

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA
DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE, GIURIDICHE E STUDI
INTERNAZIONALI

Corso di laurea *Magistrale* in Istituzioni e Politiche dei Diritti Umani
e della Pace



Oltre Dublino.

I limiti della normativa europea in materia di protezione
internazionale e di controllo dei confini interni.

Uno sguardo alla frontiera italo-austriaca di Tarvisio.

Relatore: Prof. PAOLO DE STEFANI

Laureanda: CHIARA DELLA MEA
matricola N. 604880

A.A. 2019/2020

SOMMARIO

PREMESSA.....	3
CAPITOLO I	
LA RELAZIONE DI DIPENDENZA TRA DUBLINO E SCHENGEN.....	8
1.1 Cosa rappresenta Schengen nel panorama dell'Unione Europea?.....	8
1.2 Alle origini del processo di Schengen. Da Schengen a Dublino.....	9
1.3 Le conseguenze non previste dell'allargamento dell'Unione.....	11
1.4 Non esiste un diritto di scelta per i richiedenti asilo: la criminalizzazione dei movimenti secondari (e la punizione degli Stati che li permettono).....	13
CAPITOLO II	
LA REINTRODUZIONE DEI CONTROLLI ALLE FRONTIERE INTERNE COME STRUMENTO PER LA GESTIONE DEI FLUSSI MIGRATORI.....	16
2.1 L'Affaire franco-italiano: prime tensioni all'interno dell'area Schengen....	16
2.1.1 La risposta scaltra dell'Italia all'inadeguatezza del supporto europeo.....	17
2.1.2 La reazione difensiva francese e la minaccia della chiusura delle frontiere.....	20
2.2 Le modifiche al Codice Frontiere Schengen del 2013: compromesso fra sovranoismo e spirito comunitario.....	23
2.3 La rinascita delle frontiere interne: l'equilibrio precario fra Schengen e Dublino.....	25
2.4 La gestione europea della crisi dei rifugiati: il ripristino dei controlli ai confini da misura eccezionale a soluzione normale.....	27
CAPITOLO III	
ACCORDI BILATERALI E COOPERAZIONE DI POLIZIA: UN'ALTERNATIVA ALLA COSTRUZIONE DI MURI PER LA GESTIONE DEI MIGRANTI ALL'INTERNO DELL'AREA SCHENGEN.....	32

3.1 Rafforzare il sistema Schengen per consentire uno spazio di libertà e sicurezza.....	32
3.2 I Centri di Cooperazione di Polizia per il contrasto alla criminalità transfrontaliera.....	33
3.3 Gli accordi di riammissione e i pattugliamenti misti sul confine italo-austriaco friulano: un buon esempio di cooperazione.....	36
3.4 Confini invisibili, ma non per tutti.....	41
3.5 Quale futuro per Schengen? Misure compensatorie e sistemi di controllo...	45

CPITOLO IV

LA RISPOSTA INADEGUATA DELL'UNIONE ALLA CRISI DELLA GESTIONE DEI MIGRANTI.....	48
4.1 C'è bisogno di più Europa.....	48
4.2 Il meccanismo di ricollocamento e la proposta della Commissione.....	49
4.3 L'approccio punitivo per la riduzione dei movimenti secondari e la proposta di modifica, non necessaria, del Codice Frontiere Schengen.....	52
4.4 Il fallimento prevedibile dell'accordo con la Turchia.....	55
CONCLUSIONI.....	58

Premessa

Per chi è cresciuto a Tarvisio, un paesino in mezzo alle montagne situato a pochi chilometri sia dall’Austria che dalla Slovenia, i confini non hanno mai rappresentato un ostacolo, neanche prima dell’abolizione dei controlli avvenuta nel 1998 sulla frontiera austriaca e nel 2007 su quella slovena. Il termine “confine” è sempre stato percepito nel suo significato positivo di avere qualcosa (una fine) in comune e per il territorio ha rappresentato un motivo di unità, nel pieno rispetto e riconoscimento delle diversità linguistiche e culturali. Per questo ha destato non poche preoccupazioni e perplessità la minaccia dell’Austria di costruire una recinzione di filo spinato sul Brennero e la barriera mobile costruita sul confine austro-sloveno, giustificato dalla stessa Commissione Europea in quanto finalizzata a incanalare gli ingressi.

Negli ultimi anni un numero crescente di Stati ha adottato la pratica di erigere muri o altri tipi di barriere fisiche sia sui confini esterni dell’Unione Europea, sia al suo interno; in assenza di una chiara normativa sulla costruzione di frontiere, gli Stati Schengen hanno elevato muri tra l’UE e i paesi terzi (Marocco e Russia), compresi i paesi candidati all’adesione (ex Repubblica Jugoslava di Macedonia, Serbia e Turchia) e un paese candidato a Schengen (la Croazia), non dimenticando la barriera fra Austria e Slovenia, arrivando così a una lunghezza totale di oltre 1.200 chilometri¹. Nel settembre 2017, il primo ministro ungherese Victor Orban ha chiesto all’UE di pagare metà delle spese che lo Stato magiaro aveva sostenuto per la costruzione delle recinzioni, ma la richiesta è stata respinta dalla Commissione che ha dichiarato che i fondi comunitari non sono destinati a tali costruzioni, che però possono essere utilizzati per dotare tali recinzioni di sistemi di sorveglianza, radar, telecamere e altre simili attrezzature, consentendo la realizzazione di quella che da molti è chiamata “fortezza Europa”². Ma qual è il nemico contro il quale stiamo combattendo e come siamo arrivati a questa situazione?

I confini sono un elemento costitutivo dello Stato-nazione: delimitano il perimetro del territorio entro il quale lo Stato esercita il suo potere e promuove e protegge gli interessi di una comunità che appartiene e si identifica con questo. Il progetto dell’Unione

¹ Ainhoa R. B. e Pere B. “Building Walls, Fear and securitization in the European Union”, Report, 9 novembre 2018, <https://www.tni.org/en/publication/building-walls>.

² Sull’idea di un’Europa trasformata in una vera e propria fortezza v. Carr M. “Fortress Europe. Inside the War Against Immigration”, London, C.Hurst & CO. (Publishers) Ltd. , 2015.

Europea e la creazione dello spazio Schengen hanno contribuito a rendere anacronistico o comunque a ridimensionare l'ideale di comunità nazionali omogenee, coese, territorialmente definite e protette da frontiere ben presidiate³. L'Unione ha fatto di quell'area di libera circolazione il simbolo di un nuovo processo identitario, parallelo a quello nazionale, simbolo unico dell'integrazione Europea⁴ che si realizza con l'attribuzione della cittadinanza europea⁵. I confini interni quindi non sono più utilizzabili per controllare gli ingressi, preservare la corrispondenza tra il popolo e territorio, né per promuovere e proteggere gli interessi singoli della comunità e la sua sicurezza; gli Stati si trovano a cedere una parte del loro potere sovrano, continuando a esistere in quanto attori principali del processo europeo e detenendo ancora importanti poteri.

Al momento della firma del Trattato di Roma nel 1957, era impensabile credere di poter raggiungere i livelli di integrazione attuali, in quanto si trattava di un processo basato principalmente su motivazioni economiche, anche se fin dall'inizio si percepiva l'idea di un progetto molto più ampio: iniziare da un'integrazione economica e commerciale per arrivare successivamente a un'unione politica per promuovere l'integrazione, la cooperazione e la solidarietà tra gli Stati membri. E il primo importante passo verso la realizzazione di tale progetto, quello maggiormente percepito dalla popolazione, è sicuramente stato la realizzazione di un'area in cui venisse garantita la libertà di movimento dei cittadini dell'Unione Europea; l'unico modo per garantire tale libertà di movimento era l'abolizione delle frontiere interne che poneva degli interrogativi sull'ingresso e la circolazione dei cittadini dei paesi terzi. Diventava necessario quindi un approccio integrato che condurrà a un processo di armonizzazione per la gestione dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, che comporterà una serie di norme raccolte nel c.d. *acquis Schengen*⁶, con una particolare attenzione rivolta alla materia

³ Savino M., *La crisi dei confini*, in "Rivista Trimestrale di diritto pubblico", Fasc. 3-2016.

⁴ J. C. Juncker, *State of the Union 2015: Time for Honesty, Unity and Solidarity*, Speech, 9 settembre 2015, Strasburgo, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_15_5614.

⁵ La cittadinanza europea è stata istituita nel 1992 dal Trattato di Maastricht. È stabilita dall'articolo 20 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, che ne elenca i diritti, e dall'articolo 9 del trattato sull'Unione europea.

⁶ Le principali azioni intraprese per la realizzazione dello spazio Schengen sono state: l'abolizione dei controlli alle frontiere comuni e il loro trasferimento alle frontiere esterne; la definizione comune delle condizioni di attraversamento delle frontiere esterne, nonché le norme e le procedure uniformi per il controllo delle persone che si trovino a teli frontiere; la separazione, negli aeroporti e nei porti, dei viaggiatori che si spostano all'interno dello spazio Schengen da quelli di diversa provenienza;

immigrazione, da sempre di competenza esclusiva dei singoli Stati, per un'armonizzazione della materia asilo. Con la Convenzione di Dublino, successivamente trasformata in un Regolamento, vengono indicati i criteri sulla base del quale viene stabilito che lo Stato responsabile dell'esame delle richieste di protezione internazionale è lo Stato di primo ingresso. Ai paesi membri che si trovano alle frontiere esterne comuni dell'Unione Europea e che quindi hanno il compito di controllarle, si affida anche l'onere della presa in carico dei richiedenti asilo. Ed è da qui che comincia la mia riflessione: nella prima parte evidenzio lo stretto legame da sempre esistito tra il sistema Schengen e Dublino e di come il non rispetto delle regole stabilite nel secondo ha determinato la messa in crisi del primo. Gli Stati *gatekeeper* della frontiera esterna sono accusati di non controllare adeguatamente i confini, di non prendersi in carico i richiedenti protezione internazionale, di non seguire le procedure previste in materia di asilo e sono quindi ritenuti i colpevoli degli illegittimi movimenti secondari; per limitarli, gli Stati membri decidono di reintrodurre i controlli ai confini interni. Il primo avvenimento che mette in dubbio la tenuta del sistema Schengen sono le primavere arabe e la successiva reazione dell'Italia e della Francia; la trattazione dell'Affaire franco-italiano vuole sottolineare come la mancanza di solidarietà e condivisione delle responsabilità abbia condotto a una prima crisi dello spazio di libertà europeo e di come nella successiva crisi del 2015 una misura considerata eccezionale, la reintroduzione dei confini interni, abbia assunto un carattere di ordinarietà. Ma se questa opzione viene spesso utilizzata e minacciata per riappropriarsi di un potere sovrano che si pensava indebolito e il contrasto all'immigrazione viene spesso strumentalizzato da partiti anti-europeisti, nel retroscena, parallelamente, troviamo degli esempi di collaborazione basati sui principi della solidarietà e della condivisione delle responsabilità: le cooperazioni di polizia e i pattugliamenti congiunti. Considerazioni verranno espresse sulla non equivalenza di tali misure rispetto agli aboliti controlli di frontiera e sul

l'armonizzazione delle condizioni di ingresso e di concessione dei visti per soggiorni brevi; l'avvio di un coordinamento fra le diverse amministrazioni per la sorveglianza delle frontiere.; la definizione del ruolo dei trasportatori nella lotta contro l'immigrazione clandestina; la dichiarazione obbligatoria per tutti i cittadini di paesi terzi che circolino da un paese membro all'altro; la definizione di norme specifiche sulla responsabilità delle domande di asilo, contenute nella Convenzione di Dublino; istituzione di un diritto di osservazione e di inseguimento transfrontaliero per gli Agenti di polizia degli Stati aderenti a Schengen; il rafforzamento della cooperazione giudiziaria mediante un sistema di estradizione più rapido e una migliore trasmissione dell'esecuzione delle sentenze penali; la creazione di un database comune denominato sistema d'informazione Schengen (SIS).

rispetto di tali pratiche dei diritti umani. Infine, in considerazione del fatto che le risposte dell'Unione europea alle crisi di gestione di importanti flussi migratori sono sempre state organizzate in situazioni di emergenza, si vedrà quali sono state alcune proposte effettuate in questi anni in cui l'Unione ha potuto riflettere su quanto accaduto e come sono state accolte da parte degli Stati membri.

Le migrazioni sono destinate ad aumentare nei prossimi anni, effetto di dinamiche economiche e strutturali, causate dall'instabilità dei paesi africani e dai conflitti in Medio Oriente. Il progetto di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia era nato in un'epoca nella quale le minacce principali erano il traffico transfrontaliero di droga e la criminalità organizzata; l'Unione non è stata in grado di fornire una risposta adeguata comunitaria alle nuove sfide poste dal terrorismo e dalle migrazioni e in questa sua impreparazione gli Stati membri hanno colto l'occasione per riappropriarsi di parte del proprio potere sovrano che si concretizza con il controllo delle frontiere, esterne ed interne. È necessario far propria la consapevolezza che un approccio securitario non sarà sufficiente alla regolarizzazione dei flussi migratori e che se da una parte è necessario soddisfare il bisogno di sicurezza, dall'altra parte non si deve dimenticare l'obbligo al rispetto dei diritti umani. La costruzione unilaterale di barriere fisiche non fa distinzione tra richiedenti protezione internazionale e migranti irregolari e certo non è utile all'obiettivo di ridurre i flussi migratori: il "problema" non viene risolto, ma semplicemente deviato. Le politiche migratorie divengono un terreno di scontro politico con forti connotazioni nazionali e locali che portano alla rinascita dei nazionalismi, già spinti dagli effetti della crisi economica, e contribuiscono a un preoccupante rafforzamento delle destre euroscettiche in tutto il continente. Con la crisi della gestione dei rifugiati si è assistito alla scomparsa dell'interesse comune.

È indispensabile un ritorno alle origini. Nella sua dichiarazione del 9 maggio 1951, Robert Schumann affermava che l'Europa non poteva farsi in una sola volta, non poteva essere costruita tutta insieme e doveva sorgere da realizzazioni concrete che creassero innanzitutto una solidarietà di fatto. Ed è questo ciò che è venuto a mancare: nonostante quanto sancito dall'art. 67 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, in cui viene sottolineato come la politica comune in materia di asilo, immigrazione e controllo delle frontiere debba essere fondata sulla solidarietà tra gli Stati membri, e nell'art. 80 si affermi che le politiche dell'Unione sono governate dal principio della solidarietà e di

equa ripartizione delle responsabilità, pare evidente che nella gestione delle migrazioni questi principi siano stati dimenticati. Un ritorno alla solidarietà è indispensabile se intesa in un senso ampio: non solo principio fondante dei rapporti tra gli Stati membri, ma solidarietà verso coloro che tentano di fare ingresso nell'Unione Europea con la speranza di una vita migliore. Non si può ritornare a un'Europa di Stati membri divisi tra di loro da linee di confine, ma si deve proseguire la storia di un'Europa che è stata capace di trasformare le linee del fronte in frontiere pacifiche⁷.

⁷ Per un approfondimento sull'evoluzione del concetto di frontiere v. M. Foucher, *Le retour des frontières*, CNRS éditions, Paris, 2016.

CAPITOLO I

La relazione di dipendenza tra Dublino e Schengen.

1.1 Cosa rappresenta Schengen nel panorama dell'Unione Europea?

Per i cittadini dell'Unione, l'Europa significa libertà di viaggiare, studiare e lavorare ovunque all'interno degli Stati membri, idea più diffusa rispetto a quella che collega il processo europeo al concetto di pace⁸.

Lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia è stato nell'ultimo decennio duramente messo alla prova a causa del suo stretto legame con il sistema Dublino e della reticenza degli Stati membri a cedere la propria competenza in una materia quale l'immigrazione collegata ai concetti di ordine pubblico e sicurezza interna. Per quanto si continui a parlare di crisi di Schengen è convinzione diffusa che l'esistenza dell'area di libertà europea non sia in pericolo, sia per le ricadute economiche che una sua dissoluzione potrebbe comportare, sia per il valore comunitario che rappresenta fra i cittadini europei. Affinché la sua dissoluzione rimanga una possibilità remota e non venga strumentalizzata da partiti anti-europeisti che associano la chiusura dei confini anche interni a una riappropriazione del perduto (solo in parte) potere sovrano, è indispensabile una revisione del sistema di asilo europeo, in quanto proprio le sue carenze e difetti hanno determinato la conseguente sospensione di Schengen secondo una logica difensiva piuttosto che comunitaria. La tenuta di Schengen implica che i confini esterni dell'Unione siano diligentemente controllati per far sì che i controlli interni non siano più necessari. Questo ragionamento poteva essere corretto in un'Europa composta da pochi Stati membri che si trovava a gestire un numero limitato di migranti; oggi l'Unione Europea è composta da 27 Stati membri (il Regno Unito è uscito il 31 gennaio 2020) e il mondo globalizzato ha portato sempre più persone a spostarsi e a lasciare il proprio paese per motivi ambientali, economici e a causa dei conflitti. Le sfide che il progetto europeo si è trovato ad affrontare dalla sua formazione fino ad ora non hanno sempre ricevuto una risposta adeguata in particolare per quanto riguarda la gestione dei migranti, che si riversano nel nostro continente con la speranza di una vita migliore.

⁸ Eurobarometro (2017) "Public opinion in the European Union", Novembre 2017, disponibile su <https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinionmobile/index.cfm/Archive/index>. (Ultimo accesso marzo 2020).

1.2 Alle origini del processo di Schengen. Da Schengen a Dublino.

I primi passi verso la libertà di movimento all'interno dell'UE furono intrapresi nel 1985, quando i tre paesi del Benelux insieme alla Francia e alla Germania firmarono il primo accordo di Schengen⁹. Alle origini di tale iniziativa non vi è una spinta comunitaria finalizzata alla costruzione di un'Europa unita, bensì, nel 1984, ad accelerare il progetto di abolizione dei confini interni, fu il blocco di numerosi valichi da parte degli autotrasportatori in segno di protesta contro i ritardi dovuti ai controlli di frontiera. Fu così che il 13 giugno 1984 Francia e Repubblica federale tedesca conclusero l'accordo di Sarrebruck, che prevedeva l'abolizione immediata dei controlli alla frontiera franco-tedesca sulle persone e la semplice sorveglianza visiva dei veicoli. Tale accordo bilaterale stabiliva anche delle misure a medio e lungo termine, quali il rafforzamento dei controlli alle frontiere esterne (cioè con i Paesi non parte dell'accordo) e della cooperazione tra le rispettive dogane e forze di polizia, nonché l'armonizzazione delle legislazioni sull'ingresso e sul soggiorno degli stranieri, sugli stupefacenti e sul trasporto di armi¹⁰. Come base di tale accordo vi era la mutua fiducia: Francia e Germania confidavano nel fatto che la controparte effettuasse dei controlli sui confini esterni e che l'ingresso concesso da uno dei due paesi fosse valido anche per l'altro, non diventando necessario un ulteriore controllo alle frontiere interne.

L'inizio del processo che porterà alla creazione di un'area in cui le 4 libertà di movimento¹¹ fossero garantite, mette in guardia gli Stati sulle conseguenze di quello che significa in particolare la libertà di movimento delle persone e sulla necessità di intervenire in materia di ingresso e soggiorno di stranieri su un territorio, da sempre considerata dagli Stati come rientrante nella sfera di esercizio della sovranità nazionale e comunque strettamente attinente all'ordine pubblico e alla sicurezza interna. Si comprende da subito che, nel settore dell'asilo, la libera circolazione delle persone potrebbe accrescere gli inconvenienti dei c.d. "profughi in orbita", termine legato alla difficoltà di individuare lo Stato competente all'esame della richiesta di asilo, oppure

⁹ Accordo di Schengen del 14 giugno 1985 relativo all'eliminazione graduale dei controlli alle frontiere comuni. Accordo fra i Governi degli Stati dell'Unione Economica Benelux, della Repubblica Federale di Germania e della Repubblica francese relativo all'eliminazione graduale dei controlli alle frontiere comuni.

¹⁰ S.Bellucci, Schengen. L'Europa senza frontiere e le nuove misure di cooperazione tra polizia, Edizioni Laurus Robuffo, Roma, terza edizione 1999.

¹¹ Le quattro libertà all'interno dell'area Schengen riguardano la libertà di movimento delle persone, delle merci, dei capitali e dei servizi.

del fenomeno dell'*asylum shopping*, cioè dei richiedenti asilo che transitavano da uno Stato all'altro per presentare svariate domande, ad esempio dopo il rifiuto da parte di un primo Paese, al fine di restare il più a lungo possibile in Europa. Nel 1990 quindi, al tempo delle negoziazioni per la Convenzione di Applicazione dell'Accordo di Schengen¹², la materia immigrazione ricopre un ruolo centrale nelle contrattazioni e viene inserita nel Capitolo VII del documento. Queste norme entrano successivamente a far parte della Convenzione di Dublino¹³, nel cui preambolo viene evidenziato il suo legame con Schengen, precisando che la Convenzione è stata conclusa con la finalità di armonizzare le politiche in materia di asilo e con l'obiettivo comune di realizzare uno spazio senza frontiere interne.

