2023, in: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:85ff8b4f-ff13-11ea-b44f-01aa75ed71a1.0018.02/DOC_1&format=PDF.
- Corte dei Conti Europea (2022). *Libera circolazione nell'UE durante la pandemia di COVID-19*, Relazione speciale 13/2022.
- Cox M. (2004). *Le relazioni transatlantiche dall'11 settembre all'Iraq*, in G. Vacca (a cura di) *Il dilemma euroatlantico*, Roma: Nuova Iniziativa Editoriale.
- Daniele L. (2000). *Il diritto materiale della Comunità Europea*, Milano: Giuffè.
- De Capitani E. (2005). *Verso l'Europa dei diritti. Lo spazio europeo di sicurezza libertà e giustizia*, Bologna: Il Mulino.
- Demuro G. (2009). *Costituzionalismo europeo e tutela multilivello dei diritti*, Torino: Giappichelli.
- Foucault M. (2007). *Sicurezza, territorio e popolazione. Corso al Collège de France (1977-1978)*, Milano: Feltrinelli.
- Fulco D., Lisi A. e Pelino E. (2022). *Il Green pass ha aperto una breccia nei diritti di tutti: ecco perché*, 08/09/2022, consultato il 23/10/2023, su <https://www.agendadigitale.eu/sicurezza/privacy/il-green-pass-non-avra-violato-la-privacy-ma-e-stata-una-breccia-nella-tutela-dei-diritti-ecco-perche/>
- Giordano A. (2018). *La frontiera mediterranea tra mobilità umana e (in)sostenibilità del sistema confinario europeo*, in Lucia M.G., Duglio S., Lazzarini P. (a cura di), *Verso un'economia della sostenibilità. Lo scenario e le sfide*, Milano: Franco Angeli.

- Giubboni S. e Orlandini G. (2007). *La libera circolazione dei lavoratori nell'Unione europea*, Bologna: Il Mulino.
- Grozio U. (2007). *Mare liberum, Introduzione di F. Izzo*, Napoli: Liguori Editore.
- Heidegger M. (1988). *Ontologie. Hermeneutik der Faktizität*, Frankfurt: Klostermann.
- Lippolis L. (2000). *Rispetto dei diritti e pace giusta*, Milano: Giuffrè Editore.
- Luhmann N. (1994). *Organizzazione e decisione*, in «Seminario di Studi e Ricerche del Centro di Studi sul Rischio», Università degli Studi di Lecce.
- Id. (1996). *Sociologia del rischio*, Milano: Mondadori.
- Member States' notifications of the temporary reintroduction of border control at internal borders pursuant to Article 25 and 28 et seq. of the Schengen Borders Code, consultato il 26/10/2023, in: https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2023-10/Full-list-of-MS-notifications_en_15.pdf.
- Nye J. S. (2004). *Soft Power. The means to success in world politics*, New York: PublicAffairs.
- Pastore F. (2004). *Lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, in G. Vacca (a cura di) *Il dilemma euroatlantico*, Roma: Nuova Iniziativa Editoriale.
- Pocar F. (2004). *Diritto dell'Unione e delle Comunità europee*, Milano: Giuffrè.
- Polanyi K. (1974). *La grande trasformazione*, Torino: Einaudi.
- Preite G. (2008). *Il riconoscimento biometrico. Sicurezza versus privacy*, Trento: UNI Service.
- Id. (2012). *L'evoluzione dello Stato sociale nella prospettiva sistemica luhmaniana. La questione del rischio tra politica e diritto*, in M. Mazzotta (a cura di), *Lo stato del benessere nella società della conoscenza*, Trento: Tangram Edizioni Scientifiche.
- Id. (2016). *Politica e Biometria*, Trento: Tangram Edizioni Scientifiche.

Smith A. (1973). *Indagine sulla natura e le cause della ricchezza delle nazioni*, trad. it., Milano: ISEDI.

Tesauro G. (2001). *Diritto comunitario*, Padova: CEDAM.

Tort P. (2006). *Darwin e la filosofia. Religione, morale, materialismo*, Roma: Meltemi.

Van Overbeek W. (1990). *Aids/Hiv infection and free movement of person within the Community*, in «Common Market Law Review», 1/1990, pp. 784-798.