Il principio cardine di questa Convenzione sancisce che solo uno Stato Membro potrà essere responsabile dell'esame della richiesta d'asilo e che il rigetto di tale richiesta da parte di uno Stato sarà automaticamente applicato in tutti gli Stati firmatari. Sulla base di questa premessa, vengono indicati diversi criteri per la definizione dello Stato competente dell'esame¹⁴. Questi si basano su precedenti situazioni che legavano il richiedente a un particolare paese, dovuti al possesso di un visto o di un permesso di soggiorno rilasciato dallo Stato europeo, o alla presenza di un membro della famiglia, intesa in un'accezione molto restrittiva, in un determinato territorio e, per quanto riguarda i minori, la possibilità di presentare domanda d'asilo nello Stato in cui si trovano. Nel caso in cui questi criteri non possano essere applicati, di default, lo Stato competente all'esame della richiesta d'asilo risulta essere quello di primo ingresso¹⁵. Ed è questo il principio, fortemente criticato, che caratterizza un sistema asimmetrico che affida agli Stati che si trovano ai confini esterni dell'Unione una responsabilità sproporzionata.

Nonostante l'evidente iniquità di tale sistema, all'inizio della sua applicazione il sistema sembra funzionare per due principali motivi: il numero dei richiedenti asilo e dei migranti irregolari risulta essere contenuto e perciò facilmente gestibile, con solo una piccola percentuale soggetta ai trasferimenti sulla base dell'applicazione della

¹² Convenzione di Applicazione degli Accordi di Schengen del 19 giugno 1990, Cap. 7, artt. 28-38.

¹³ Convenzione di Dublino sulla determinazione dello Stato competente per l'esame di una domanda di asilo presentata in uno degli Stati membri delle Comunità Europee del 15 giugno 1990, GUCE n. C 254 del 19 agosto 1997.

¹⁴ Artt. 4-8 della Convenzione di Dublino del 1990.

¹⁵ Art. 6 Convenzione di Dublino del 1990.

Convenzione; la geografia politica europea di quegli anni era molto differente rispetto a quella odierna. La Germania era una delle frontiere esterne dell'UE e rappresentava un punto di primo ingresso importante per i richiedenti asilo provenienti dall'est e, allo stesso tempo, era uno dei paesi di destinazione preferiti. Il sistema di Dublino non incontrava perciò grandi problematiche riguardo l'individuazione dello Stato competente dell'esame della domanda di protezione. Con l'inizio del nuovo millennio tutto cambia: l'Unione europea si allarga, cambiano i paesi di provenienza dei richiedenti asilo e aumentano considerevolmente i migranti che lasciano il proprio paese per raggiungere l'Europa, sia in cerca di protezione, in fuga da conflitti e persecuzioni, sia per motivi economici, con la speranza di livelli di vita migliori. Il sistema che fino ad allora aveva retto, messo sotto pressione, rivela tutti i suoi difetti e le sue iniquità.

1.3 Le conseguenze non previste dell'allargamento dell'Unione.

Con l'allargamento dell'Unione nel 2004 a 8 paesi dell'Europa Centrale ed Orientale e a 2 paesi del Mediterraneo¹⁶, l'asimmetria dei sistemi Schengen e Dublino rivela tutta la sua problematicità. Nel 2003, dopo l'attribuzione di un'ampia competenza all'Unione Europea in materia di visti, asilo e immigrazione, la Convenzione di Dublino viene riformulata in un atto UE¹⁷; l'elemento di novità introdotto dal nuovo Regolamento è il sistema Eurodac¹⁸, un database che permette la comparazione delle impronte digitali dei richiedenti asilo e di coloro che attraversano irregolarmente le frontiere europee. Lo scopo del sistema informativo è unico e definito in modo chiaro: confermare il principio su cui si basa Dublino, stabilire cioè un solo Stato membro responsabile per la domanda

¹⁶ Dal primo maggio 2004 entrano a far parte dell'Unione Cechia, Estonia, Lettonia, Lituania, Polonia, Slovacchia, Slovenia, Ungheria, Cipro e Malta.

¹⁷ Regolamento 343/2003, del 18 febbraio 2003 che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata in uno degli stati membri da un cittadino di un paese terzo, G.U.C.E. 25 febbraio 2003 L 50.

¹⁸ Regolamento (CE) n. 2725/2000 del Consiglio, dell'11 dicembre 2000, che istituisce l'«Eurodac» per il confronto delle impronte digitali per l'efficace applicazione della convenzione di Dublino. GU L 316 del 15.12.2000, abrogato dal Regolamento (Ue) n. 603/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 che istituisce l'«Eurodac» per il confronto delle impronte digitali per l'efficace applicazione del regolamento (UE) n. 604/2013 che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide e per le richieste di confronto con i dati Eurodac presentate dalle autorità di contrasto degli Stati membri e da Europol a fine di contrasto, e che modifica il Regolamento (UE) n. 1077/2011 che istituisce un'Agenzia europea per la gestione operativa dei sistemi IT su larga scala nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

di asilo. L'utilizzo di tali dati però ha come conseguenza un grave impatto sulla protezione dei dati personali e sul rispetto della necessità e proporzionalità di tali misure¹⁹.

La regola principale non viene modificata: la responsabilità delle richieste di asilo ricade sugli Stati di primo ingresso che si trovano alle frontiere esterne dell'Unione, e dunque proprio sui nuovi paesi membri. È da sottolineare che gli Stati entrati a far parte dell'Unione dopo il primo maggio 2004 sono vincolati dalla totalità dell'acquis Schengen²⁰. Quelli che erano stati quindi fino a pochi mesi prima paesi di emigrazione, si ritrovano a svolgere il compito di controllori dei confini esterni dell'Europa per permettere il corretto funzionamento dell'area senza controlli interni e a divenire paesi di destinazione dei migranti in quanto territori di primo ingresso, quindi responsabili dell'esame delle richieste d'asilo sia in via diretta che in seguito ai trasferimenti previsti dal sistema Dublino.

I primi gravi problemi che mettono in dubbio la tenuta del sistema così come fino a quel momento pensato, si hanno però nei paesi del Sud Europa a causa di importanti flussi migratori che provengono dal continente africano: i sistemi di accoglienza di Malta e delle Isole Canarie sono al limite delle loro capacità e le situazioni in Italia e in Grecia ormai al collasso conducono alla sospensione dei trasferimenti Dublino nei confronti di questi due Stati, mettendo così in crisi il principio alla base di tutto il sistema: la presunzione che gli Stati membri dell'Unione potessero essere considerati "paesi sicuri", in cui i diritti umani e le libertà fondamentali dei migranti vengono, senza dubbio, rispettati.

Il Regolamento di Dublino prevedeva che la pratica dei trasferimenti nello Stato competente all'esame della richiesta potesse essere sospesa da un altro Stato membro che decidesse di farsi carico di tale responsabilità per motivi a sua discrezione (clausola di sovranità²¹) o per ragioni umanitarie o di riunificazione familiare (clausola

¹⁹ Per un approfondimento su ciò che l'adozione del sistema Eurodac ha comportato in relazione ai diritti dei soggetti sottoposti alla rilevazione delle impronte digitali v. V. Ferraris, Eurodac e i limiti della legge: quando il diritto alla protezione dei dati personali non esiste, in *Diritto Immigrazione e Cittadinanza*, fasc. n. 2/2017.

²⁰ Alcune disposizioni però vengono applicate solo al momento della soppressione dei controlli di frontiera, in seguito a una valutazione del Consiglio che dimostri il rispetto delle misure "compensative" per l'abolizione di tali controlli.

²¹ Art. 3,2 del Regolamento 343/2003.

umanitaria²²). Con le sentenze della Corte Europea dei Diritti Umani e della Corte Europea di Giustizia questa clausola diventa un obbligo nel momento in cui viene a decadere l'automatismo dei trasferimenti dei migranti allo Stato competente a causa di carenze sistemiche nell'accoglienza dei richiedenti. È importante ricordare le conclusioni a cui era pervenuta con la sentenza M.S.S. c. Belgio e Grecia del 21 gennaio 2011 la Corte di Strasburgo. Le condizioni di detenzione e di vita subite in Grecia da un cittadino afgano trasferito dal Belgio verso il paese ellenico in quanto primo paese di transito e quindi responsabile della domanda di asilo, portano alla condanna dei due paesi europei per violazione degli artt. 3 (proibizione a trattamenti degradanti) e 13 (diritto a un ricorso effettivo) della Convenzione Europea dei diritti umani e delle libertà fondamentali. Viene stabilito che nessuno Stato membro può sottrarsi agli obblighi di una verifica, in concreto e preventivi, del fatto che le garanzie fondamentali siano effettive, in nome di un'applicazione automatica del Regolamento di Dublino fondata su una presunzione assoluta del rispetto degli standard convenzionali da parte di tutti gli Stati membri. In considerazione dei report redatti dalle organizzazioni internazionali sulle difficoltà pratiche affrontate dalla Grecia che potevano sottoporre il richiedente a trattamenti inumani e degradanti e sulle carenze sistemiche nelle procedure di asilo, la presunzione della Grecia (e di altri paesi sottoposti a particolare pressione dai flussi migratori) come di "paese sicuro" viene meno. Le sentenze vengono recepite così nel nuovo regolamento Dublino²³, esplicitamente nell'art. 3,2, che però non cambia nella sostanza: il criterio dello Stato di primo ingresso rimane ben saldo e lo scopo del Regolamento resta non quello di una politica d'asilo uniforme in tutti gli Stati membri bensì il contrasto dei movimenti secondari.

1.4 Non esiste un diritto di scelta per i richiedenti asilo: la criminalizzazione dei movimenti secondari (e la punizione degli Stati che li permettono).

La limitazione dei movimenti secondari si trovava già alla base della Convenzione di Dublino del 1990. Lo spostamento di migranti da un paese all'altro impedisce il funzionamento della regola secondo la quale il paese responsabile dell'esame della

²² Art. 15 del Regolamento 343/2003.

²³ Regolamento (UE) n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide, GU L 180 del 29.6.2013.

domanda di protezione è quello di primo ingresso, minando così l'esistenza stessa dell'area Schengen in quanto i paesi membri, per contrastare tali movimenti, adottano la reintroduzione dei controlli ai confini interni. Il cortocircuito del sistema Dublino quindi determina la crisi dello spazio di libertà, giustizia e sicurezza europeo.

L'idea è che i richiedenti asilo che fuggono dai loro paesi, involontariamente e legittimamente ricercano protezione in altre nazioni; la loro successiva scelta volontaria di spostarsi e di chiedere asilo in un Paese diverso rispetto a quello di primo ingresso è invece considerata illegittima²⁴. La logica che chiude ai movimenti secondari è la presunzione che tutti gli Stati membri siano considerati paesi sicuri. Sulla base della mutua fiducia si presume che i livelli dei sistemi di asilo, le norme europee nonché i diritti umani e le libertà fondamentali siano da tutti rispettati e quindi dovrebbe essere indifferente per il richiedente protezione in quale Stato presentare la domanda. Al contrario, le sentenze delle Corti europee hanno dimostrato che, a causa di carenze e difetti nel sistema di accoglienza, l'aderenza agli standard internazionali in materia d'asilo non è così automatica. Paesi dell'Unione presunti paesi sicuri, si sono rivelati insicuri. Venendo meno questo principio, crolla anche la logica che impedisce i movimenti secondari: i migranti giunti nel primo paese d'ingresso, affetti da gravi carenze nel sistema di accoglienza, legittimamente si sposterebbero verso un altro alla ricerca di adeguati livelli di protezione, di assistenza sociale, di servizi ed educazione, per evitare l'esclusione sociale e condizioni di estrema povertà.

Uno studio effettuato dall'Università di Oslo sui movimenti secondari di migranti eritrei giunti in Italia e diretti in Norvegia²⁵, indica come le discrepanze esistenti fra i vari paesi dell'Unione nel sistema di accoglienza siano note anche fra i richiedenti asilo. Questi sono obbligati dal loro itinerario di viaggio a giungere prima in Italia, ma, evitando l'identificazione prevista da Eurodac o riuscendo a fuggire una volta inseriti nel sistema, provano a raggiungere altre destinazioni in cui le condizioni di accoglienza siano adeguate e le possibilità di un futuro migliore siano maggiori. L'Italia, con le sue carenze sistemiche, l'inadeguatezza dell'accoglienza e i problemi di welfare legati alla crisi economica e all'alto tasso di disoccupazione, non è in grado di rispondere

²⁴ S.Carrera, M.Stefan, R.Cortinovis e N.C.Luk, When mobility is not a choice. Problematising asylum seekers' secondary movements and their criminalization in the EU, CEPS Paper in Liberty and Security in Europe, No. 2019-11, December 2019.

²⁵J. Brekke, G. Brochmann, Stuck in transit: secondary migration of asylum Seekers in Europe, national differences and the Dublin regulation, 28 Journal of Refugee Studies, 145 (2015).

adeguatamente alle speranze dei migranti che si rivolgono altrove, sfidando le regole stabilite da Dublino.

L'Unione Europea non lascia libertà di interpretazione in merito alla legittimità o meno dei movimenti secondari: sono contrari ai criteri dell'applicazione del Regolamento. L'avvento delle primavere arabe nel 2011 e i grandi flussi migratori causati dalla guerra in Siria e dalla generale situazione di instabilità dal 2014 fino al 2016 spinge al limite l'equilibrio precario esistente fra Dublino e Schengen: la mancata applicazione del primo conduce gli Stati membri ad adottare misure drastiche a discapito del secondo. I movimenti secondari sono considerati una minaccia per l'ordine pubblico e la sicurezza interna e gli Stati individuano come unica soluzione il ripristino dei controlli alle frontiere interne, lasciando così tutto il peso delle responsabilità dei migranti ai paesi di primo ingresso, gli stessi che, accusati di un atteggiamento lassista e poco solidale nei confronti dei loro Stati partner, non sono in grado di impedire tali movimenti e di far rispettare le regole.

Non dovrebbe importare in quale paese europeo si chiede asilo, ma affinché questa affermazione sia vera tutti gli Stati membri dovrebbero garantire un sistema di ricezione funzionale e rispettoso degli standard internazionali. Purtroppo, come vedremo, per arrivare a questo risultato, dalla prima crisi del 2011 a oggi, non molto è stato fatto.

CAPITOLO II

La reintroduzione dei controlli alle frontiere interne come strumento per la gestione dei flussi migratori.

2.1 L’Affaire franco–italiano: prime tensioni all’interno dell’area Schengen.

L’*acquis* Schengen e il Regolamento di Dublino avevano convissuto fino al 2011 senza attraversare grosse crisi in quanto il numero di migranti che faceva ingresso in Europa permetteva una gestione dei flussi, per quanto non assolutamente priva di tensioni, senza particolari intoppi. L’equilibrio precario su cui si reggevano i due sistemi viene definitivamente messo a repentaglio con l’Affaire franco–italiano, nel momento in cui l’arrivo di numerosi migranti economici sulle coste italiane è causa non solo di attriti diplomatici fra i due stati all’interno dell’Unione Europea, ma conduce a delle serie riflessioni su tutto il sistema basato sulla libertà di circolazione all’interno dell’area Schengen e sull’equità del principio cardine di Dublino,

L’ottimismo con cui le Primavere Arabe vengono presentate in termini di nuove aspirazioni di democrazia e libertà per i paesi del nord Africa, presto si scontra con le conseguenze della caduta di quei regimi che rappresentavano i principali interlocutori dei governi europei, in particolare dell’Italia.

Con la Tunisia erano in vigore tre accordi di collaborazione, il primo risalente al 1998²⁶, per la riammissione dei suoi cittadini entrati irregolarmente nel territorio italiano; inoltre, era previsto un programma di cooperazione di polizia relativo alla formazione e ai pattugliamenti comuni per il controllo e la sorveglianza delle frontiere marittime. La situazione di instabilità creatasi in seguito alla fuga del Presidente tunisino Ben Ali, che aveva regnato senza interruzioni negli ultimi 23 anni, è causa del venir meno dell’attuazione degli accordi bilaterali che fino a quel momento avevano controllato e impedito la partenza di migliaia di giovani tunisini e non, desiderosi di raggiungere l’Europa e che ora trovavano la via del Mediterraneo priva di ostacoli.

²⁶ Scambio di note concernente l’ingresso e la riammissione delle persone in posizione irregolare, 6 agosto 1998.

2.1.1 La risposta scaltra dell'Italia all'inadeguatezza del supporto europeo.

Da gennaio a maggio 2011 sbarcano sulle coste italiane circa 28.000 migranti. Il numero è sicuramente importante considerando i dati degli anni precedenti²⁷, ma la situazione apocalittica e d'emergenza denunciata dal Governo Italiano²⁸ e dal suo Ministro dell'Interno Roberto Maroni certo viene ridimensionata se confrontata con quella che nello stesso periodo si trovano ad affrontare gli stessi paesi del Nord Africa. L'insicurezza e l'instabilità che caratterizzano soprattutto la Libia ha comportato secondo i dati dell'OIM, nell'arco di tutto il 2011, il rientro di 137 mila cittadini tunisini, rappresentando un importante elemento di rottura degli equilibri socio-economici delle aree dove si concentrano maggiormente i rientri, e l'accoglienza di 20 mila rifugiati provenienti da paesi terzi, causa di un'ulteriore forte pressione sulla società tunisina²⁹. La motivazione economica sembra quindi essere il principale fattore che ha prodotto la migrazione di massa tunisina. Le speranze rinate in seguito alla rivoluzione non bastano a garantire la sopravvivenza³⁰.

Già il 12 febbraio veniva dichiarato lo Stato d'emergenza su tutto il territorio italiano fino alla fine del 2011³¹, ma il provvedimento che ha dato origine alle tensioni tra Italia e Francia, con conseguente inasprirsi dei rapporti all'interno di tutta l'area Schengen, è senza dubbio il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri adottato il 5 aprile 2011³², che prevede l'emissione di permessi di soggiorno temporanei della durata di sei mesi per ragioni umanitarie in favore dei cittadini del Nord Africa giunti in Italia dal 1 gennaio fino alla mezzanotte del 5 aprile.

Una prima riflessione può concentrarsi sul fatto che nel decreto manchi l'indicazione di quali siano i paesi del Nord Africa interessati; altri due elementi che presentano qualche

²⁷ Nel 2011 sono giunti in Italia 62.692 migranti irregolari, prima nazionalità tunisina, contro i 4.406 dell'anno 2010, prima nazionalità afgana, vedi Relazione al Parlamento, anno 2011, Sull'attività delle forze di polizia, sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica e sulla criminalità organizzata, www.interno.gov.it/sites/default/files/ralzione_al_parlamento_ps_2011.pdf. (Ultimo accesso marzo 2020)

²⁸ "Berlusconi à Tunis pour discuter des réfugiés tunisiens en Italie", *Le nouvel Observateur*, 4 aprile 2011, www.tempsreelnouvelobs.com. (Ultimo accesso febbraio 2020).

²⁹ Centro Studi di Politica Internazionale, Osservatorio di Politica Internazionale (2012), "L'impatto delle primavere arabe sui flussi migratori regionali e verso l'Italia", n.59 luglio 2012, p.13.

³⁰ Souhayma Ben Achour, Monia Ben Jemia "Révolution tunisienne et migration clandestine vers Europe : Réactions européennes et tunisiennes, p.13 CARIM Notes d'analyse et de synthèse 2011/65-module juridique, www.carim.org. (Ultimo accesso febbraio 2020)

³¹ DPCM 12 febbraio 2011, "Dichiarazione dello stato di emergenza umanitaria nel territorio nazionale in relazione all'eccezionale afflusso di cittadini appartenenti ai paesi del Nord Africa".

³² DPCM 5 aprile 2011, "Protezione temporanea", *Gazzetta Ufficiale*, n.81 dell'8 aprile 2011.

perplexità sono la modalità attraverso la quale i migranti devono dimostrare di aver raggiunto il territorio italiano precisamente in quelle date e come, dichiarata l'emergenza umanitaria nei territori del Nord Africa³³, si possa determinare chi ha avuto la fortuna di entrare in Italia in quel lasso di tempo e possa richiedere il permesso temporaneo e chi invece è arrivato alla mezzanotte e un minuto del 6 aprile e non possa godere di questa opportunità³⁴.

L'articolo del Decreto che maggiormente preoccupa la Francia e tutti gli altri Stati Membri³⁵ è l'art. 2, comma 3 in cui è previsto che il permesso temporaneo consente ai cittadini di paesi terzi, titolari di un documento di viaggio valido, la libera circolazione nei paesi dell'Unione Europea.

Letta alla luce di quanto accaduto in quei mesi, si può comprendere come la decisione italiana abbia un duplice obiettivo: da una parte rispondere all'inadeguatezza degli strumenti offerti dall'Unione per la gestione dei migranti; dall'altra incentivare in modo neanche troppo velato, il movimento dei cittadini tunisini verso la loro reale ultima destinazione, la Francia³⁶.

Le autorità italiane chiesero da subito l'intervento dell'Unione Europea e degli Stati Membri per la gestione dell'importante flusso di migranti, ma la risposta della Commissione fu che sarebbero stati utilizzati ulteriori fondi oltre a quelli già previsti e che altri aiuti necessari sarebbero stati predisposti per affrontare adeguatamente la situazione³⁷. Oltre a un supporto finanziario e logistico, il governo italiano mirava alla concessione della protezione temporanea prevista dalla direttiva 2001/55/CE³⁸. Anche se il contributo descritto era su base volontaria, l'utilizzo della direttiva avrebbe consentito di condividere non solo finanziariamente ma anche "fisicamente" gli oneri

³³ DPCM 7 aprile 2011, "Dichiarazione della stato di emergenza umanitaria nel territorio del Nord Africa per consentire in efficace contrasto all' eccezionale afflusso di cittadini extracomunitari nel territorio nazionale", Gazzetta Ufficiale, n.83 dell'11 aprile 2011

³⁴ V. S. Carrera, E. Guild, M. Merlino e J. Parkin, "A race against solidarity: the Schengen Regime and the Franco – Italian Affair". CEPS Liberty and Security in Europe, April 2011, p. 9. www.ceps.eu. (Ultimo accesso febbraio 2020).

³⁵ "Germany tells Italy to solve its own problems in Tunisian refugee row", Deutsche Welle, 10 Aprile 2011, <http://www.dw-world.de/dw/article/0,,14980272,00.html>. (Ultimo accesso febbraio 2020).

³⁶ "Rome offre la France aux immigrés tunisiens" Le Figaro, 5 aprile 2011.

³⁷ "Immigration flows- Tunisia situation", Cecilia Malmstrom, EP Plenary Session, Strasbourg, 15 febbraio 2011 SPEECH/11/106.

³⁸ Direttiva de Consiglio 2001/55/CE del 20 luglio 2001 sulle norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione dell'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi.

gravanti sullo Stato di primo ingresso³⁹. I motivi che giustificano il ricorso a tale strumento sono espressi in particolare nei considerando dal primo al settimo, in cui il Consiglio sottolinea la necessità dell'elaborazione di una politica comune nel settore dell'asilo e delle proporzioni sempre più gravi che i casi di afflusso massiccio di sfollati avevano assunto negli anni precedenti, con particolare attenzione alla ex Jugoslavia e al Kosovo. Nel Capo VI, intitolato Solidarietà, questo principio viene considerato non solo come elemento fondamentale nei rapporti tra gli Stati Membri, ma come condizione per l'accoglienza delle persone ammissibili alla protezione temporanea, le quali verranno accolte con "spirito di solidarietà comunitaria"⁴⁰.

L'utilizzo della Direttiva tuttavia non viene concesso dal Consiglio il 12 aprile⁴¹; si conclude che il numero degli arrivi era sì considerevole, ma non tale da poter essere definito "afflusso massiccio".

Tornando ai provvedimenti intrapresi dall'Italia, cosa accade dunque a coloro che raggiungono il suolo europeo dopo la mezzanotte del 5 aprile? Il 6 aprile viene siglato un accordo fra Italia e Tunisia, per nulla scontato. Si raggiunge l'obiettivo previsto dal Ministro Maroni, di "chiudere i rubinetti e svuotare la vasca"⁴²: viene rafforzato il controllo dei flussi migratori attraverso la donazione italiana al paese nord africano di 6 motovedette, 4 pattugliatori e un centinaio di fuori strada, e viene facilitato il rimpatrio dei cittadini tunisini in situazione irregolare⁴³. Quest'ultimo punto si concretizza nel fatto che i migranti tunisini giunti in Italia dal 6 aprile in poi potranno essere rimpatriati in maniera diretta e con procedure semplificate, in seguito al riconoscimento delle autorità consolari senza altre formalità e senza l'invio delle schede dattiloscopiche⁴⁴. L'applicazione di tale accordo però, in particolare relativamente al rientro dei cittadini tunisini, ha sollevato non poche perplessità sul rispetto della direttiva europea sui

³⁹ M. Garlick e J. van Selm (2012) "From Commitment to practice: the EU response", Forced Migration Review, Issue 39, June, North Africa and displacement 2011-2012, Refugee Studies Centre, Oxford Department of international Development, University of Oxford.

⁴⁰ Art. 25, comm. 1, Direttiva 2001/55/CE.

⁴¹ Council Conclusions on the management of migration from the Southern Neighbourhood, 3081st Justice and Home Affairs Council meeting Luxembourg, 11 e 12 Aprile 2011.

⁴² "Maroni firma l'accordo a Tunisi: sono previsti anche i rimpatri" La Repubblica, 5 aprile 2011.

⁴³ J.P. Cassarino, Accordo Italia-Tunisia, per che fare?, in Affari internazionali (www.affarinternazionali.it), 7 aprile 2011.

⁴⁴ "Immigrazione, siglato l'accordo tra Italia e Tunisia", 6 aprile 2011, https://www1.interno.gov.it/00073_2011_04_06_accordo_Italia-Tunisia.html. (Ultimo accesso marzo 2020).

rimpatri⁴⁵ e alle garanzie procedurali in essa contenute. Le maggiori irregolarità vengono individuate sia nelle strutture nelle quali si trovavano i cittadini in attesa di rimpatrio, sia nella mancanza di una possibilità di ricorso relativa al provvedimento, sia nella carenza di un'adeguata informazione dei soggetti interessati⁴⁶.

La reazione italiana alla situazione creatasi in seguito alle primavere arabe non è stata dettata tanto dal numero degli ingressi, importante sì, ma non eccezionale, bensì dalla difficoltà nel trovare mezzi e strumenti adeguati in un quadro in cui la collaborazione comunitaria si è rivelata insufficiente e inadeguata.

Altro fattore da non sottovalutare è il contesto politico all'interno del quale si è svolta l'intera vicenda: Ministro dell'Interno del tempo era Roberto Maroni, appartenente al partito Lega Nord, il cui elettorato, come tutti i cittadini italiani e non solo, è da sempre molto sensibile e combattivo nei confronti della questione migratoria. Questa purtroppo non sarà l'unica occasione in cui i migranti verranno strumentalizzati per insinuare nella popolazione una percezione di insicurezza e paura, lontana dalla realtà dei fatti.

2.1.2 La reazione difensiva francese e la minaccia della chiusura delle frontiere.

In Francia, in quei primi mesi del 2011, si svolgeva il dibattito relativo all'approvazione della nuova legge sull'immigrazione, in un clima non certo caratterizzato da sentimenti favorevoli e accoglienti nei confronti dei migranti, in cui venivano invece promesse sostanziali riduzioni del numero di clandestini⁴⁷ a un elettorato che troppo spesso non distingueva, e non lo fa tutt'ora, migrazioni regolari e irregolari, richiedenti asilo e criminali.

I primi tentativi di ingresso da parte dei cittadini tunisini avvenuti all'inizio dell'anno, vengono facilmente risolti dalla Polizia di Frontiera d'oltralpe grazie all'accordo bilaterale di Chambéry⁴⁸, in cui è prevista la riammissione informale in Italia di migranti irregolari individuati in territorio francese, seguendo quanto stabilito dalla

⁴⁵ Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio 2008/115/CE del 16 dicembre 2008 recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare.

⁴⁶ Campesi, G. (2011), "La norma e l'eccezione nel governo delle migrazioni", Jura Gentium, www.juragentium.org/topics/migrant/campesi.htm. (Ultimo accesso febbraio 2020).

⁴⁷ "Brice Hortefeux au Figaro: L' Immigration illégale doit baisser et elle baissera" 1 Aprile 2011 http://www.interieur.gouv.fr/sections/a_la_une/toute_l_actualite/immigration/brice-hortefeux-au-figaro-immigration-illegale/view. (Ultimo accesso febbraio 2020)

⁴⁸ Accordo fra il Governo della Repubblica Italiana e il Governo della Repubblica Francese sulla cooperazione transfrontaliera in materia di polizia e dogana, 3 ottobre 1997.

direttiva rimpatri del 2008⁴⁹. Questa procedura però non poteva essere eseguita a partire dal 5 aprile, momento in cui i soggetti intercettati erano in possesso del permesso temporaneo rilasciato dall'Italia e che consentiva loro di circolare liberamente nell'area Schengen. In seguito alla pubblicazione del Decreto italiano, la reazione francese non si fa attendere: la circolare datata 6 aprile 2011 del Ministro dell'Interno⁵⁰ indica 5 condizioni cumulative che i migranti devono rispettare per essere considerati in una situazione regolare:

- essere in possesso di un documento di viaggio valido;
- essere munito di un titolo di soggiorno valido e notificato dallo Stato che lo ha emesso alla Commissione Europea;
- avere a disposizione dei mezzi di sussistenza sufficienti, quantificati in 31 euro al giorno/ 900 euro al mese;
- non costituire una minaccia per l'ordine pubblico;
- non essere entrato in Francia da più di 3 mesi.

L'accusa che il governo francese rivolge a quello italiano è di non aver adempiuto al controllo dei mezzi di sussistenza necessari per il soggiorno dei cittadini di paesi terzi, così come previsto dal Codice Frontiere Schengen⁵¹. Dubbia però risulta essere la determinazione in euro dei mezzi di sussistenza, quantificata sulla base di considerazioni generali, che non prendono in esame il caso particolare in cui, ad esempio, un individuo può trovare accoglienza presso amici o familiari già stabiliti in Francia. Questo porta il governo francese a reintrodurre i controlli ai confini interni, che si concretizzano nel respingimento di centinaia di cittadini del Nord Africa in possesso del permesso temporaneo.

Il ripristino dei controlli alle frontiere interne era sì previsto dal Codice, ma la loro introduzione doveva rispettare determinati requisiti; primo fra questi, la minaccia all'ordine pubblico e alla sicurezza interna⁵² su cui doveva basarsi il provvedimento. Se il numero di ingressi non era stato valutato sufficiente dalle istituzioni dell'Unione per

⁴⁹ Art. 4, Direttiva 2008/115/CE.

⁵⁰ Ministère de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration, Autorisation de séjour délivrées à ressortissants de pays tiers par les Etats membres de Schengen, 6 avril 2011, <http://www.interieur.gouv.fr>

⁵¹ Art. 5 comm. 3, Regolamento (CE) n. 562/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 marzo 2006 che istituisce un codice comunitario relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen).

⁵² Art. 23 par. 1, Regolamento (CE) 562/2006.

l'accoglimento della richiesta Italiana dell'applicazione della direttiva europea relativa alla concessione di un permesso di soggiorno temporaneo, certo qualche centinaio di migranti che tentano l'ingresso in territorio francese non possono essere considerati una minaccia per la nazione⁵³. È competenza dello Stato determinare cosa rappresenti una minaccia per l'ordine pubblico e la sicurezza interna, ma questa decisione deve sottostare al principio della proporzionalità⁵⁴. Occorre ricordare come esempio emblematico della mancanza di quest'ultimo criterio, il blocco del treno avvenuto a Ventimiglia che trasportava, oltre ai cittadini tunisini, rappresentanti di organizzazioni non governative che partecipavano al viaggio per sostenere i migranti⁵⁵, blocco avvenuto in violazione del diritto della libertà di movimento previsto dalla stessa Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea⁵⁶. La semplice giustificazione adottata dal governo francese fu che la manifestazione non era stata autorizzata⁵⁷.

Il Codice inoltre prevedeva l'obbligo per la Francia di notificare per tempo le modalità, i luoghi e i tempi entro i quali intendeva reintrodurre i controlli, lo scopo e il motivo⁵⁸ che, come sopra osservato, non poteva ritenersi sufficiente per una simile azione.

Ultima obiezione al ripristino dei controlli, ma non certo la meno importante, era che questi dovevano essere effettuati in modo non discriminatorio. Al confine con la Francia gli individui oggetto dei controlli erano tutti presunti cittadini di un paese del Nord Africa, in palese violazione del principio di non discriminazione.

La pratica dei controlli di confine da parte francese rivela una mancanza di solidarietà, non solo nei confronti del paese suo vicino, l'Italia, ma anche e forse in maniera ancora più grave, nei confronti di tutti quegli immigrati nord africani, possessori del permesso di soggiorno temporaneo, a cui è stato impedito l'esercizio del loro legittimo diritto di libertà di movimento nell'area Schengen⁵⁹. Invece di cogliere la possibilità offerta dalle primavere arabe di costruire una reale collaborazione europea in materia di

⁵³ S. Carrera, E. Guild, M. Merlino e J. Parkin, "A race against solidarity". CEPS Liberty and Security in Europe, April 2011, p. 16.

⁵⁴ Art. 24, par. 3, Regolamento (CE) 562/2006.

⁵⁵ "La Francia blocca i treni, ira italiana. In serata frontiera riaperta a Ventimiglia" il Corriere della sera, 17 aprile 2011.

⁵⁶ Art. 45, Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, 2016/C 202/02.

⁵⁷ «Regain de tension entre Rome et Paris au sujet d'un train d'immigrés tunisiens », France24.com, 18 Aprile 2011, <http://www.france24.com/fr/20110417-italie-france-immigration-clandestine-tunisie-train-dignite-bloque-gare-vintimille-frontiere-migrants>. (Ultimo accesso febbraio 2020).

⁵⁸ Art. 27, Regolamento (CE) 562/2006.

⁵⁹ S. Carrera, E. Guild, M. Merlino e J. Parkin, "A race against solidarity". CEPS Liberty and Security in Europe, April 2011, p. 19.

immigrazione, mettendo in pratica il principio di solidarietà e condivisione degli oneri, si è preferito dar seguito a politiche restrittive e securitarie che portano, nel momento in cui uno Stato Membro si trovi in difficoltà a causa di importanti ingressi di migranti, a rinchiudersi nei propri confini e ad alzare nuovamente barriere che si pensavano eliminate già da tempo.

2.2 Le modifiche al Codice Frontiere Schengen del 2013: compromesso fra sovranismo e spirito comunitario.

Nonostante le tensioni causate dal flusso di migranti nord africani e dalle diverse azioni di conseguenza intraprese da Francia e Italia, su una questione i due governi si trovano d'accordo: la necessità di una riforma del Codice Frontiere Schengen. È necessario descrivere brevemente uno dei due più importanti cambiamenti avvenuti in seguito all'Affaire franco-italiano dell'*acquis* Schengen⁶⁰, quello riguardante le modalità di ripristino dei controlli ai confini interni⁶¹.

La richiesta inoltrata alla Commissione tramite una lettera congiunta redatta dai due primi ministri⁶² insisteva sulla necessità di una nuova procedura. Se da una parte le proposte nazionali miravano a potenziare la matrice intergovernativa di Schengen, il testo finale marca l'interesse dell'Unione Europea. Questo però risulta ridotto pensando alla proposta iniziale della Commissione che avocava a sé il potere decisionale sul ripristino dei controlli ai confini. L'iniziativa venne criticata dagli Stati membri che invocavano il loro diritto alla valutazione di cosa rappresentasse una minaccia per l'ordine pubblico e la sicurezza interna⁶³. In effetti opinabile è l'ipotesi che siano dei burocrati europei a stabilire ciò che per una nazione rappresenta una minaccia. L'obiezione però può venir meno nel momento in cui viene superata l'idea di un ordine

⁶⁰ L'altro importante cambiamento a cui si fa riferimento il nuovo Sistema di Valutazione Schengen: da metodo intergovernativo diventa un' azione comunitaria, in cui sono previste visite non programmate nei siti interessati alla valutazione, Regolamento Ue del Consiglio n. 1053/2013 del 7 ottobre 2013 che istituisce un meccanismo di valutazione e di controllo per verificare l' applicazione dell' *acquis* Schengen e che abroga la decisione del Comitato esecutivo del 16 settembre 1998 che istituisce una Commissione permanente di valutazione e di applicazione di Schengen.

⁶¹ Regolamento Ue del Parlamento europeo e del Consiglio n. 1051/2013 del 22 ottobre 2013 che modifica il regolamento CE n. 562/2006 al fine di introdurre norme comuni sul ripristino temporaneo del controllo di frontiera alle frontiere interne in circostanze eccezionali.

⁶² Il testo della lettera congiunta si trova sul sito del Ministero degli affari esteri http://www.esteri.it/MAE/IT/Sala_Stampa/ArchivioNotizie/Approfondimenti/2011/04/20110406_ItaliaFrancia.htm. (Ultimo accesso febbraio 2020).

⁶³ Art. 72 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea.

pubblico proprio di uno Stato e una minaccia rivolta in particolare a una nazione e si adotta il concetto di un ordine pubblico europeo e di una sicurezza interna europea⁶⁴. È questa la nuova ipotesi prevista dal nuovo articolo 29 del Codice⁶⁵: gli Stati possono attivare l'azione di ripristino su raccomandazione del Consiglio, previa proposta della Commissione, in presenza di “carenze gravi e persistenti nel controllo di frontiera alle frontiere esterne ai sensi dell'articolo 21 e nella misura in cui tali circostanze costituiscono una minaccia grave per l'ordine pubblico o la sicurezza interna [dell'Unione]”.

Viene poi specificato che la decisione di reintrodurre i controlli ai confini interni è ammessa solo se costituisce un'*extrema ratio*”, condizione che necessita quindi una più accurata valutazione del principio della proporzionalità.

Inoltre, viene rafforzato il contenuto e la procedura dell'informativa che gli Stati sono obbligati a presentare nel momento della decisione della reintroduzione dei controlli ai confini interni: la Commissione potrà emettere un parere su tale rapporto.

Le modifiche a cui si è giunti nel 2013 non possono definirsi rivoluzionarie; si ritiene però fondamentale evidenziare che il processo attraverso il quale si è giunti a questi cambiamenti non è stato semplice⁶⁶ ed ha obbligato Consiglio, Commissione e Parlamento a bilanciare i loro poteri. Nota negativa di questo processo è che le energie per il raggiungimento di tale risultato sono state utilizzate non per riformare un diritto all'asilo che fosse comune a tutti i paesi membri dell'Unione, bensì per prevedere nel dettaglio l'opzione prevista nel Codice, la soluzione nel caso in cui uno Stato che si trovi a gestire un flusso massiccio di migranti fallisca nella sua missione di *gatekeeper* dell'Unione: il ripristino dei confini interni, possibilità che verrà poi impiegata ampiamente nella crisi migratoria del 2015.

⁶⁴ A. Romano “La rinascita delle frontiere interne: il declino (reversibile?) di Schengen, pag. 257.

⁶⁵ Per un approfondimento delle modifica apportate al Codice Frontiere Schengen v. S. Peers, “The Future of the Schengen System”, Report. No.6, Novembre 2013, www.sieps.se/en/publications/2013/the-future-of-the-schengen-system-20136/. (Ultimo accesso febbraio 2020).

⁶⁶ Legato alla modifica del Sistema di Valutazione Schengen è l'episodio conosciuto come Schengen Freeze. Il Parlamento decise di sospendere l'approvazione di 5 dossiers, fino a quando non fosse stata trovata una soluzione soddisfacente rispetto al suo coinvolgimento. Ibidem.

2.3 La rinascita delle frontiere interne: l'equilibrio precario fra Schengen e Dublino.

Dall'ottobre 2006 i controlli alla frontiera degli stati membri sono stati reintrodotti 122 volte⁶⁷: le motivazioni riguardano manifestazioni, celebrazioni ufficiali e vertici di capi di stato; l'esistenza di minacce terroristiche; infine, a partire dal 13 settembre 2015, il controllo di grandi flussi di persone richiedenti protezione internazionale. Se fino al 2015 quindi la giustificazione relativa a un numero importante di ingressi di migranti provenienti da paesi terzi non era stata utilizzata, da quel momento sembra essere, da una parte, la soluzione per la gestione dei flussi migratori all'interno dell'area Schengen di quei paesi che hanno la possibilità di rinchiudersi dentro i propri confini, e, dall'altra parte, pare essere usata come una forma di punizione nei confronti degli Stati a ridosso dei confini esterni che non riescono a controllare il movimento dei richiedenti asilo e a rimpatriare i migranti irregolari⁶⁸.

Come già precedentemente analizzato, la prima vera crisi legata alla gestione dei migranti del 2011, aveva portato alcune modifiche richieste a gran voce dagli Stati membri, in particolare per ciò che riguardava la possibilità di reintrodurre i controlli ai confini interni.

Questa è prevista dal Codice Frontiere Schengen⁶⁹ nel caso in cui venga identificata una seria minaccia all'ordine pubblico o alla sicurezza interna. Sulla pagina ufficiale della Commissione europea, Migrazione e Affari interni⁷⁰, è specificato che quest'opzione deve rimanere un'eccezione, utilizzata come misura *last resort*, rispettosa del principio di proporzionalità. Lo scopo e la durata della reintroduzione dei controlli devono essere limitati nel tempo e ristretti al bisogno di rispondere alla minaccia in questione.

Il potere della Commissione a riguardo però, è molto limitato: viene infatti specificato che "la reintroduzione dei controlli di confine è una prerogativa degli Stati Membri. La Commissione può emettere un'opinione in riferimento alla necessità della misura e della

⁶⁷ Sito UE https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/reintroduction-border-control_en.

⁶⁸ B. Tonoletti, "Confini diritti migrazioni. Catastrofe e redenzione del diritto pubblico europeo, in F. Cortese, G. Pelacani (a cura di), Il diritto in migrazione. Studi sull'integrazione giuridica degli stranieri, Napoli, 2017.

⁶⁹ Le modifiche sono state inserite nel nuovo Regolamento Ue 2016/399 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 9 marzo 2016 che istituisce un codice unionale relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (Codice frontiere Schengen).

⁷⁰ Un' introduzione sull' argomento si trova in "Temporary Reintroduction of Border Control" https://ec.europa.eu/info/index_en. (Ultimo accesso marzo 2020)

sua proporzionalità, ma non può porre il veto su una decisione adottata da uno Stato membro”.

Le circostanze che consentono il ripristino dei controlli, le procedure e i criteri da seguire sono indicati nel Capo II del Codice, intitolato “Ripristino temporaneo del controllo di frontiere alle frontiere interne”.

Gli artt. 25 e 26 dispongono che per eventi prevedibili la durata della misura è limitata a 30 giorni o per la prevedibile durata della minaccia se questa eccede i 30 giorni. Può essere rinnovata e il periodo totale non può eccedere i 6 mesi. Lo Stato membro deve notificare alla Commissione e agli altri Stati Membri la sua decisione almeno 4 settimane prima della pianificazione della reintroduzione, a meno che le circostanze non richiedano la reintroduzione anticipata rispetto alla scadenza delle quattro settimane programmate.

L’art. 28 prevede una procedura specifica nei casi in cui sia richiesta un’azione immediata a causa di una minaccia imminente non prevedibile. Lo stato membro può reintrodurre i controlli per un periodo di 10 giorni e ha l’obbligo di informare la Commissione e gli altri Stati Membri immediatamente. La decisione può essere prolungata di 20 giorni, ma non può eccedere i due mesi.

L’ultima circostanza prevista dal Codice è frutto del compromesso raggiunto tra Commissione e Consiglio successivamente all’Affaire franco-italiano. L’art. 29 stabilisce che, in circostanze eccezionali, dove l’intero funzionamento dell’area Schengen è messa a rischio a causa di gravi e persistenti carenze relative al controllo delle frontiere esterne e se queste circostanze costituiscono una seria minaccia all’ordine pubblico o alla sicurezza interna, il Consiglio, su proposta della Commissione che può a sua volta essere sollecitata dagli stati membri, può raccomandare che uno o più Stati reintroducano i controlli. Questo tipo di raccomandazione può essere utilizzata solo come last resort e come misura per proteggere il comune interesse all’interno dell’area Schengen, nel caso in cui tutte le altre iniziative, in particolare quelle previste dall’art.21⁷¹, risultino insufficienti per ridurre la minaccia. La minaccia viene identificata sulla base di un rapporto di valutazione, così come stabilito dal regolamento

⁷¹ L’ art. 21, “Misure alle frontiere esterne e sostegno dell’Agenzia”, prevede che si possano avviare delle operazioni di invio di squadre europee di guardie di frontiera, secondo quanto disposto dal regolamento (CE) n. 2007/2004. Inoltre la Commissione può sottoporre all’ Agenzia Frontex, per un parere, dei piani strategici basati su una valutazione dei rischi, comprese informazioni sull’invio di personale e delle attrezzature.

1053/2013. Lo Stato oggetto della valutazione ha 3 mesi per mettere in pratica quanto suggerito nel report. Dopo questo periodo, se la Commissione ritiene che i suggerimenti e le azioni adottate non siano state sufficienti e che le carenze persistono, può richiedere la procedura prevista dall' art. 29 CFS.

2.4 La gestione europea della crisi dei rifugiati: il ripristino dei controlli ai confini da misura eccezionale a soluzione normale.

A partire da settembre 2015 tutte e tre le circostanze previste dal Codice si sono verificate e 9 Stati membri hanno deciso di chiudere le loro frontiere per far fronte ai movimenti secondari di migranti che, arrivati in Italia o in Grecia, tentavano di raggiungere altri paesi dell'Unione Europea.

Mentre i migranti sbarcati sulle coste italiane nel 2011 erano per la maggior parte individui giovani spinti da motivazioni economiche, nel 2014 si assiste a un flusso imponente di ingressi di persone che scappavano dalla guerra in Siria e dalla gravissima situazione di instabilità e insicurezza del Medio Oriente⁷²; si trattava quindi soprattutto di richiedenti asilo⁷³. Più che di una crisi migratoria, si può discutere di una crisi dell'area Schengen e della gestione dei migranti, causata da un cortocircuito del sistema Dublino⁷⁴.

Il principio cardine di questo sistema prevede che lo Stato competente a ricevere e ad esaminare la richiesta di asilo sia quello di primo ingresso. Questo principio, oggettivamente ingiusto e penalizzante nei confronti degli Stati situati ai confini esterni dell'Unione, se non incontra particolari difficoltà nella sua applicazione in caso di numeri limitati di migranti che entrano in Europa, mostra tutti i suoi limiti, carenze e iniquità nel caso di importanti flussi come è accaduto nel 2015.

Gli Stati di primo ingresso sono così incentivati a non adempiere agli obblighi di registrazione degli ingressi attraverso il rilevamento delle impronte digitali⁷⁵ ed infatti, Italia e Grecia sono state a proposito soggette a una procedura di infrazione da parte

⁷² I dati degli ingressi relativi al periodo 2014-2016 si trovano sul sito dell'UNHCR, Refugees/Migrants Emergency Response – Mediterranean, <https://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean>.

⁷³ Per un'analisi dettagliata e aggiornata v. EUROSTAT, Statistiche sulle migrazioni internazionali e sulle popolazioni di origine straniera, https://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/index.php?title=Migration_and_migrant_population_statistics/it. (Ultimo accesso marzo 2020)

⁷⁴ Regolamento(UE) n. 604/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013.

⁷⁵ Regolamento (Ue) n. 603/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013.

della Commissione Europea⁷⁶; la situazione, almeno per quanto riguarda la registrazione degli individui, è stata in un primo momento risolta attraverso il c.d. approccio “hotspot”, il quale prevede dei punti di raccolta in cui vengono rilevate le impronte digitali al momento dell’ ingresso in Europa.

Un altro principio cardine dell’applicazione del sistema Dublino era stato messo in dubbio e aveva fortemente influenzato la crisi di quegli anni: la presunzione che tutti gli stati all’interno dell’Unione europea fossero sicuri e rispettosi dei diritti umani e delle libertà fondamentali. Il regolamento di Dublino prevede che gli stati di primo ingresso siano obbligati a riprendere sul proprio territorio gli individui che hanno tentato di raggiungere altri paesi dell’area Schengen. Esiste però un’eccezione: il caso in cui uno Stato, spinto da un forte spirito di solidarietà, eserciti la c.d. clausola di sovranità⁷⁷, che permette la sospensione della procedura di trasferimento prevista dal Regolamento⁷⁸. Il cambio di prospettiva avviene con alcune sentenze della Corte Europea dei Diritti Umani e delle Corti di Giustizia dell’Unione Europea⁷⁹: viene sancito il divieto assoluto di trasferire dei migranti verso quei paesi che, seppur parte dell’Unione europea, a causa di carenze gravi e sistematiche nel sistema di accoglienza, possono sottoporre gli individui a trattamenti disumani o degradanti e a situazioni in cui il rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali non vengono garantiti. La clausola di sovranità passa così ad essere da una mera possibilità basata sulla volontà dei singoli Stati a un obbligo determinato dalle Corti europee.

Sullo sfondo dello scenario appena descritto, il 13 settembre 2015, la Germania decide di reintrodurre i controlli ai confini interni con l’Austria, adducendo come motivazione il controllo dei grandi flussi di persone richiedenti protezione internazionale e

⁷⁶ “Migranti, Bruxelles conferma la procedura d’infrazione a Italia: non ha preso impronte digitali”, *Ilsole24ore*, 10 dicembre 2015.

⁷⁷ Art. 17 Regolamento (UE) n. 604/2016.

⁷⁸ A. Peukert, C. Hillgruber, U. Foerste, H. Putzke, *To Allow or Refuse Entry: What does the Law Demand in the Refugee Crisis at Europe’s Internal State Borders*, 18 *German L.J.* 617 (2017).

⁷⁹ Per un approfondimento: M. Pastore, *La sentenza della Corte Edu Tarakhel c. Svizzera e le sue implicazioni per l’Italia e per il controverso rapporto tra sistema Dublino e rispetto dei diritti fondamentali*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza XVI*, 3- 4.2014. L. M. Ravo, *La giurisprudenza N.S. e altri c. Regno Unito e il problema della solidarietà fra stati membri in materia di asilo*, in *Le garanzie fondamentali dell’immigrato in Europa*, a cura di Stefano Amadeo e Fabio Spitaleri, G. Giappichelli Editore, Torino, 2015.

scatenando così la reazione di altri Stati⁸⁰ che, a loro volta, intraprendono questa strada che continua ad essere percorsa ancora oggi⁸¹.

Nella lettera di notifica tedesca⁸² viene dichiarato che “la Germania non è responsabile per la maggior parte degli arrivi, considerando che il Sistema Europeo Comune d’asilo indica che il primo stato di ingresso ha il compito di registrare queste persone ed è responsabile delle richieste di protezione.” La lettera termina dichiarando che il quadro legale europeo può funzionare solo se tutti gli Stati agiscono secondo il principio della solidarietà per affrontare la comune responsabilità; mancanza di responsabilità di cui vengono accusati gli altri Stati Membri, classificati come paesi di transito, che falliscono nel loro compito di controllo delle frontiere esterne dell’Unione.

Il secondo paese che ricorre alla reintroduzione dei controlli interni è l’Austria, il 16 settembre 2015. I confini interessati sono quelli con Italia, Ungheria, Slovenia e Slovacchia⁸³; la giustificazione è la stessa della Germania: grandi flussi di persone richiedenti protezione internazionale⁸⁴. Nella sua prima notifica viene dichiarato che gli Stati Membri responsabili delle richieste d’asilo devono anche organizzare il rientro e farsi carico degli oneri del rimpatrio degli individui ai quali è stata rigettata la richiesta di protezione internazionale. Inoltre, a proposito dei movimenti secondari, il governo austriaco specifica che “i richiedenti asilo devono accettare che non possono scegliere quale stato garantirà loro protezione”.

Il numero elevato di ingressi di migranti risulta essere la giustificazione principale al ripristino dei controlli anche per Slovenia, Ungheria, Svezia⁸⁵, a eccezione di Malta e

⁸⁰ Oltre alla Germania, gli Stati che hanno deciso di reintrodurre i controlli alle frontiere interne sono nell’ autunno 2015 sono: Austria, Slovenia, Svezia, Norvegia, Francia e Malta.

⁸¹ Norvegia, Svezia, Danimarca, Germania e Austria hanno prolungato i controlli fino al 12 maggio 2020, la Francia fino al 30 aprile. L’informazione si trova sul sito https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/reintroduction-border-control_en. (Ultimo accesso febbraio 2020).

⁸² German delegation (2015), Council Document, 11986/15.

⁸³ Dal 16 maggio 2016 i confini interessati sono solo quelli con la Slovenia e l’Ungheria. L’elenco dei valichi in cui i controlli sono reintrodotti è allegato alla lettera di notifica del 18 novembre 2015; troviamo anche il valico di Tarvisio. Al IV settore polizia di frontiera non è mai giunta la comunicazione del ripristino dei controlli su questo tratto. Pare quindi che la lista comprenda tutti i valichi in cui possono essere effettuati dei controlli, e la loro flessibilità.

⁸⁴ Austrian delegation (2015), Council Document 12110/15.

⁸⁵ La Svezia riporta che gli importanti flussi migratori conducono a sfide estreme crescenti riguardo la funzionalità della società svedese. Il ripristino dei controlli alle frontiere interne viene utilizzato affinché non si abbassi il livello dei servizi offerti sia ai propri cittadini che al sistema di accoglienza per cittadini di paesi terzi richiedenti asilo, Swedish delegation (2015), Council Document 14047/15.

Francia che in quello stesso periodo reintroducono i controlli per timore di attacchi terroristici.

Il 23 ottobre 2015 la Commissione pubblica un parere sull'opportunità della reintroduzione dei controlli decisa da Germania e Austria⁸⁶. Nella sua conclusione, ricordando che “le migrazioni e l’attraversamento delle frontiere esterne di un ampio numero di cittadini di paesi terzi non dovrebbe, *per se*, essere considerato una minaccia all’ordine pubblico e alla sicurezza interna”⁸⁷, dichiara che l’elevato numero di persone⁸⁸ entrate nel territorio di Germania e Austria possono rappresentare tale minaccia e quindi giustificano l’attuazione delle procedure straordinarie previste dal Codice Frontiere Schengen, ritenendole una risposta adeguata e proporzionata.

Al fine di monitorare la grave situazione in cui si trova la Grecia e suggerire azioni di supporto⁸⁹, la Commissione decide di effettuare una visita non programmata secondo quanto stabilito dal nuovo meccanismo di valutazione Schengen: risultato di tale rapporto è che per la prima volta trova applicazione quanto previsto dall’art. 29 del CFS⁹⁰; a Germania, Austria, Danimarca, Svezia e Norvegia viene raccomandato di prolungare il periodo di reintroduzione dei controlli sui confini.

Per Austria e Germania il primo ripristino dei controlli alla frontiera è datato settembre 2015 e proseguirà fino a maggio 2020, salvo ulteriori proroghe; un provvedimento che dovrebbe essere un’eccezione è diventato quindi la normalità di un’emergenza che dura ormai da quasi 5 anni e sembra non trovare altra soluzione, se non quella di chiudere i confini.

⁸⁶ Parere della Commissione del 23 ottobre 2015 sulla necessità e proporzionalità dei controlli ai confini interni reintrodotti da Germania e Austria seguendo l’art. 24(4) del Regolamento No 562/2006 (Codice Frontiere Schengen).

⁸⁷ Considerando n. 5, Regolamento 1051/2013.

⁸⁸ I dati riportati nel parere della Commissione relativi alla Germania indicano nel 2015 dal 5 al 29 di settembre sono entrati in territorio tedesco 247.000 rifugiati, in Austria dal 18 al 21 settembre sono stati registrati 33.000 ingressi.

⁸⁹ European Commission (2016), Assessment of Greece’s Action Plan to remedy the serious deficiencies identified in the 2015 evaluation on the application of the Schengen acquis in the field of management of the external border, COM(2016) 220.

⁹⁰ European Commission (2016), proposal for a Council Implementing Decision setting out a recommendation for temporary internal border control in exceptional circumstances, COM (2016) 275.

Sebbene le azioni intraprese finora per la gestione dei migranti siano state rispettose delle regole, si può affermare che abbiano però violato lo spirito dell'Unione Europea⁹¹; e se per spirito intendiamo i principi di solidarietà, condivisione delle responsabilità, mutua fiducia e leale collaborazione, su cui si fonda il progetto europeo, tale violazione non appare meno grave.

Invece di pensare a soluzioni collaborative si è preferito fornire dei rimedi emergenziali e securitari, che probabilmente rassicurano la popolazione dell'Europa, ma che non offrono soluzioni a lungo termine, e che hanno dato inizio a politiche repressive e a un emergere di discorsi xenofobi da parte di alcuni leader che collegano artificialmente la mobilità all'interno dell'UE (in particolare quella etichettata come immigrazione illegale) con i concetti di insicurezza e criminalità.

I sistemi Schengen e Dublino sono fra loro strettamente correlati in quanto sul loro fragile equilibrio si basa la serenità dello spazio di libertà e sicurezza. Non si crede che si possa giungere al dissolvimento dell'area Schengen⁹², ma quanto descritto, dall'Affaire franco-italiano al ripristino dei controlli alle frontiere interne a partire 2015, dimostra che indispensabile per il superamento della crisi sarà la consapevolezza che, affinché possa realizzarsi una reale politica comune d'asilo europea, gli Stati Membri dovranno rinunciare in parte alla loro competenza in questa materia. Il percorso che condurrà a questo risultato non sarà né breve né semplice; nell'attesa vi è forse un'altra strada percorribile, che alla costruzione di muri e barriere preferisce la collaborazione: gli accordi bilaterali per la gestione dei flussi migratori e la cooperazione di polizia tra paesi membri dell'Unione Europea. Sarà da verificare se, con l'intensificarsi dell'attività di Polizia di retro valico, non si corra il rischio di costruire nuovi confini dietro a quelli vecchi.

⁹¹ "Statement by Commissioner Malmstroem on the compliance of Italian and French measures with the Schengen acquis", MEMO/11/538, 25 luglio 2011.

⁹² E. Guild, E. Brouwer, K. Groenenendijk e S. Carrera, "What is happening to the Schengen borders", CEPS, nr. 86/December 2015, www.ceps.eu. (Ultimo accesso febbraio 2020).

CAPITOLO III

Accordi bilaterali e cooperazione di polizia: un'alternativa alla costruzione di muri per la gestione dei migranti all' interno dell'area Schengen.

3.1 Rafforzare il sistema Schengen per consentire uno spazio di libertà e sicurezza.

Lo spazio di libertà sicurezza e giustizia rappresenta sicuramente uno dei migliori risultati raggiunti dall'inizio del processo europeo e, in particolare, il diritto alla libertà di movimento delle persone è quello con un impatto immediato e maggiormente percepito dai cittadini dell'Unione Europea. Da subito, i rappresentanti delle forze di Polizia avevano espresso le loro preoccupazioni in merito alle conseguenze che l'abolizione dei confini avrebbe comportato: un ampliamento del campo d'azione della delinquenza e l'intensificazione delle attività criminali in quanto i controlli, anche se in modo non perfetto, costituivano pur sempre una remora, una barriera, un filtro per coloro che avevano interesse a sfuggire agli stessi⁹³.

Un'opinione più recente riguardo l'inopportunità di aver abolito le frontiere interne dell'Europa, la espone R.K. Noble, capo dell'Interpol per 14 anni⁹⁴. Sostiene che l'area di libertà europea sia diventata una *passport-free zone* per i terroristi i quali, grazie a passaporti falsi e rubati, sono riusciti a raggiungere la Francia e ad organizzare gli attentati terroristici di Parigi all'inizio del novembre 2015⁹⁵. In particolare evidenzia come nella classifica dei primi dieci paesi al mondo in cui vengono rubati o falsificati passaporti si trovino otto paesi Schengen. L'unica soluzione per contrastare il traffico dei passaporti e il movimento incontrollato dei terroristi sarebbe stata nel suo parere l'immediata sospensione dell'*acquis* Schengen.

⁹³ Per un'opinione di un addetto ai lavori M. Sica, Funzionario del Ministro dell'Interno, dirigente della prima zona della polizia di frontiera di Torino, "L'abolizione dei controlli alle frontiere interne: problemi applicativi" in "Da Schengen a Maastricht, apertura delle frontiere, cooperazione giudiziaria e di polizia" B. Nascimbene, Giuffrè Editore, S.p.A., Milano, 1995.

⁹⁴ R.K. Noble, Europe's Welcome Sign to Terrorist, in New York Times, 19 novembre 2015, <https://www.nytimes.com/2015/11/19/opinion/europes-welcome-sign-to-terrorists.html>.

⁹⁵ Attentati a Parigi, 2 siriani arrestati a Roma: "Passaporti falsi per andare a Malta". Pm: "Terroristi passati in Italia", il Fatto Quotidiano, 20 novembre 2015. www.ilfattoquotidiano.it/2015/11/20/attentati-parigi-due-siriani-arrestati-a-ciampino-volevano-raggiungere-malta-con-passaporti-falsi/2238955/.

Un commento diverso viene formulato su The Guardian: non è necessario smantellare Schengen, ma rafforzare il suo sistema⁹⁶. Nell'articolo viene affermata l'importanza del principio della fiducia: se i confini esterni vengono messi in sicurezza quelli interni possono effettivamente essere rimossi; ma può essere che il crimine riesca ad attraversare questa frontiera e ciò comporta che la collaborazione tra le forze di Polizia sia intensificata, con l'aumento della condivisione delle informazioni sensibili legate al terrorismo e alla criminalità organizzata, trovando metodi alternativi al ripristino delle frontiere per la gestione dei flussi migratori. Quest'azione è caratterizzata da un duplice ruolo degli attori di Polizia: da una parte, facilitare l'attraversamento dei confini e assicurare il diritto di libertà di movimento ai viaggiatori c.d. "in buona fede", cittadini comunitari o di Paesi Terzi soggiornanti regolari; dall'altra parte, perseguire quello che è il loro obiettivo principale: assicurare l'ordine pubblico e la sicurezza interna, identificando e fermando criminali e migranti irregolari.

I Centri di Cooperazione di Polizia, gli accordi di riammissione e i pattugliamenti misti si riveleranno strumenti all'altezza di tale compito, assicurando nel contempo il rispetto delle libertà fondamentali e dei diritti umani?

3.2 I Centri di Cooperazione di Polizia per il contrasto alla criminalità transfrontaliera.

L'Austria, nonostante le numerose minacce di reintroduzione dei controlli ai confini con l'Italia giungendo persino a considerare la costruzione di una recinzione metallica sul Brennero⁹⁷, progetto rimasto fortunatamente irrealizzato, non ha mai ufficialmente utilizzato questa opzione con lo scopo di controllare grandi flussi migratori⁹⁸.

Il motivo è da ricercarsi negli ottimi profili di collaborazione esistenti tra i due paesi. I rapporti di cooperazione di Polizia sono molto intensi e si concretizzano attraverso lo

⁹⁶ J. Worth, Cancelling the Schengen agreement won't make Europe safer, in The Guardian, 24 november 2015, <https://www.theguardian.com/commentisfree.com/2015/nov/24/cancelling-schengen-agreement-europe-terrorists>.

⁹⁷ Oliver Meiler, Il muro al Brennero è il simbolo di una sconfitta europea, Internazionale, 29 aprile 2016 <https://www.internazionale.it/opinione/oliver-meiler/2016/0429/brennero-muro-migranti>

⁹⁸ Secondo la lista delle lettere di notifica sul sito della Commissione UE, l'Austria ha reintrodotti i controlli con l'Italia nel 2008, in occasione degli Europei di calcio, e nel 2011, in concomitanza con il World Economic Forum. L'Italia compare nella lista allegata alla lettera di notifica austriaca relativa al ripristino dei controlli per la gestione dei flussi migratori, ma, in considerazione della flessibilità dei controlli, così come enunciata nella lettera, le rispettive polizie del valico di Tarvisio e del Brennero non hanno mai ricevuto comunicazione ufficiale dei ripristini.

scambio di informazioni, lo svolgimento di pattugliamenti congiunti, l'attività di formazione e l'attuazione di progetti comuni nell'ambito dell'Unione Europea; gli stessi sono rafforzati anche dalla reciproca presenza di un esperto per la sicurezza italiano accreditato a Vienna (ma con sede in Germania) e di un ufficiale di collegamento austriaco presso l'ambasciata di Vienna a Roma. Ma la collaborazione che consente il raggiungimento di importanti risultati sul piano operativo è quella che avviene quotidianamente fra gli operatori di polizia sul confine italo-austriaco di Tarvisio.

Un esempio tangibile degli strumenti messi a disposizione per uno scambio di informazioni immediato e intenso fra le diverse forze dell'ordine degli Stati Membri, solo marginalmente coinvolto nelle azioni intraprese per il controllo dei flussi migratori sul confine, è il Centro di Cooperazione di Polizia⁹⁹ con sede a Thörl Maglern, in Austria, situato proprio in prossimità di quella frontiera in cui, prima di Schengen, venivano effettuati i controlli.

Nel preambolo del documento istitutivo¹⁰⁰ vengono richiamati i principi contenuti nell'Accordo di Schengen del 1985, e la relativa Convenzione di Applicazione del 1990, con particolare riferimento al Titolo III Polizia e Sicurezza, Capitolo I Cooperazione di Polizia, che prevede l'attuazione di meccanismi di rafforzamento della cooperazione di polizia e doganale.

Obiettivo del Centro è favorire e accelerare la collaborazione tra le parti contraenti promuovendo la cooperazione in materia di polizia, salvaguardando l'ordine e la sicurezza pubblica, nonché combattendo la delinquenza transfrontaliera e l'immigrazione illegale¹⁰¹. Gli Agenti operano con funzioni di consulenza ed assistenza al fine di assicurare: la promozione e l'intensificazione della cooperazione transfrontaliera e degli scambi d'informazione in materia di polizia; il coordinamento di servizi congiunti di controllo e sorveglianza; la riammissione dei cittadini delle parti

⁹⁹ I Centri di Cooperazione destinati a operare nelle relazioni tra Italia, Francia, Svizzera, Austria e Slovenia si trovano a Ponte S. Luigi (Ventimiglia), Le Freney (Modane), Chiasso e Thörl Maglern.

¹⁰⁰ Accordo tra il Governo della Repubblica Italiana, il Governo federale della Repubblica d'Austria e il Governo della Repubblica di Slovenia relativo alla Cooperazione nel Centro di Polizia di Thörl Maglern, del 14 settembre 2004, GU 15/09/2005, serie generale – n.215.

¹⁰¹ Art. 2 dell'Accordo.

contraenti e di stati terzi in situazione irregolare¹⁰²; lo scambio di informazioni ai fini della prevenzione e repressione della criminalità¹⁰³.

Nel Centro di Cooperazione lavorano insieme non solo Agenti di Polizia, Carabinieri e Guardia di Finanza italiani con Agenti austriaci; il Centro è una collaborazione trilaterale e, dalla sua istituzione avvenuta nel 2005, ne è parte anche la Slovenia. Attualmente, sono coinvolti nell'attività del Centro Agenti di collegamento con Germania e Romania. Nella pratica, l'attività consiste nel supporto in particolare delle attività di controllo "sul posto" che avvengono nei vari Paesi che collaborano nel Centro, in modo che l'informazione richiesta venga immediatamente evasa in contemporanea al fermo e gli Agenti sul campo possano ricevere i risultati degli accertamenti in tempo reale¹⁰⁴ ai fini della prevenzione e dell'individuazione di fatti punibili. Gli Agenti di Polizia interrogano le loro banche dati nazionali e forniscono così prontamente il risultato dell'informazione richiesta¹⁰⁵.

La tabella che segue riepiloga i dati relativi agli accertamenti svolti dal 2006 al 2019, suddivisi per Stato da cui sono originate le richieste.

Tabella 1. Accertamenti richiesti nel Centro di Cooperazione di polizia di Thörl Maglern.

Anno	Italia	Austria	Slovenia	Germania	Altri	Totale
2006	2.632	6.635	3.444	4.665	6.297	23.673
2007	3.261	6.612	4.509	5.931	3.988	24.301
2008	4.093	4.709	3.129	5.394	3.649	20.974
2009	4.401	4.162	2.341	5.387	4.021	20.312
2010	5.067	4.384	1.347	5.586	4.506	20.890
2011	4.707	4.120	1.243	6.144	4.422	20.636
2012	4.512	3.634	1.012	7.032	3.618	19.808
2013	4.689	3.121	937	7.190	3.729	19.666
2014	7.661	3.790	1.109	10.070	4.237	26.867
2015	7.802	5.160	1.569	11.058	5.153	30.742
2016	8.940	5.651	1.226	9.155	4.176	29.148
2017	9.324	5.458	1.839	8.236	2.799	27.656
2018	8.608	6.172	2.316	6.601	1.145	24.842
2019	11.340	5.551	2.241	6.401	2.505	28.038

¹⁰² Il Centro di Cooperazione è il luogo in cui avvengono le riammissioni, non è parte contraente dell'Accordo, siglato tra Austria e Italia, in quanto è un ufficio di cooperazione trilaterale.

¹⁰³ Art. 5 dell'Accordo.

¹⁰⁴ Gli accertamenti oggetto delle richieste riguardano in particolare: veicoli rubati, targhe e carte di circolazione rubate, false, smarrite, passaporti falsi/rubati/smarriti, permessi di soggiorno, carte d'identità e patenti di guida, persone ricercate e arrestate.

¹⁰⁵ Un esempio di tale attività può essere il fermo su strada di un furgone con targa rumena in Germania. L'Agente richiede una verifica dei dati del mezzo al Centro di Cooperazione e in tempo reale può venire a conoscenza del fatto che il mezzo può risultare rubato.

I dati raccolti evidenziano l'andamento statistico degli accertamenti eseguiti dal personale italiano del Centro di Cooperazione dall'anno della sua istituzione che denota, oltre ad un generale incremento a partire dall'anno 2014, un rilevante picco di pratiche elaborate negli anni 2015, 2016 e parte del 2017. Tale incremento è strettamente correlato alla crisi nella gestione dei migranti provenienti dalla rotta balcanica, i quali, dopo aver attraversato Austria e Slovenia, cercavano rifugio e protezione umanitaria in Germania. Proprio quest'ultimo Paese, infatti, ha registrato in quel biennio un aumento percentuale di oltre il 40% di richieste rispetto alla media del quadriennio precedente, oltre la metà riguardanti accertamenti sulle persone e sui documenti in loro possesso. Nonostante il Centro sia coinvolto solo in parte nell'attuazione degli accordi bilaterali tra Austria e Italia, si ritiene importante riportare l'attività svolta per comprendere quale sia l'intensità delle collaborazioni tra le forze di polizia degli stati Membri e il futuro auspicato dall'Unione Europea: una reale collaborazione, analisi congiunte delle minacce, scambi transfrontalieri di informazioni per sostenere azioni coordinate per la tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza interna per assicurare l'effettivo funzionamento dello spazio Schengen, basato sui principi della mutua fiducia e leale collaborazione.

3.3 Gli accordi di riammissione e i pattugliamenti misti sul confine italo-austriaco friulano: un buon esempio di cooperazione.

Nel 1998, tra Austria e Italia, entra in vigore un accordo per la riammissione delle persone alla frontiera¹⁰⁶. Con l'abolizione dei controlli ai confini interni, avvenuta ufficialmente tra i due Paesi il 1 aprile 1998, gli Stati sentono la necessità di adottare dei provvedimenti finalizzati alla riammissione nei territori di provenienza o di transito di immigrati irregolari ed alla cooperazione tra le forze di polizia, a cui vanno aggiunti gli accordi relativi al controllo dell'immigrazione e delle frontiere¹⁰⁷. Questi devono

¹⁰⁶ Accordo tra il governo della repubblica italiana e il Governo federale della repubblica d'Austria sulla riammissione delle persone alla frontiera, 7 ottobre 1997, Vienna Supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale, serie generale-n. 163, 15-07-1998.

¹⁰⁷ La necessità di stabilire procedure di riammissione risale a molti anni fa. È datata 20 agosto 1954 una nota verbale dell'Ambasciata d'Austria indirizzata al Ministero degli Affari Esteri: "...la consegna di persone da rimpatriare alle autorità dei rispettivi paesi d'origine al confine italo austriaco ha dato in questi ultimi tempi frequenti occasioni di discussioni. Le competenti autorità austriache desidererebbero pertanto regolare questa questione, nei rapporti con l'Italia, con un apposito accordo che escludesse per l'avvenire ogni divergenza di opinioni." In risposta, il 29 ottobre 1954, il dirigente del

consentire la libera circolazione all'interno dell'area Schengen, in relazione però anche a quanto sancito dalla Convenzione di Dublino del 1990 e dei suoi principi riguardanti la presa in carico da parte degli Stati europei di cittadini di paesi terzi¹⁰⁸.

Gli accordi di riammissione sono accordi bilaterali o multilaterali vincolanti tra Stati che stabiliscono e facilitano le basi, le procedure e le modalità per rimpatriare in tempi brevi e secondo modalità definite i cittadini di paesi terzi che non rispondono più alle condizioni di ingresso o soggiorno sul territorio. Questi accordi vengono siglati principalmente con i Paesi di origine, ma possono, anche se meno frequentemente, riguardare Stati in cui i cittadini terzi abbiano transitato, come nel caso dell'accordo fra Austria e Italia. Tali Accordi sono strumenti amministrativi utilizzati per articolare procedure unificate concordate per rimpatriare o riprendere in carico migranti irregolari, richiedenti asilo la cui domanda è stata rifiutata e coloro non più bisognosi di protezione internazionale. Gli accordi di riammissione assumono differenti forme che possono variare da accordi di riammissione standard, accordi di cooperazione di polizia, memorandum of understanding e scambi di lettere¹⁰⁹.

Nel Titolo III riguardante le Procedure di riammissione viene fatta una distinzione fra riammissioni formali¹¹⁰, oggetto di comunicazione diretta tra i Ministeri dell'Interno delle due parti contraenti, e le riammissioni senza formalità, nel caso in cui vi siano prove che il soggetto fermato sia entrato irregolarmente sul territorio italiano, stato richiedente, provenendo dallo Stato richiesto, l'Austria, e viceversa; la riconsegna deve avvenire entro le 24 ore dal momento del rintraccio. Nell'ambito di applicazione dell'accordo si parla di riammissioni attive nel caso in cui queste vengano proposte dall'Italia e di riammissioni passive nel caso in cui vengano proposte dall'altra parte contraente, l'Austria.

settore polizia di Frontiera di Tarvisio, risponde che “[...] gli inconvenienti lamentati nella nota a riferimento non riguardano questo settore. La consegna di persone viene effettuata da questo ufficio in base ad accordi verbali, presi a suo tempo [...] e non ha mai dato luogo ad inconvenienti”.

¹⁰⁸ Degli stessi anni sono svariati accordi bilaterali siglati da Italia e altri paesi Ue. Qui ci interessa indicare: Accordo con la Slovenia (entrata in vigore 01/09/1997) Svizzera (01/05/2000) Francia (01/12/1999)

¹⁰⁹ Definizione fornita dal “Global Compact Thematic Paper/Readmission, International Organization for Migration (IOM) The UN Migration Agency.

¹¹⁰ L'art. 2, com.3 stabilisce che la riammissione formale avvenga nel caso in cui il cittadino di un paese terzo rintracciato nel territorio dello Stato richiedente sia in possesso di un visto o di un titolo di soggiorno rilasciato dalla Parte contraente richiesta.

Nel periodo dal gennaio 1997 fino al 31 marzo 1998, gli irregolari rintracciati¹¹¹ risultano essere 277. Dall'abolizione dei controlli al confine e dall'entrata in vigore dell'accordo sulle riammissioni fra i due paesi, si assiste a un aumento del numero dei rintracciati: da aprile a fine anno 1998 vengono individuati 309 irregolari. A questi sono da aggiungersi gli individui riammessi: 410 riammissioni attive proposte (di cui 398 accolte) e 192 riammissioni passive proposte e accolte. L'anno successivo si verifica un ulteriore incremento: 997 rintracciati, 979 riammissioni attive, 313 riammissioni passive¹¹². I primi tre Stati di provenienza dei soggetti individuati sono la Romania, la Bulgaria e la Moldavia, fino al 2006 (il primo gennaio 2007 Romania e Bulgaria entrano a far parte dell'Unione Europea).

Dal momento dell'entrata in vigore dell'accordo bilaterale ad oggi, sono intervenute diverse modifiche e precisazioni, ma la sostanza dell'accordo è rimasta la stessa. Occorre sottolineare come, con l'introduzione del regolamento Eurodac, le riammissioni senza formalità avvengono per coloro i quali hanno certamente transitato in uno dei due Paesi e risultino negativi al database (non sono presenti nel sistema informativo e non hanno perciò richiesto protezione in un altro Stato Membro). Cambiano anche le nazionalità più diffuse tra i rintracciati che dal 2014 sono l'afgana e la pakistana.

Tabella 2. Numero di rintracciati totali dall'anno 2010 al 2019¹¹³.

Anni	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Rintracciati migranti irregolari	140	108	128	599	630	1904	5235	1706	511	404

Dall'andamento del numero degli individui irregolari rintracciati dal settore Tarvisio è evidente come anche il confine italo-austriaco sia stato coinvolto nella crisi della gestione dei migranti che, attraverso la rotta balcanica, tentavano di raggiungere i paesi dell'Europa centrale. Il comune di Tarvisio è stato particolarmente interessato riguardo la presa in carico dei minori non accompagnati: si è passati da 3 a 11 minori stranieri

¹¹¹ Per irregolare rintracciato s'intende un soggetto sprovvisto di documenti per l'ingresso nello stato in cui è individuato di cui non è possibile stabilire con certezza la provenienza, il paese in cui è transitato.

¹¹² Dati forniti dalla IV Zona Polizia di Frontiera, Friuli Venezia Giulia, Veneto e Trentino Alto Adige, Attività Uffici Polizia Frontiera – valichi terrestri, Settore Tarvisio, elaborati in data 20 febbraio 2020.

¹¹³ Le cifre non comprendono il numero delle riammissioni.

rispettivamente nel 2012 e 2013, a 164 individui nel 2014, 70 nel 2015 fino al picco del 2016, in cui 621 minori sono stati affidati alle strutture di accoglienza presenti in regione. La retta giornaliera per ciascuna unità ammonta in media a 85 euro, diventando una voce importante nel bilancio di un comune di poco più di 3.500 abitanti come quello di Tarvisio¹¹⁴.

A differenza di quanto avvenuto in altre zone di frontiera dove, per fronteggiare l'emergenza, si è ricorso alla reintroduzione dei controlli sui confini secondo quanto previsto dal Codice Frontiere Schengen, sul confine italo-austriaco friulano si è preferito ricorrere a un'altra metodologia, meno invasiva ma ugualmente efficace, i cui principi fondatori sono la leale cooperazione e la condivisione delle responsabilità: i pattugliamenti congiunti.

La definizione delle modalità operative relativamente all'esecuzione dei servizi di pattugliamento misti sono indicate in un Protocollo d'Intesa, documento riservato per la materia sensibile trattata al suo interno, l'immigrazione irregolare¹¹⁵. I controlli avvengono sia su strada che sui treni che attraversano la frontiera. Le squadre miste sono composte da almeno 4 Agenti di nazionalità italiana e austriaca. Gli operatori ospiti svolgono il ruolo di osservatori attivi, possono suggerire gli individui da controllare e nel caso in cui la loro proposta non venga accolta, segnalano l'individuo alla base di appartenenza che controllerà il soggetto una volta giunto sul territorio dello stato di competenza. Se la persona non possiede i requisiti per circolare all'interno dell'area Schengen, verrà fermata nel territorio dello Stato in cui è avvenuto l'accertamento e verrà preso in carico dallo stesso per definirne lo status.

Il primo protocollo siglato nel 2015 prevedeva una frequenza dei controlli bisettimanale, solo su alcuni treni indicati in un calendario. Nel 2016 la Questura di Udine ha proposto, e la controparte austriaca ha accettato, un accordo ancora più stringente riguardo in particolare i controlli su rotaia: i pattugliamenti misti operano su tutti i treni che attraversano il confine, tutti i giorni; la tratta di competenza, che prima interessava le stazioni da Villach (20 km dal confine) a Tarvisio (12 km), ora coinvolge la tratta da Klagenfurt (90 km dal confine) a Udine (98 km). L'intensificarsi dei controlli ha condotto ad importanti risultati, grazie ad una collaborazione che possiamo definire

¹¹⁴ Dati forniti dal Comune di Tarvisio in data 12 marzo 2020.

¹¹⁵ Le informazioni sulle modalità di attuazione del protocollo sono state fornite dal personale del Settore Polizia di Frontiera di Tarvisio.

svantaggiosa per lo Stato austriaco, in quanto maggiore è il numero dei soggetti fermati in Austria e di quelli riammessi, rispetto a quanti bloccati in Italia e riammessi nel nostro paese.

Tabella 3, Attività IV zona Polizia di Frontiera, Settore Tarvisio.

	2015	2016	2017	2018	2019
Irregolari rintracciati TOTALI	1904	5330	1864	586	415
Rintracciati in INGRESSO (attività di retro valico)	1896	4771	259	41	47
Rintracci operati dall'Unità Mista Tarvisio in INGRESSO		945	1938	669	589
In USCITA		462	1418	509	358
Riammissioni ATTIVE	618	542	14	6	16
Riammissioni PASSIVE	134	113	195	78	43

Dai dati forniti dalla IV Zona Polizia di Frontiera di Udine si evince chiaramente come l'intensificarsi dell'attività di pattugliamento congiunto abbia comportato una netta diminuzione delle riammissioni, questo perché i soggetti venivano bloccati prima di fare ingresso sul territorio italiano o austriaco. Inoltre, l'attività delle squadre miste raggiunge l'obiettivo principale posto da tale protocollo: assicurarsi che i migranti siano presi in carico dallo Stato di primo ingresso, snellendo così le procedure e riducendo ulteriormente le tempistiche messe in atto con gli accordi di riammissione.

Il "modello Tarvisio" è considerato dagli operatori di Polizia un modello di successo, se rapportato al numero di migranti fermati e alle modalità e rapidità di presa in carico dei soggetti rintracciati durante le attività di retro valico e successivamente riammessi, e all'attività svolta dai pattugliamenti congiunti in particolare sulla linea ferroviaria. Si è provato ad esportare il modello sul confine italo-sloveno di Gorizia e Trieste¹¹⁶, ma

¹¹⁶ Al via i pattugliamenti misti al confine con la Slovenia, 1 luglio 2019, Il Gazzettino, https://www.ilgazzettino.it/nordest/primopiano/pattugliamento_misto_per_il_controllo_del_territorio_al_confine-4591691.html.

l'esperimento non ha prodotto i risultati auspicati¹¹⁷; l'elemento determinante causa dei dati deludenti sul territorio giuliano è la diversa conformazione geografica del territorio: Tarvisio, situata in mezzo alle montagne, obbliga i migranti ad attraversare i confini principalmente con il treno¹¹⁸, delimitando quindi in maniera considerevole il luogo nel quale effettuare i controlli. Nella zona di Trieste e Gorizia invece, i passaggi avvengono a piedi, gli ingressi in territorio italiano sono in continuo aumento e l'unico modo per bloccarli sarebbe la tanto discussa costruzione di una barriera fisica¹¹⁹, mai realizzata.

La collaborazione esistente tra la polizia di frontiera di Tarvisio e i loro corrispettivi colleghi austriaci rientra a pieno titolo fra le tanto auspiccate misure compensatorie supportate dall'Unione Europea. Al fine di permettere il corretto funzionamento dello spazio Schengen e non minarne l'esistenza stessa, è necessario mettere in atto buone pratiche che preferiscano alla costruzione di muri e al ripristino dei confini interni il dialogo e la collaborazione, che a volte, come nel caso del tarvisiano, possono essere a discapito di una parte rispetto l'altra. Il risultato dell'attività è lo stesso del ripristino dei controlli al confine, ma avviene attraverso attività di retro valico senza la sospensione di Schengen. Se da una parte abbiamo un modello di successo, la cui attività e obiettivi identificati avvengono attraverso uno spirito di solidarietà, mutua fiducia e leale collaborazione, è da verificare se i controlli di polizia avvengano secondo quanto prescritto dal Codice Frontiere Schengen e, soprattutto, se le azioni di controllo ed identificazione siano effettuate nel totale rispetto delle libertà e dei diritti fondamentali degli individui.

3.4 Confini invisibili, ma non per tutti.

Con l'abolizione dei confini interni e con il venir meno dei controlli sistematici alla frontiera per stabilire chi avesse accesso o meno al proprio territorio nazionale, gli Stati hanno rinunciato a una parte importante della loro sovranità. Lo smantellamento fisico dei confini sulla linea geografica ha comportato l'individuazione di misure

¹¹⁷ I dati riguardanti il confine sloveno di Gorizia-Trieste non sono stati forniti dalla IV zona di Udine; la motivazione è che si tratta di dati sensibili e che la situazione è ancora troppo recente e in continua evoluzione.

¹¹⁸ Da riportare però alcune segnalazioni ricevute in merito a migranti incontrati su sentieri di montagna che attraversano i confini di Austria, Italia e Slovenia.

¹¹⁹ A. Gagliardi, Migranti, Fedriga rilancia il muro al confine sloveno: è scontro con il M5s, 30 giugno 2019, *IlSole24Ore*. In successive interviste, il Governatore del Friuli Venezia Giulia a riguardo ha dichiarato di essere stato mal interpretato, v. trasmissione Mezz'ora in più del 30 giugno 2019.

compensatorie per far sì che i controlli di polizia avvenissero ugualmente per contrastare la criminalità transfrontaliera e mantenere l'ordine pubblico e la sicurezza interna. I confini però ora non sono più identificati in un luogo ben preciso che delimita la fine e l'inizio di un territorio, ma assumono un carattere mobile e fluido e la loro dematerializzazione si concretizza nel fatto che ogni luogo può divenire il posto in cui effettuare controlli di identità. Inoltre gli agenti devono assicurare il corretto funzionamento dello spazio Schengen, in relazione con quanto previsto dal Regolamento di Dublino e più in generale con le norme riguardanti la circolazione dei cittadini di Paesi Terzi all'interno dell'Unione europea.

Il Codice Frontiere Schengen permette l'esercizio delle competenze di polizia da parte delle autorità degli Stati membri dell'Unione, purché i controlli non siano di fatto equivalenti ai controlli di frontiera.

L'art. 23 del Codice stabilisce che le verifiche interne di polizia non vanno considerate equivalenti alle verifiche di frontiera¹²⁰ allorché soddisfano quattro condizioni:

- non hanno come obiettivo il controllo di frontiera;
- si basano su informazioni ed esperienze generali di polizia quanto a possibili minacce per la sicurezza pubblica e sono volte, in particolare, alla lotta contro la criminalità transfrontaliera;
- sono ideate ed eseguite in maniera chiaramente distinta dalle verifiche sistematiche sulle persone alle frontiere esterne;
- sono effettuate sulla base di verifiche a campione.

Nella pratica, le modalità attraverso cui questi controlli avvengono, risultano controverse se analizzate sulla base di quanto previsto dalla normativa europea.

La Corte di Giustizia Europea è stata più volte chiamata ad esprimersi su questioni relative alla legittimità di tali controlli, evidenziando il carattere labile e indefinito di queste attività.

Nella sentenza relativa al caso *Melki e Abdeli*¹²¹, riguardante due cittadini algerini che si trovavano in Francia irregolarmente, viene contestata la compatibilità dell'articolo del Codice di procedura penale francese, che permette di controllare, in una fascia compresa

¹²⁰ Per "verifiche di frontiera" si intendono le verifiche effettuate ai valichi di frontiera al fine di accertare che le persone possano essere autorizzate ad entrare nel territorio degli Stati membri o autorizzate a lasciarlo.

¹²¹ Sentenza del 22 giugno 2010, *Melki e Abdeli*, C-188/10 e C-189/10, EU:C:2010:363.

entro i 20 chilometri dalle frontiere interne, il rispetto degli obblighi di possesso e presentazione dei documenti identificativi, con l'art. 67, par. 2, TFUE in base al quale l'Unione garantisce l'assenza dei controlli alle frontiere interne. La Corte di Lussemburgo ha affermato che, in via di principio, l'art. 67 TFUE non pregiudica la competenza, prevista dal diritto nazionale, dell'autorità di polizia a effettuare dei controlli sulle persone, purché questi non siano equivalenti ai controlli di frontiera. Nel caso in esame viene stabilito che i controlli effettuati, pur avendo finalità diverse dal controllo alla frontiera, nel loro svolgimento limitato entro la zona di 20 chilometri dalla frontiera secondo la normativa francese, non risultavano disciplinati secondo modalità tali da impedire che i controlli si risolvessero, nella pratica, in misure equivalenti ai controlli di frontiera. Viene sottolineato come debba essere la normativa nazionale a definire esattamente l'intensità, la frequenza e la selettività dei controlli di identità di polizia¹²².

In un'occasione successiva la Corte di Giustizia Europea viene chiamata ad esprimersi sulla aderenza al Codice Comunitario della normativa nazionale tedesca¹²³ che autorizza i controlli al fine di determinare l'identità delle persone in una zona sino a 30 chilometri dalla frontiera comune con altri stati contraenti appartenenti all'area Schengen e la possibilità di controllo indipendentemente dal comportamento della persona interessata o dall'esistenza di circostanze particolari sulla base della normativa nazionale che permette determinate misure di controllo delle persone all'interno delle stazioni ferroviarie. Il ricorrente aveva attraversato a piedi il ponte Europa da Strasburgo (Francia) a Kehl (Germania), ed era stato sottoposto a un controllo di identità all'interno della stazione ferroviaria tedesca; siccome si era opposto con forza ai controlli, gli era stato contestato il reato di resistenza a pubblico ufficiale, reato che veniva a decadere nel caso in cui tali controlli si fossero rivelati illegittimi, sulla base di quanto previsto dalla normativa europea. Ribadendo la necessità di una normativa nazionale che delimiti in maniera precisa e dettagliata le modalità attraverso i quali i controlli debbano essere effettuati, sottolineando la proporzionalità di tali controlli e il fatto che gli obiettivi pubblici dei controlli di polizia debbano essere diversi da quelli delle "verifiche di frontiera", la Corte afferma che a differenza dei controlli di identità normalmente

¹²² N. Lazzerini, Sentenza della Corte di Giustizia del 22 giugno 2010 nelle cause riunite Aziz Melki e Selim Abdeli, in Osservatoriosullefonti.it – Fascicolo 3/2010.

¹²³ Sentenza del 21 giugno 2017, A. C9/16, Procedimento penale a carico di A., ECLI:EU:C:2017.

eseguiti dalla polizia, questi che avvengono sui treni o nelle stazioni ferroviarie, avendo quale unico scopo quello di prevenire o impedire l'ingresso irregolare nel territorio nazionale, possono costituire un indizio del fatto che tali controlli abbiano un effetto equivalente a quello delle verifiche di frontiera¹²⁴.

Ancora una volta viene evidenziato come la differenza fra controlli di polizia e verifiche di frontiera si regga su definizioni non esaustive che lasciano ampio margine di discrezionalità: se da un lato le verifiche alla frontiera sono abolite a prescindere dalla nazionalità di chi attraversa le frontiere interne, dall'altro l'Unione previene e contrasta l'immigrazione illegale e in questo campo gli Stati mantengono le loro competenze.

Nel caso dei controlli effettuati dai pattugliamenti congiunti sui treni in ingresso e in uscita dal personale di Polizia italiano e austriaco, il loro obiettivo sicuramente risulta essere quello di prevenzione e impedimento dell'ingresso di migranti irregolari sul territorio nazionale, indizio quindi di una equivalenza con le verifiche di frontiera. Inoltre, dubbi sorgono sulla frequenza di tali controlli: il fatto che questi avvengano tutti i giorni su tutti i treni che attraversano la frontiera potrebbe far presumere una loro sistematicità. Questa viene meno nel momento in cui i controlli sono sì intensi e frequenti, ma vengono effettuati su un campione di passeggeri. Tale pratica però ci conduce a un'altra questione, che non riguarda certo solo i controlli effettuati nel tarvisiano: i controlli a campione si basano su una pratica discriminatoria?

I controlli a random, per non essere sistematici, devono però essere mirati e la targetizzazione, definizione che si trova al limite con il concetto di discriminazione, è la dimensione centrale dei controlli di polizia, che comporta un giudizio rapido da parte degli Agenti. Tale giudizio deve basarsi sulle informazioni ed esperienze generali di polizia e sulla nozione delle c.d. "storie plausibili"¹²⁵, costruite sulla base di vari elementi: le caratteristiche immediatamente percettibili degli individui che attraversano i confini, quali la nazionalità, il colore della pelle, il gender e l'età, l'abbigliamento e i bagagli; il modus operandi, cioè le modalità di attraversamento irregolare dei confini (es. via treno o su furgoni con targa di paesi dell'est Europa); l'itinerario del soggetto; il modo di reagire degli individui alla presenza del personale di polizia. Un ulteriore

¹²⁴ Il futuro dello spazio "Schengen": sviluppi e sfide recenti nel quadro della governance di Schengen dal 2016, Studio per la Commissione LIBE, PE604.943-Giugno 2018.

¹²⁵ S. Casella Colombeau, Policing the internal Schengen borders – managing the double bind between free movement and migration control. *Policing and Society: an International Journal of Research and Policy*, Taylor & Francis, 2015, 10.1080/10439463.2015.1072531.

elemento di determinazione su quali soggetti controllare viene fornito dalla direttive che il Ministero dell'Interno può indirizzare in particolari situazioni, rispetto ai comportamenti criminali da intercettare.

In queste situazioni il rischio di porre in essere azioni discriminatorie è molto elevato, ma non può essere diversamente: i controlli mirati rappresentano la naturale conseguenza dei controlli a campione. È necessario individuare degli strumenti affinché queste pratiche siano limitate e i diritti degli individui controllati rispettati.

3.5 Quale futuro per Schengen? Misure compensatorie e sistemi di controllo.

Quanto fin qui esposto ha evidenziato la difficoltà di individuare una netta differenziazione fra i controlli di polizia e i controlli di frontiera, nonché la problematica che tali controlli effettuati a campione possano condurre a pratiche discriminatorie.

La Commissione Europea ha pubblicato nel maggio 2017 una raccomandazione relativa a controlli di polizia proporzionati e alla cooperazione di polizia nello spazio Schengen¹²⁶. Viene sottolineato come senza controlli interni diventi necessario avere una risposta comune alle minacce transfrontaliere e come questa debba basarsi sulle buone prassi acquisite negli ultimi anni dalle esperienze di cooperazione di polizia. Diventa necessario valutare se prima di introdurre o prorogare l'introduzione dei controlli alle frontiere interne non si conseguirebbero gli stessi risultati con i controlli di polizia. Tali attività lungo le principali vie di trasporto come le autostrade e le ferrovie sono necessarie e giustificate se proporzionate alla minaccia, purché non abbiano effetti equivalenti ai controlli di frontiera. Nel considerando 14 viene sottolineato come i controlli di polizia debbano avvenire nel pieno rispetto dei diritti fondamentali e del principio di non discriminazione.

Viene incoraggiato lo sviluppo dei Centri di Cooperazione di Polizia, l'analisi congiunta delle minacce e lo scambio transfrontaliero di informazioni tra stati membri confinanti (considerando 17). Inoltre, nel considerando 16 vengono indicati come buona prassi i pattugliamenti congiunti di polizia. Viene raccomandato l'uso efficace degli accordi o delle intese bilaterali di riammissioni fra Stati membri, per contrastare efficacemente i movimenti secondari non autorizzati, conformemente all'art. 6, paragrafo 3 della

¹²⁶ Commissione europea (2017), Raccomandazione UE 2017/820 della Commissione, del 12 maggio 2017, relativa a controlli di polizia proporzionati e alla cooperazione di polizia nello spazio Schengen.

direttiva rimpatri¹²⁷, base giuridica per la consegna di un migrante irregolare da parte di uno Stato membro a un altro, in deroga all'obbligo del primo Stato di adottare nei confronti del migrante una decisione di rimpatrio. Purtroppo però, le riammissioni avvengono senza che al soggetto venga fornita una comunicazione scritta di quanto sta accadendo e non è prevista alcuna possibilità di ricorso sulla decisione di riammissione presa che riguarda solo gli Stati parte dell'accordo.

Nel testo inoltre troviamo alcune formulazioni che suscitano qualche perplessità: nel considerando 19 si afferma che “i movimenti secondari irregolari possono rappresentare una grave minaccia per l'ordine pubblico e la sicurezza interna”, sovrapponendo questi concetti a quello di asilo; oppure, nel considerando 6, viene dichiarato che “i controlli *di polizia* potrebbero rivelarsi più efficaci dei controlli *sistematici* alle frontiere interne, in particolare perché offrono maggiore flessibilità rispetto ai controlli di frontiera statici effettuati a specifici valichi di frontiera e possono essere più facilmente adattati all'evoluzione dei rischi”. Ma la flessibilità di tali controlli e l'ampio margine di discrezionalità rischia di rendere ancora più incerta la loro differenza con i controlli di frontiera o con ciò che può costituire un controllo sproporzionato rispetto agli obiettivi.

La Raccomandazione della Commissione è molto chiara: bisogna individuare misure compensatorie per rimediare all'abolizione dei confini interni e rafforzare e intensificare le forme di collaborazione che in questi anni hanno dimostrato di essere funzionali ed efficaci nei confronti del contrasto alla criminalità transfrontaliera e al controllo dell'immigrazione irregolare.

È necessario però che questo tipo di attività sia supervisionata da organi di controllo e che la valutazione di tali pratiche non sia lasciata alla discrezionalità degli Stati membri. Occorrono una panoramica completa e sistematica o statistiche sull'uso di questi controlli interni di polizia da parte di tutti gli Stati membri. I soggetti controllati devono avere la possibilità di reclamare i loro diritti nel caso in cui queste pratiche si rivelino discriminatorie e non rispettose dei diritti umani e delle libertà fondamentali. Inoltre, gli

¹²⁷ Direttiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, recante norme e procedure comuni applicabili negli stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare, GUUE L 348, 24 dicembre 2008.

Agenti che agiscono in violazione di tali principi devono essere riconosciuti responsabili e rispondere delle azioni compiute.

Il “modello Tarvisio”, come già indicato, è un modello di successo, un buon esempio per quanto riguarda i risultati raggiunti dalle operazioni congiunte in materia di controllo dell’immigrazione irregolare, l’applicazione degli accordi di riammissione e cooperazione di polizia. Lo svolgimento delle attività si basa sui principi della mutua fiducia, leale collaborazione e condivisione delle responsabilità con la controparte austriaca ed è rispettosa dei principi fondatori del processo europeo. Ciò che però lascia perplessi sono le ragioni di tale collaborazione: il controllo dell’immigrazione irregolare e dei movimenti secondari rimane vincolato alla logica del “a ciascuno i propri stranieri¹²⁸”. Fino a quando non si riuscirà a superare l’idea di una gestione della materia migratoria a livello di singoli stati e non si inizierà a pensare a un reale sistema comune d’asilo, le tanto decantate misure compensatorie riusciranno a definire a livello di confini interni e forse a migliorare le modalità di gestione di grandi flussi migratori nell’area Schengen conformemente alla normativa europea, ma non si potrà parlare di un’azione in materia migratoria in cui il principio cardine dovrebbe essere quello della solidarietà sia fra Stati membri sia e soprattutto nei confronti di quelle persone che attendono di poter far ingresso nell’Unione per richiedere, com’è loro diritto, protezione internazionale.

¹²⁸ È la stessa conclusione a cui giunge Pistoia E., Il muro invisibile ma impervio di Ventimiglia, in “Federalismi.it”, 31 gennaio 2018, trattando l’argomento dei controlli sul confine italo-francese.

CAPITOLO IV

La risposta inadeguata dell'Unione alla crisi della gestione dei migranti.

4.1 C'è bisogno di più Europa.

Quella precedentemente descritta è conosciuta come la crisi dei migranti che ha reso evidente l'inefficacia di Dublino e messo in dubbio la tenuta del sistema Schengen. Finora però si è preferito utilizzare l'espressione "crisi della gestione delle migrazioni" per sottolineare l'incapacità dell'Unione Europea, la sua mancanza di strumenti e soprattutto di volontà comunitaria per far fronte a una situazione di emergenza. La reazione dell'Europa nel 2015 poteva essere giustificata da un'impreparazione considerata la straordinarietà della situazione da affrontare. In seguito alla chiusura della rotta Balcanica, dell'accordo UE-Turchia e della cooperazione con la Libia, il numero dei richiedenti asilo giunti in Europa si è drasticamente ridotto; si calcola che, rispetto agli anni 2015 e 2016 in cui sono state registrate 1,3 milioni di domande di protezione internazionale, nel 2017 ve ne siano state 712.000¹²⁹, a conferma del successo di tale politica se considerata dal solo punto di vista numerico. Poteva essere il momento giusto per concentrare gli sforzi per la realizzazione di una reale politica d'asilo europeo per riuscire a fronteggiare la successiva ondata di migranti che, era prevedibile, sarebbe arrivata. Purtroppo, all'ennesima prova, l'Europa si fa trovare impreparata e assolutamente non all'altezza della situazione.

In materia di immigrazione le reazioni degli stati membri sono sempre state più focalizzate sui controlli di polizia e di frontiera esterne piuttosto che su un'efficace organizzazione che andasse incontro tanto alle reali necessità delle persone coinvolte che a quelle degli Stati maggiormente interessati, quelli di primo ingresso, come se i problemi fino ad oggi emersi siano risolvibili grazie a misure di polizia. La pratica più diffusa tra gli Stati membri, che a volte si è rivelata essere solo una minaccia, a volte si è effettivamente realizzata, è stata la costruzione di muri che non hanno certo risolto il problema ma lo hanno solo deviato, allungandone il percorso. In quest'ultima parte

¹²⁹ Eurostat, Statistiche in materia d'asilo, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Asylum_statistics/it&oldid=449355. (Ultimo accesso 1 marzo 2020).

verranno prese in considerazione le azioni adottate durante la situazione di emergenza dovuta alla crisi del 2015 e alcune delle proposte di modifica del Regolamento di Dublino e del Codice frontiere Schengen con l'obiettivo principale di limitare i movimenti secondari, non adeguate a rispondere alla nuova prevedibile sfida che l'Unione Europea si trova ad affrontare: le migliaia di migranti siriani, non più trattenuti dalla Turchia e intrappolati in un limbo ai confini dell'Europa in cui vengono violati i diritti umani e le libertà fondamentali di donne, uomini e bambini titolari del diritto a richiedere asilo in un paese sicuro.

4.2 Il meccanismo di ricollocamento e la proposta della Commissione.

La situazione creatasi nel 2015, momento in cui era evidente l'inefficienza del sistema Dublino che aveva condotto alla sospensione di Schengen su alcune frontiere di Schengen e la necessità di adottare provvedimenti per alleviare le pressioni a cui erano sottoposti alcuni paesi (in particolare Italia e Grecia), ha portato all'adozione di misure di sostegno immediate e ad avanzare una proposta di modifica del Regolamento che determina lo Stato competente all'esame della richiesta d'asilo nell'ottica di una politica Europea della migrazione a lungo termine.

Le due decisioni del Consiglio dell'UE¹³⁰ tentano di rispondere alla situazione di emergenza con delle azioni che trovino le basi delle loro attuazioni nei principi della solidarietà e condivisione delle responsabilità¹³¹, attraverso il meccanismo della ricollocazione, che verrà poi inserito in forma permanente nella proposta della Commissione per la modifica del regolamento di Dublino III, che incontrerà forti opposizioni e che si concluderà in un nulla di fatto.

La ricollocazione dei richiedenti asilo così come prevista nelle due decisioni era organizzata sulla base di un algoritmo che teneva in considerazione dei criteri

¹³⁰ Decisione (UE) 2015/1523 del Consiglio del 14 settembre 2015, che istituisce misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia, in GUUE n. L 239 del 15 settembre 2015; decisione (UE) 2015/1601 del Consiglio, del 22 settembre 2015, che istituisce misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia, in GUUE n. L 248 del 24 settembre 2015.

¹³¹ Le decisioni sono state adottate sulla base dell'art. 78, par. 3 del TFUE: "Qualora uno o più Stati membri debbano affrontare una situazione di emergenza caratterizzata da un afflusso improvviso di cittadini di Paesi terzi, il Consiglio, su proposta della Commissione, può adottare misure temporanee a beneficio dello Stato membro o degli Stati membri interessati".

oggettivi¹³² per la determinazione delle quote numeriche di richiedenti asilo che Italia e Grecia potevano trasferire verso ciascuno Stato membro¹³³.

I richiedenti beneficiari di tale meccanismo erano soggetti a dei criteri geografici (poteva accedervi solo chi aveva fatto richiesta in Italia e in Grecia¹³⁴) e dovevano appartenere a una nazionalità per la quale la percentuale di decisioni di riconoscimento della protezione internazionale doveva essere pari o superiore al 75% delle decisioni adottate in primo grado, riducendo le nazionalità a tre: eritrei, iracheni e siriani¹³⁵. Elemento criticabile di tale meccanismo è il fatto che gran parte dei migranti giunti in Grecia e soprattutto in Italia non appartengono a nessuna di queste nazionalità, lasciando di fatto l'onere maggiore ai paesi di primo ingresso. La decisione del Consiglio prevedeva la partecipazione obbligatoria di tutti gli Stati membri al piano di ricollocazione e si prefissava come obiettivo il trasferimento entro il 2017 di 160.000 richiedenti asilo¹³⁶. L'Ungheria, in una totale assenza di spirito comunitario¹³⁷, oltre ad aver deciso in un primo momento di non partecipare come beneficiario al piano di ricollocazione, si oppone all'obbligatorietà di tale meccanismo e, insieme alla Repubblica Slovacca, pone la questione all'attenzione della Corte di Giustizia dell'Unione Europea¹³⁸ la quale conferma, a dispetto delle proteste dei Paesi Visengard, l'autorità del Consiglio e il suo potere riguardo decisioni anche in materia di asilo¹³⁹.

¹³² Questi elementi sono: la popolazione complessiva, il PIL totale, la media delle domande di asilo presentate spontaneamente e il numero di rifugiati reinsediati per milione di abitanti nel periodo 2010-2014 e il tasso di disoccupazione.

¹³³ Qui verrà descritto solo brevemente il meccanismo di ricollocazione adottato dalle Decisioni del Consiglio. Per una trattazione approfondita e critica v. M. Di Filippo, *Le misure di ricollocazione dei richiedenti asilo adottate dall'Unione Europea nel 2015: considerazioni critiche e prospettive*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza XVII*, 2-2015.

¹³⁴ Nella seconda decisione era beneficiaria di tale procedura anche l'Ungheria, che però rifiutò categoricamente il meccanismo.

¹³⁵ Dati relativi al 2015, indicati alla pagina: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/asylum-and-managed-migration/data/database#>.

¹³⁶ Cfr. *Settimo Rapporto sulla ricollocazione e il reinsediamento COM(2016) 720 final del 9 novembre 2016*, dalla quale risulta che nel novembre 2016 erano stati ricollocati 5.376 richiedenti dalla Grecia e 1.549 dall'Italia.

¹³⁷ L'Ungheria aveva iniziato la costruzione di una recinzione di filo spinato sul suo confine meridionale e la Germania aveva accolto molti dei richiedenti asilo transitati sul territorio magiaro.

¹³⁸ CG 6.9.2017, cause riunite C-643/15 e C-647/15, Repubblica Slovacca e Ungheria/Consiglio dell'UE, aventi per oggetto il ricorso contro la decisione (UE) 2015/1601 del Consiglio, del 22.9.2015, che istituisce misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia.

¹³⁹ Per una trattazione approfondita sull'argomento v. M. Fullerton, *Borders, Bans, and Courts in the European Union*, 23 *Roger Williams U.L. Rev.*393.

Con l'obiettivo di superare le limitate, nei numeri e nel tempo, misure di ricollocamento sviluppate in situazioni emergenziali e stabilire una politica d'asilo europea pensata sul lungo periodo, la Commissione propone una modifica del Regolamento Dublino III¹⁴⁰ che, come già più volte sottolineato, messo sotto pressione dai flussi migratori provenienti dal continente africano e dai paesi del medio oriente, mostra tutte le sue problematiche e iniquità.

Nella sua proposta la Commissione evidenzia la necessità di un approccio più sostenibile alla gestione delle migrazioni e di una riforma che trovi un equilibrio tra responsabilità e solidarietà, che garantisca la resilienza a crisi future e soluzioni durature nel tempo.

In linea generale, la proposta mantiene invariati i criteri già in vigore, ad eccezione dell'ampliamento del novero di familiari, non solo coniuge e figli minori, ma fratelli e sorelle e legami famigliari formati una volta lasciato il paese d'origine.

Tra le novità introdotte¹⁴¹, quella che vogliamo ricordare è il meccanismo di allerta rapido, ideato sull'esempio migliorabile dei ricollocamenti, che interesserebbe tutti i potenziali rifugiati e non solo quelli appartenenti a determinate nazionalità; tale meccanismo verrebbe attivato automaticamente nel momento in cui uno Stato membro si trovasse ad affrontare un afflusso sproporzionato di richiedenti protezione internazionale, cioè superiore al 150% di una quota nazionale definita per ciascuno Stato. Il meccanismo, teoricamente obbligatorio, permetterebbe temporaneamente un rifiuto di tali ricollocazioni, comportando però il versamento dell'importo di 250.000 euro per ogni richiedente non accettato. Il limite evidente di tale azione è sicuramente il fatto che la soglia per l'attivazione del meccanismo è troppo alta: i tempi di attuazione di tale procedura non sono immediati e i paesi beneficiari di questi provvedimenti si ritroverebbero in pochissimo tempo con un sistema di accoglienza al collasso; diventa

¹⁴⁰Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di Paese terzo o da un apolide (rifusione), del 4.5.2016, COM(2016) 270 final.

¹⁴¹ Tra le novità introdotte troviamo: un nuovo obbligo secondo cui il richiedente deve presentare la domanda nello Stato membro in cui è entrato per la prima volta irregolarmente oppure se soggiorna già legalmente in uno Stato membro, in quest'ultimo; la verifica dell'ammissibilità della domanda; la cooperazione dei richiedenti; termini più brevi per le varie tappe della procedura Dublino; la trasformazione delle richieste di presa in carico in semplici notifiche; nuove regole sui mezzi di impugnazione; maggiori garanzie per i minori non accompagnati che dovrebbero tutelare il loro interesse superiore.

necessario ripensare la soglia di attivazione che, più realisticamente, dovrebbe ridursi al 90%. Il meccanismo correttivo di distribuzione automatico è lo strumento che dovrebbe garantire la concreta attuazione dei principi di solidarietà e condivisione delle responsabilità, ma l'iniziativa si è purtroppo scontrata con l'opposizione di molti stati membri, basata più su motivazioni a scopi elettorali piuttosto che su critiche costruttive¹⁴², rimanendo così, come tutta la proposta del Regolamento di Dublino plus, inattuato. La Commissione era consapevole del fatto che una riforma del Regolamento non sarebbe stata sufficiente se non fosse stata accompagnata dalla modifica di altre disposizioni che assieme ad esso costituiscono l'*acquis* sull'asilo¹⁴³. Uno degli obiettivi principali di tutto il progetto di riforma, più e più volte indicato nella stessa proposta della Commissione, è la riduzione dei movimenti secondari, obiettivo che verrà perseguito attraverso approcci punitivi che mirano a disincentivare tali spostamenti, maggiore interoperabilità dei sistemi informativi¹⁴⁴ e nuove proposte di modifica del Codice Frontiere Schengen riguardo il ripristino dei controlli interni.

4.3 L'approccio punitivo per la riduzione dei movimenti secondari e la proposta di modifica, non necessaria, del Codice Frontiere Schengen.

Come già ampiamente discusso, i movimenti secondari sono considerati i principali responsabili del cortocircuito di Dublino e Schengen e la loro deterrenza e prevenzione sono risultate essere uno degli obiettivi principali delle varie proposte avanzate dal 2016 dalla Commissione, all'interno di un'idea più ampia di modifica e creazione di un sistema d'asilo comune europeo. La logica alla base di tali modifiche è un approccio punitivo nei confronti degli spostamenti dei richiedenti asilo, che si concretizza in restrizioni sulla libertà di movimento e aumento dell'utilizzo di strumenti detentivi

¹⁴² Tra questi troviamo l'Austria e i primi oppositori del meccanismo di ricollocamento, Paesi Visegrad. Possiamo pensare che tale opposizione sia dovuta al fatto che, raramente i Paesi dell'est Europa rappresentano la destinazione ultima dei migranti e perciò confidano nei movimenti secondari che partono dai loro territori.

¹⁴³ Di questo fanno parte il Regolamento Eurodac, l'istituzione di un'Agenzia Europea per l'asilo, le direttive sulle procedure di asilo e sulle qualifiche e sulle condizioni di accoglienza.

¹⁴⁴ Per un approfondimento sulla tematica del "pacchetto interoperabilità" v. When mobility is not a choice, CEPS, nel quale viene dedicata una sezione alla riforma del sistema EURODAC e all'utilizzo più diffuso del sistema informativo Europeo, con un maggiore accesso da parte delle forze dell'ordine, comportando notevoli problematiche sulla protezione dei dati personali e il non affiancamento di dati relativi a terrorismo con quelli riguardanti i richiedenti asilo.

quale sanzione per i richiedenti che decidono di spostarsi all'interno dell'Unione Europea.

La proposta include un obbligo per i richiedenti protezione internazionale a presentare la domanda nello Stato membro di primo ingresso irregolare¹⁴⁵, ribadendo così che i richiedenti asilo non hanno possibilità di scelta su quale sia lo Stato membro competente all'esame della loro richiesta. La proposta stabilisce varie sanzioni in caso di non aderenza alla normativa, come una procedura accelerata da parte dello Stato competente e la riduzione dei servizi di accoglienza (con l'eccezione delle cure sanitarie d'emergenza) in qualunque altro Stato che non sia quello responsabile.

Allo stesso tempo, la proposta elimina il limite temporale di 12 mesi trascorsi i quali cesserebbe la responsabilità di uno Stato all'esame della richiesta¹⁴⁶ e decade la norma che prevedeva il termine della responsabilità di uno stato membro nel caso in cui l'individuo avesse lasciato il territorio dell'Unione per oltre 3 mesi¹⁴⁷, rendendo così ancora più stringente il criterio di primo paese di ingresso responsabile con l'obiettivo di prevenire i movimenti secondari. Questa proposta ha però causato le proteste dei Paesi dell'Europa meridionale che si troverebbero così a gestire un numero di richieste ancora più elevato. Ulteriore intervento teso a limitare gli spostamenti intra-UE dei richiedenti è una modifica della direttiva sulle accoglienza. Questa limiterebbe drasticamente la libertà di movimento dei richiedenti assegnando un luogo di residenza fisso per prevenire un eventuale spostamento in altri Paesi. Nel caso in cui un richiedente non rispetti quest'obbligo, il richiedente può essere detenuto per evitare il pericolo di fuga¹⁴⁸.

Oltre a suscitare preoccupazioni riguardo le tensioni che una tale restrizione delle libertà potrebbe creare con il rispetto dei diritti umani e sulla non-criminalizzazione dei richiedenti asilo¹⁴⁹, vari commenti sulla proposta hanno sottolineato la necessità di un approccio basato sugli incentivi piuttosto che su misure punitive che non limiteranno il

¹⁴⁵ Art. 4 della Proposta del 4 maggio 2016.

¹⁴⁶ Art. 15 della Proposta, art. 13 Regolamento 604/2013.

¹⁴⁷ Art. 19 Regolamento 604/2013.

¹⁴⁸ Per un approfondimento sulle modifiche proposte in materia d'asilo, con la specifica finalità di ridurre i movimenti secondari v. I nuovi orientamenti politico normativi dell'Unione Europea. La prospettiva di nuove e radicali chiusure al diritto di asilo, a cura dell'Associazione Studi Giuridici sull'immigrazione, settembre 2017. https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2017/09/2017_9_Articolo_politiche_UE_ok.pdf.

¹⁴⁹ Art. 31 Convenzione di Ginevra 1951 obbligo di non adottare sanzioni penali nei confronti dei richiedenti asilo a causa del loro ingresso illegale in un paese.

desiderio dei migranti di spostarsi in un altro Paese; per ottenere questo risultato, sarebbe necessario promuovere un alto livello delle condizioni di accoglienza uguale in tutti i paesi dell'UE e, per far sì che i richiedenti rispettino le norme previste nel Regolamento, riflettere sulla possibilità di fornire ai richiedenti protezione internazionale una scelta limitata riguardo lo Stato membro di destinazione, in modo da poter tenere in considerazione le loro preferenze adottando così forse l'unico metodo che potrebbe effettivamente ridurre i movimenti secondari¹⁵⁰.

Fino ad ora, come già visto, il metodo più diffuso per il contrasto dei movimenti secondari incontrollati risulta essere il ripristino dei controlli alle frontiere interne. Questa opzione, prevista del Codice Frontiere Schengen nell'art. 25, è stata fino a oggi ininterrottamente utilizzata da vari Paesi membri dell'UE. Nel settembre 2017 la Commissione, rispondendo alle richieste da parte degli Stati membri, ha presentato una nuova proposta che modifica il regolamento (UE) 2016/399 per quanto riguarda le norme applicabili al ripristino temporaneo del controllo di frontiera alle frontiere interne¹⁵¹. La proposta intende prolungare l'arco temporale di applicazione, dai sei mesi totali previsti dall'attuale art. 25 a un anno, ai due anni rispetto a quanto previsto ora dall'art. 27 e, qualora vi siano circostanze eccezionali come quelle previste dall'art. 29, di ulteriori due anni. Inoltre, viene aggiunto l'obbligo per lo Stato che intende ripristinare i controlli di redigere una valutazione dei rischi intesa a stimare la durata della minaccia, fornendo degli elementi che indichino come la misura adottata risponda al criterio dell'*extrema ratio*, spiegando, se il controllo è già stato introdotto per sei mesi, in che modo l'avvenuto ripristino abbia contribuito a contrastare la minaccia individuata. Critiche a tale proposta riguardano il fatto che la valutazione dei rischi rimane di competenza dello Stato che reintroduce i controlli (la Commissione è tenuta ad esprimere un parere nel caso in cui non sia convinta) e che tale misura viene messa in pratica sulla base di rischi percepiti invece che su prove concrete e fondate dell'effettiva esistenza di una minaccia. Ci si domanda se vi sia una reale necessità di modifica del Codice Frontiere Schengen o se piuttosto la Commissione voglia regolarizzare una metodologia (quella del ripristino dei controlli alle frontiere interne) che dovrebbe

¹⁵⁰ When mobility is not a choice, cit. p. 10.

¹⁵¹ Commissione europea (2017), Proposta di regolamento che modifica il regolamento (UE) 2016/399 per quanto riguarda le norme applicabili al ripristino temporaneo del controllo di frontiera alle frontiere interne, COM (2017) 571 final, 27.9.2017, Bruxelles.

essere considerata una misura eccezionale ma che gli Stati membri stanno utilizzando come misura ordinaria per limitare i movimenti secondari. Si vuole sottolineare l'inutilità di proposte in quest'ambito quando l'attenzione dovrebbe concentrarsi piuttosto sulla creazione di una reale politica europea della migrazione e su problematiche molto più importanti e pressanti quali la violazione dei diritti umani sul confine greco dei profughi siriani in seguito al fallimento annunciato dell'accordo UE-Turchia.

4.4 Il fallimento prevedibile dell'accordo con la Turchia.

L'Europa era ben consapevole del fatto che la Turchia non era un partner affidabile; ma nonostante questo, ha preferito un accordo con un paese non celebre per il suo rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali, purché cessassero i flussi di richiedenti asilo siriani verso il territorio europeo, insinuando l'idea che i paesi dell'Unione firmatari della Convenzione di Ginevra concordano sì sul fatto che gli individui perseguitati o in fuga dai conflitti abbiano il diritto ad essere protetti, ma meglio se altri, piuttosto che loro stessi, provvedono alla protezione richiesta e si fanno carico dei costi associati.

Per chiudere il confine fra Grecia e Turchia, diventato il principale punto d'accesso per l'Europa dei profughi in fuga dalla Siria, il 20 marzo 2016 è entrata in vigore la Dichiarazione UE-Turchia¹⁵². Tre sono state le azioni principali intraprese per l'attuazione di tale accordo: da quel momento tutti i migranti irregolari che attraversavano il confine greco sarebbero stati ritrasferiti in Turchia e i costi di tale operazione coperti dall'Unione; lo Stato turco aveva il compito di controllare i confini marittimi e terrestri con il territorio europeo; ultimo punto, quello che ha raccolto le maggiori critiche, definito un commercio sulla miseria umana, consisteva nel principio dell' "uno per uno": per ogni siriano, la cui richiesta d'asilo era stata rifiutata, fatto rientrare in Turchia, veniva reinsediato in Grecia un altro siriano la cui domanda poteva essere accolta, secondo una logica che premiava chi rispetta le regole, dando priorità a chi non aveva mai tentato di fare ingresso irregolarmente in Europa. La dichiarazione ovviamente prevedeva degli incentivi a favore dello stato turco: la possibilità per i suoi

¹⁵² Per una riflessione sul valore giuridico di tale dichiarazione v. M.Marchegiani e L.Marotti, L'accordo tra l'Unione europea e la Turchia per la gestione dei flussi migratori: cronaca di una morte annunciata?, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza* XVIII, 1-2.2016.

cittadini di fare ingresso in Europa senza bisogno del visto (possibilità sospesa in seguito ai numerosi attacchi terroristici avvenuti nel 2016 nel suolo turco che facevano temere per la sicurezza stessa dell'Europa); aiuti economici per la gestione dei campi profughi; l'apertura a una possibile adesione della Turchia all'Unione Europea, improbabile considerando le continue violazioni dei diritti e delle libertà fondamentali che avvengono in territorio turco che riguardano non solo le condizioni dei richiedenti asilo, ma la libertà di espressione, il divieto di tortura e altri trattamenti inumani e degradanti.¹⁵³ È indubbio che l'Europa abbia compiuto una forzatura nel voler considerare la Turchia "paese d'asilo terzo sicuro"; lo Stato turco ha ratificato la Convenzione di Ginevra, apponendo però una riserva geografica: possono richiedere asilo solo coloro che provengono dai paesi del Consiglio d'Europa. Nel 2013 viene adottata una legge sugli stranieri che prevede la possibilità di attribuire uno status limitato e temporaneo di rifugiato ai cittadini di altri Stati non compresi nella riserva geografica, e dal 2014 esiste un regime particolare per i profughi siriani, che aumenta la durata e le tutele previste dal loro status. Era evidente che le basi sulle quali questa Dichiarazione era stata costruita fossero troppo fragili e che l'accordo non si sarebbe risolto nei migliori dei modi: in questi anni l'UE è stata sotto continuo ricatto, tollerando azioni turche che avrebbero dovuto invece prevedere il suo intervento. Accusando l'Unione Europea di non aver rispettato quanto sancito dalla Dichiarazione, all'inizio di marzo la Turchia ha riaperto le vie d'accesso in Europa ai profughi siriani che si sono riversati sui confini terrestri ellenici. La risposta della Grecia, con il supporto del personale di Frontex, è stato il respingimento di chi tenta l'ingresso in Europa, con mezzi violenti, ricorrendo a gas lacrimogeni e armi varie. Inoltre, lo Stato greco, con il benestare dell'UE, ha deciso di sospendere l'accettazione di qualsiasi domanda d'asilo, creando un precedente pericoloso per il futuro della Convenzione di Ginevra¹⁵⁴.

L'Unione Europea, non solo conferma di non essersi preparata in questi anni all'eventuale possibilità di un nuovo ingente flusso di migranti, prevedibile, ma, peggio, si sta rendendo colpevole di violazioni del diritto internazionale, negando l'aiuto a

¹⁵³ V. il Rapporto di Amnesty International, <https://www.amnesty.it/rapporti-annuali/rapporto-annuale-2017-2018/europa/turchia/>.

¹⁵⁴ L'Alto Commissariato Onu per i rifugiati ricorda che il diritto alla domanda d'asilo e il principio di non respingimento sono internazionalmente riconosciuti e non possono essere sospesi.

centinaia di persone che stanno fuggendo da un conflitto. È questa l'Europa che vogliamo?

Conclusioni

Le crisi rappresentano un test per verificare se il modello utilizzato fino a quel momento sia in grado di rispondere adeguatamente alle sfide presentate e, in caso di fallimento, riorganizzarsi e modificare le criticità individuate e rafforzare gli strumenti che invece hanno fornito dei riscontri positivi.

La forte pressione migratoria degli ultimi anni, dovuta a ragioni economiche e di instabilità nei Paesi intorno all'Unione Europea, poteva dunque condurre o a un rafforzamento o a un dissolvimento dell'area Schengen. Si può dire che il dissolvimento di Schengen rimane un'opportunità remota, ma la riforma del Regolamento di Dublino invece non può più essere rimandata.

Il sistema Schengen ha dimostrato di essere in grado di reggere a una crisi, nonostante i sussulti sovranisti e le azioni unilaterali degli Stati che risultano essere comunque rispettosi della normativa europea, ma si avverte sempre più nettamente la necessità di affiancare alle azioni che rispondono al bisogno di sicurezza, un controllo affinché queste misure rispettino i diritti umani e gli standard internazionali.

Nella definizione delle politiche in materia di immigrazione e asilo, è indispensabile che i Capi di Governo degli Stati membri superino le modalità emergenziali fin qui prevalenti e che si assumano le proprie responsabilità politiche e giuridiche ai fini della creazione di un sistema europeo di asilo stabile ed equo, capace di resistere anche quando messo sotto pressione. Fondamentale per la realizzazione di tale progetto è un superamento del regolamento di Dublino e l'istituzione di un meccanismo correttivo di assegnazione automatica dei richiedenti asilo, di natura permanente e obbligatoria, che permetta di condividere la responsabilità delle domande di asilo presentate all'interno dell'Unione.

La crisi umanitaria dei rifugiati non deve continuare ad essere utilizzata per un'inversione di tendenza del processo europeo o per tentare di riappropriarsi di quei poteri che sono stati ceduti all'Unione nel momento in cui si è iniziato il progetto di un'area di libera circolazione, non lasciando le scelte sul ripristino dei controlli interni alla discrezionalità degli Stati membri che utilizzano questa misura più che come *extrema ratio*, come strumento di campagna elettorale, ridefinendo surrettiziamente i

confini di un territorio che non è più, o almeno non solo, quello dello Stato-nazione, ma quello dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia europeo.

Per compensare l'abolizione delle frontiere interne, i confini esterni devono essere adeguatamente controllati; l'Unione si è resa conto che l'onere di tale controllo non può riguardare esclusivamente il singolo Paese membro, in quanto quelli che si trova a proteggere sono i confini comuni dell'Unione Europea. Il rafforzamento della cooperazione sul piano operativo e tecnico delle frontiere esterne è fondamentale sia per agevolare la legittima circolazione dei beni e delle persone, sia per individuare, prevenire e ridurre la migrazione irregolare e la criminalità transfrontaliera. L'azione intrapresa a questo scopo è la trasformazione di Frontex, già Agenzia di supporto per i paesi membri nella gestione delle frontiere esterne, in una vera e propria forza di polizia per la gestione mista dei controlli alle frontiere: la Guardia di frontiera e costiera Europea¹⁵⁵ che rivestirà un ruolo maggiore in materia di controllo delle frontiere, rimpatri e cooperazione con i paesi terzi. L'ultimo ambito si inserisce in quella che è la più ampia politica di esternalizzazione del controllo delle migrazioni UE che coinvolge i paesi di origine e di transito dei migranti, in cui rientrano il fondo fiduciario dell'UE per l'Africa e la Dichiarazione UE-Turchia. Le critiche mosse a quest'approccio evidenziano il disimpegno dell'UE e degli Stati membri da attività sensibili sul piano dei diritti umani e dello stato di diritto, come se volessero sottrarsi alla responsabilità della presa in carico dei richiedenti asilo e degli immigrati, non curandosi troppo se gli abusi verso tali soggetti avvengono nei territori di quegli Stati con cui cooperano. La situazione dei migranti in Libia¹⁵⁶ e quanto sta accadendo alle porte dell'Europa sul confine greco-turco, non fa che confermare tale pensiero.

Sul piano interno invece, per contrastare la minaccia rappresentata dai migranti irregolari che riescono a fare ingresso nel territorio, si è giunti a un ripensamento del sistema Eurodac, inserito nell'obiettivo prioritario indicato nell'Agenda europea sulla

¹⁵⁵ Regolamento (UE) 2016/1624 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 14 settembre 2016, relativo alla guardia di frontiera e costiera europea che modifica il regolamento (UE) 2016/399 del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga il regolamento (CE) n.863/2007, del Parlamento europeo e del Consiglio, il Regolamento (CE) n.2007/2004 del Consiglio e la decisione 2005/267/CE del Consiglio, GU L 251 del 16.9.2016.

¹⁵⁶ L'inferno senza scampo. Le politiche dell'Unione Europea contribuiscono agli abusi sui migranti in Libia, Human Rights Watch, 21 gennaio 2019. <https://www.hrw.org/it/report/2019/01/21/326670>.

sicurezza¹⁵⁷ della piena interoperabilità dei sistemi di informazione UE (SIS II, VIS, Eurodac e il più recente sistema entry/exit). Non è possibile approfondire questa tematica, ma si ritiene importante evidenziare come introdurre un sistema inizialmente ideato come strumento per identificare i richiedenti asilo e rafforzare la regola di Dublino sulla competenza della domanda d'asilo dello Stato di primo ingresso nel quadro di un modello di giustizia preventiva, interconnesso con altri sistemi di informazione su vasta scala utilizzati principalmente per funzioni giudiziarie, supporti l'assimilazione dei richiedenti asilo e rifugiati con criminali e organizzazioni terroristiche.

L'obiettivo principale della gestione delle frontiere interne ed esterne è la sicurezza, spesso però appare perseguita a discapito dei diritti umani e delle libertà fondamentali dei migranti.

Come già visto, la stessa problematica la ritroviamo nei controlli di polizia che avvengono all'interno dell'Unione europea. I Centri di Cooperazione di Polizia e i pattugliamenti congiunti sul confine italo-austriaco sono misure che chiaramente vanno nella direzione indicata dalla Raccomandazione della Commissione relativa a controlli di polizia proporzionati e alla cooperazione nello spazio Schengen, ma dei dubbi sorgono relativamente alla non equivalenza dei controlli di polizia con i controlli di frontiera e al principio della non discriminazione. Queste misure compensatorie costruite sul principio della leale collaborazione e condivisione delle responsabilità, pur essendo sicuramente preferibili al ripristino dei controlli alle frontiere interne a tempo indeterminato, devono però essere rispettose non solo di quanto stabilito dalla normativa europea ma anche dei diritti fondamentali delle persone. A questo scopo, necessitano regole chiare e precise stabilite dalle autorità nazionali per garantire la certezza del diritto e la proporzionalità dei controlli. È fondamentale un meccanismo di controllo e la creazione di statistiche che forniscano dei dati sicuri all'Unione per una verifica sulla reale efficienza di tali misure. Soprattutto è necessaria la creazione di un meccanismo di ricorso nel caso in cui i soggetti controllati siano sottoposti ad abusi da parte delle forze di polizia, i cui responsabili devono essere individuati e devono rispondere delle eventuali violazioni perpetrate. Il rispetto dei diritti umani deve essere

¹⁵⁷ Agenda Europea sulla sicurezza nuovo approccio della Commissione per l'interoperabilità dei sistemi di informazione, Comunicato stampa, 16 maggio 2017. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/IP_17_1303.

messo al centro di tali cooperazioni e deve avere la priorità rispetto all'applicazione degli accordi fra gli Stati. La informalità di tali accordi è sicuramente condizione necessaria per uno snellimento delle procedure e un allungamento delle tempistiche non favorirebbe lo stesso individuo oggetto dei controlli, ma dovrebbe essere garantito il diritto di informazione durante tutta l'attuazione dell'accordo di riammissione e delle procedure durante i pattugliamenti congiunti, insieme alla possibilità di ricorso, che al momento è prevista solo a vantaggio degli Stati parte degli accordi. È importante che tali azioni possano essere supervisionate da un organismo di controllo imparziale e dovrebbe essere istituito un osservatorio per le frontiere e l'asilo, a garanzia del rispetto dei diritti fondamentali.

Quanto fin qui descritto ci fa comprendere come la reazione delle Istituzioni e degli Stati membri al test a cui i sistemi Schengen e Dublino sono stati sottoposti, si sia focalizzata sui controlli di polizia e frontiera piuttosto che su di un'efficace organizzazione che rispondesse alle reali necessità dei migranti coinvolti e degli Stati di primo ingresso. Sembra chiaro che una messa in sicurezza della c.d. fortezza Europa certo non servirà a risolvere le richieste di protezione internazionale. Affinché questo avvenga, è necessaria una politica europea di asilo realmente comunitaria, che metta da parte gli interessi dei singoli Stati e si concentri sui bisogni delle persone, sia dei richiedenti asilo, sia di quanti, cittadini europei, quali gli abitanti greci di Evros e Lesbo vivono nelle zone di primo ingresso e affrontano quotidianamente una situazione di cui non hanno colpa e che li sta portando all'esasperazione, causata dall'assenza delle istituzioni europee.

L'Unione Europea ha sempre agito in situazione di emergenza, trovando soluzioni certo non perfette ma utili nel breve periodo, senza pensare a una politica d'asilo sul lungo periodo. È indispensabile rinunciare al principio previsto da Dublino che determina la competenza all'esame della richiesta di protezione internazionale allo Stato di primo ingresso: se durante la crisi del 2015 il sistema Schengen ha retto, il sistema Dublino ha confermato di non essere assolutamente adeguato e una politica efficace di asilo non ci potrà essere se non viene abbandonata questa regola iniqua. È necessario agire per trovare dei metodi che non si concentrino sul come impedire l'ingresso dei migranti all'interno dell'Europa o su come limitare gli spostamenti di quelli che ci riescono, ma le azioni dovrebbero essere mirate a un miglioramento complessivo in tutti gli Stati

membri del sistema di accoglienza per poter dare poi attuazione a una ripartizione equa delle richieste d'asilo in cui si dovrebbe tener presente delle scelte, seppur limitate in quanto diventa ingestibile un sistema in cui siano i richiedenti asilo a scegliere il paese di destinazione, per far sì che a tutti i richiedenti protezione internazionale e rifugiati siano garantite delle condizioni di vita degne. Questo sembra essere l'unico sistema per impedire la minaccia che permette il ripristino dei controlli alle frontiere interne, i movimenti secondari. Chi entra in Europa non dovrebbe richiedere protezione internazionale in uno Stato membro, ma all'Unione Europea; questo implica una rinuncia a gran parte della loro competenza in materia di immigrazione a favore di una reale creazione di un sistema d'asilo europeo. La trasformazione dell'Ufficio Europeo di sostegno per l'Asilo in un Agenzia dell'Unione Europea per l'asilo deve permettere la creazione di una politica comunitaria fondata sul principio della solidarietà e della condivisione delle responsabilità, sia tra gli Stati membri, sia nei confronti dei richiedenti asilo.

In questo momento l'Europa, e non solo, è impegnata ad affrontare un'altra minaccia, reale e pericolosa, una pandemia di cui è difficile stabilire la durata. Ma non appena la situazione tornerà alla normalità, e si spera molto presto, oltre a dover prendere importanti decisioni sui necessari provvedimenti economici affinché la ripresa avvenga nel più breve tempo possibile, l'Unione Europea dovrà farsi carico e trovare una soluzione a una situazione di cui è corresponsabile: quella dei profughi sul confine greco-turco, con la speranza, fragile, che questi non vengano strumentalizzati da partiti nazionalisti e xenofobi che raccoglieranno il consenso di una popolazione stremata dalla crisi economica e dalle conseguenze che comporterà la diffusione del virus.

Purtroppo le parole della Presidente della Commissione Europea, Ursula von der Leyen, non lasciano ben presagire. Dare asilo a chi fugge da guerre e persecuzioni è un obbligo morale e giuridico. Abbiamo bisogno di una classe politica lungimirante che proponga una politica d'asilo in cui fondamentali siano i principi della solidarietà e condivisione delle responsabilità e di un'Unione Europea garante dei diritti umani e della libertà fondamentali, per tutti. È questo quello in cui crediamo. L'Europa non ha bisogno di uno scudo.

FONTI BIBLIOGRAFICHE

Adinolfi A., *La “politica comune” dell’immigrazione a cinque anni dal Trattato di Lisbona: linee di sviluppo e questioni aperte*, Amadeo S. e Spitaleri F. (a cura di) in “Le garanzie fondamentali dell’immigrato in Europa”, Torino, G.Giapichelli Editore, 2015, pp. 3-30

Amadeo S., *La funzione dei diritti fondamentali nel diritto dell’immigrazione e dell’asilo dell’Unione Europea*, Amadeo S. e Spitaleri F. (a cura di) in “Le garanzie fondamentali dell’immigrato in Europa”, Torino, G.Giapichelli Editore, 2015, pp. 395-417

Associazione per gli Studi Giuridici sull’Immigrazione, *Le riammissioni di cittadini stranieri alla frontiera di Chiasso: profili di illegittimità*, agosto 2016

Bellucci S., *Schengen. L’Europa senza frontiere e le nuove misure di cooperazione tra polizie*, Roma, Edizioni Laurus Robuffo, 1999

Benedetti E., *Il diritto di asilo e la protezione dei rifugiati nell’ordinamento comunitario dopo l’entrata in vigore del trattato di Lisbona*, Milano, Cedam, 2010

Borraccetti M. Schengen o dell’Unione europea: rafforzamento o dissolvimento?, in “*Quaderni costituzionali*”, Fascicolo 1, marzo 2016 doi: 10.1439/82816

Borraccetti M., *La Politica europea della migrazione nel periodo 2017-2019: sviluppi e perplessità*, in “*Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*”, fascicolo n. 3/2017

Brekke J-P., Brochmann G., *Stuck in transit: Secondary migration of Asylum Seekers in Europe. National Differences and the Dublin Regulation*, Journal of Refugee Studies, Vol. 28, No. 2, 2014

Carr M., *Fortress Europe. Inside the War Against Immigration*, London, Hurst & Company, 2015

Carrera S., Guid E., Merlino M., Parkin J., *A race against Solidarity. The Schengen Regime and the Franco-Italian Affair*, Ceps Paper in Liberty and Security in Europe, Aprile 2011

Carrera S., Stefan M., Cortinovis R., Chun Luk N., When mobility is not a choice. Problematising asylum seekers' secondary movements and their criminalisation in the EU, CEPS Paper in Liberty and Security in Europe, No. 11, dicembre 2019

Directorate General for internal policies, Civil Liberties, Justice and Home Affairs, *Internal border controls in the Schengen area: is Schengen crisis-proof?*, Study for the LIBE committee, giugno 2016

Directorate General for internal policies, Civil Liberties, Justice and Home Affairs, *Il futuro dello spazio "Schengen": sviluppi e sfide recenti nel quadro della governance di "Schengen" dal 2016*, Study for the LIBE committee, febbraio 2018

Casella Colombou S., *Policing the internal Schengen borders – managing the double bind between free movement and migration control*. Policing and Society: An International Journal of Research and Policy, Taylor & Francis, 2015

Consiglio d'Europa, *Formazione della polizia riguardo alle relazioni con i migranti e i gruppi etnici. Direttive pratiche*, 1995

Cornelisse G., *What's wrong with Schengen? Border disputes and the nature of integration in the area without internal borders*, in "Common Market Law Review", 51, 2014

Costello C., *Courting Access to Asylum in Europe: Recent Supranational Jurisprudence Explored*, in "Human Rights Law Review", 12:2, 2012

De Somer M., *Dublin and Schengen: A tale of two cities*, Discussion Paper, European Migration and Diversity Programme, 15 giugno 2018

Di Filippo M. *Le misure sulla ricollocazione dei richiedenti asilo adottate dell'Unione europea nel 2015: considerazioni critiche e prospettive*, in "Diritto, Immigrazione e cittadinanza", fasc. n. 2/2015

Directorate General for internal policies, Civil Liberties, Justice and Home Affairs, *Internal border controls in the Schengen area: is Schengen crisis-proof?*, Study for the LIBE Committee, giugno 2016

Directorate General for internal policies, Civil Liberties, Justice and Home Affairs, Il futuro dello spazio Schengen: sviluppi e sfide recenti nel quadro della governance di Schengen dal 2016, Study for the LIBE Committee, febbraio 2018

Duvell F., Molodikova I., Collyer M., *Transit Migration in Europe*, Amsterdam, Amsterdam University Press, 2014

EMN European Migration Network, Italia Rapporto Annuale sulle Politiche, 2011

Favilli C., *La crisi del sistema Dublino: quali prospettive?*, Savino M. (a cura di), in “La crisi migratoria tra Italia e Unione Europea. Diagnosi e prospettive”, Napoli, Editoriale Scientifica, 2017, pp. 279-302

Ferraris V., *Eurodac e i limiti della legge: quando il diritto alla protezione dei dati personali non esiste*, in “Diritto, Immigrazione e cittadinanza”, fasc. n. 2/2017

Fullerton M., *Borders, Bans, and Courts in the European Union*, 23 Roger Williams U.L. Rev. 393, 2018

Lang A., *Il divieto di refoulement tra CEDU e Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, Amadeo S. e Spitaleri F. (a cura di) in “Le garanzie fondamentali dell'immigrato in Europa”, Torino, G.Giapichelli Editore, 2015, pp. 209-244

Lizzerini N., *Sentenza della Corte di giustizia del 22 giugno 2010 nelle cause riunite Aziz Melki e Sélim Abdeli*, in “Osservatorio sulle fonti.it”, Fascicolo 3/2010

Leone C., *La disciplina degli Hotspot nel nuovo art. 10 ter del d.lgs. 286/98: un'occasione mancata*, in “Diritto, Immigrazione e cittadinanza”, fasc. n. 2/2017

Marchegiani M. e Marotti L., *L'accordo tra l'Unione europea e la Turchia per la gestione dei flussi migratori: cronaca di una morte annunciata?*, in “Diritto, Immigrazione e cittadinanza”, fasc. n. 1-2/2016

Medam, *Rethinking EU migration and Asylum policies: Managing immigration jointly with countries of origin and transit*, Kiel, Kiel Institute for the World Economy, 2019

Mitchell J., *The Dublin Regulation and Systemic Flaws*, 18 San Diego Int'l L.J. 295, 2017

Morrone F., *La Corte di Strasburgo si pronuncia sull'applicazione del Regolamento di Dublino: sentenza M.S.S. c. Belgio e Grecia*, in "Diritti Umani in Italia", 16 novembre 2016

Nascimbene B., *Da Schengen a Maastricht. Apertura delle frontiere e cooperazione giudiziaria e di polizia*, Milano, Giuffrè Editore, 1995

Nascimbene B., *Lo spazio di libertà sicurezza e giustizia a due anni dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona*, in "Diritto, Immigrazione e cittadinanza", fasc. n. 4/2011

OIM, *Readmission*, Global Compact Thematic Paper

Osservatorio di politica internazionale, *L'impatto delle primavere arabe sui flussi migratori regionali e verso l'Italia*, CeSPI, n.59, luglio 2012

Pascouau Y., *Schengen and Solidarity: The fragile balance between mutual trust and mistrust*, European Policy Centre, No.55, Luglio 2011

Peers S., *The Future of the Schengen System*, SIEPS Swedish Institute for European Policy Studies, Report No. 6 novembre 2013

Peukert A., Hillgruber C., Foerste U., Putzke H., *To Allow or Refuse Entry: What Does the Law Demand in the Refugee Crisis at Europe's Internal State Borders*, 18 German L.J. 617, 2017

Piechowicz M., *Evolution of Schengen: an Example of Enhanced Cooperation and Differentiated Integration model within the Area of Freedom Security and Justice*, Polish Political Science Yearbook vol.46 (1), 2017 DOI: 10.15804/ppsy2017108

Pistoia E., *Il muro invisibile ma impervio di Ventimiglia*, in "Federalismi.it", 31 gennaio 2018

Prestianni S., *Le torbide basi economiche dell'esternalizzazione delle politiche di immigrazione e asilo dell'Unione europea in Africa*, in "Diritto, Immigrazione e cittadinanza", fasc. n. 3-4/2016

Ravo L. M., *La giurisprudenza N.S. e altri c. Regno Unito e il problema della solidarietà fra Stati membri in materia di asilo*, Amadeo S. e Spitaleri F. (a cura di) in “Le garanzie fondamentali dell’immigrato in Europa”, Torino, G.Giapichelli Editore, 2015, pp. 245-290

Romano A., *La rinascita della frontiere interne: il declino (reversibile?) di Schengen*. Savino M. (a cura di), in “La crisi migratoria tra Italia e Unione Europea. Diagnosi e prospettive”, Napoli, Editoriale Scientifica, 2017, pp. 249-278

Savino M., *La crisi dei confini*, in “*Rivista Trimestrale di diritto pubblico*”, Fasc. 3-2016

Savino M., *La crisi dei migranti: l’Europa oltre gli Stati-nazione?*, in “*Giornale di diritto amministrativo*”, 6/2015

Savino M., *La risposta italiana alla crisi: un bilancio*. Savino M. (a cura di), in “La crisi migratoria tra Italia e Unione Europea. Diagnosi e prospettive”, Napoli, Editoriale Scientifica, 2017, pp. 13-32

Sommaruga I., Ammirati A., *Il diritto di restare: il Regolamento Dublino, i volti, le storie e le possibili buone pratiche*, in “*Mondi Migranti*”, 1/2018

Souhayma Ben Achour, Monia Ben Jemia, *Révolution Tunisienne et Migration Clandestine vers Europe: Réactions Européennes et tunisiennes*, Carim Notes d’analyse et de synthèse 65/2011

Tonoletti B., *Confini diritti migrazioni. Catastrofe e redenzione del diritto pubblico europeo*, in F. Cortese, G. Pelacani (a cura di), “Il diritto in migrazione. Studi sull’integrazione giuridica degli stranieri”, Napoli, 2017, pp. 55-106

Vitiello D., *La dimensione esterna della politica europea*, Savino M. (a cura di), in “La crisi migratoria tra Italia e Unione Europea. Diagnosi e prospettive”, Napoli, Editoriale Scientifica, 2017, pp. 303-347

Von Braun V., *Europe’s Policy Crisis: An Analysis of the Dublin System*, 4 SOAS L.J. 11, 2017

PRINCIPALI SITI INTERNET UTILIZZATI

- Agenzia Europea per i diritti fondamentali: <http://fra.europa.eu/en>
- ASGI, Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione: <http://www.asgi.it>
- Commissione europea: http://ec.europa.eu/index_it.htm
- Consiglio dell'Unione europea: <http://www.consilium.europa.eu/en/home/>
- EASO: <https://www.easo.europa.eu>
- Eurostat: <http://ec.europa.eu/eurostat>
- Human Rights Watch: <https://www.hrw.org/it>
- Organizzazione Internazionale per le Migrazione: <https://www.iom.int>
- Parlamento europeo: <http://www.europarl.europa.eu/portal/it>
- UNHCR: <http://www.unhcr.org>

