

ULTIMA FERMATA SCHENGEN?

Diritto d'asilo e gestione delle frontiere interne nella politica dell'UE

Ulrich Stege

Lo spazio Schengen è una delle conquiste più care dell'integrazione europea e il prezzo della sua disintegrazione sarebbe considerevole. Dobbiamo [...] porre fine all'attuale mosaico di decisioni unilaterali e sostituirlo con un approccio europeo coordinato alla reintroduzione temporanea dei controlli alle frontiere, inquadrato dalle regole di Schengen. (Frans Timmermans)¹

Lo “spazio Schengen”, con la sua visione di uno spazio senza controlli alle frontiere, è senza dubbio uno dei risultati più preziosi dell'integrazione europea. Tuttavia, ora più che mai, questo spazio è in pericolo. Un'Europa debole, non solidale e senza un coordinamento chiaramente riconoscibile non è attualmente in grado di stabilire le condizioni quadro necessarie per contrastare gli interessi nazionali di alcuni Stati membri.

Questo contributo si propone di mostrare le connessioni storiche e fattuali che hanno portato a questa crisi del sistema Schengen. In primo luogo, saranno discusse le origini dell'area Schengen e la sua connessione con la politica d'asilo. A seguire verranno analizzate le varie crisi degli ultimi anni, che - a parte

¹ COMMISSIONE EUROPEA, *Revenir à l'esprit de Schengen: la Commission propose une feuille de route pour rendre le système de Schengen à nouveau pleinement fonctionnel*, Comunicato stampa, IP/16/585, 4 marzo 2016 : https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/IP_16_585

le chiusure delle frontiere dovute alla pandemia degli ultimi due anni - hanno quasi sempre avuto a che fare con la questione dell'asilo e della migrazione. Infine, le conseguenze di queste crisi verranno esaminate dal punto di vista giuridico e pratico, facendo particolare riferimento all'esempio della frontiera italo-francese a Ventimiglia.

1. La creazione di uno spazio di libera circolazione senza controlli alle frontiere

Quando si sono incontrati a Schengen (Lussemburgo) il 14 giugno 1985, i segretari di Stato di Germania, Belgio, Francia, Lussemburgo e Paesi Bassi avevano come primo obiettivo l'abolizione dei controlli sulle persone alle frontiere tra i loro territori. L'abolizione di questi controlli avrebbe dovuto rendere più fluido il transito alle frontiere e promuovere lo scambio di beni e servizi. I tre paesi del Benelux avevano già abolito questi controlli tra i loro territori, e il governo tedesco si era rivolto a tutti i suoi vicini dell'Europa occidentale - dalla Danimarca all'Austria - per fare lo stesso.

L'accordo di Schengen faceva parte del più ampio quadro di negoziati sul mercato unico tra i dodici Stati allora membri della Comunità Economica Europea previsto dall'Atto Unico Europeo del febbraio 1986². Il progetto del mercato unico è stato una risposta all'aumento delle barriere al commercio tra gli Stati membri della Comunità negli anni '70, anche se si sono astenuti dall'imporre tariffe doganali. Queste barriere derivavano da differenze negli standard di produzione o da rigidi controlli alle frontiere che ostacolavano il commercio all'interno della Comunità e avevano lo scopo di proteggere le imprese meno competitive dalla concorrenza europea.

Nei casi di traffico transfrontaliero intenso, tali controlli rappresentavano l'unica ragione per cui i viaggiatori si dovevano fermare, comportando a volte lunghi ingorghi. Questi ingorghi, a loro volta, hanno ostacolato significativamente gli scambi economici transfrontalieri. La convenzione firmata a Schengen (Lussemburgo) il 14 giugno 1985³ ha quindi previsto la soppressione di questi controlli, con riserva del loro trasferimento effettivo alle frontiere esterne

² L'Atto unico europeo, 1° luglio 1987, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=LEGISSUM:xy0027>.

³ Acquis di Schengen - 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, 14 giugno 1985: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:42000A0922\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:42000A0922(01)).

del gruppo costituito dai territori dei cinque Stati firmatari. La convenzione distingue così le frontiere interne, che corrono tra i territori degli Stati firmatari, e le frontiere esterne, che corrono tra questi territori e i territori di paesi terzi. I controlli alle frontiere interne dovevano essere aboliti e trasferiti alle frontiere esterne. Tuttavia, finché questo trasferimento non è stato efficace, nessun controllo è stato abolito.

Per esempio, si temeva che l'abolizione dei controlli alle frontiere interne avrebbe incoraggiato l'immigrazione irregolare e quindi messo in pericolo il controllo dell'immigrazione. In particolare, i funzionari francesi non avevano fiducia nella capacità degli altri paesi europei di controllare le loro frontiere esterne. Alla fine degli anni '80, per esempio, il ministero dell'Interno francese era allarmato dalla presenza di circa un milione di migranti africani e asiatici che vivevano irregolarmente in Italia. Altri immigrati irregolari sono stati fermati alla frontiera franco-italiana. Anche le pressioni migratorie alle frontiere esterne della Comunità aumentarono, con il numero di richieste d'asilo in Europa occidentale che passò da meno di 70.000 nel 1983 a quasi 700.000 nel 1992⁴. L'affermazione del Front National nelle elezioni francesi negli anni Ottanta, con un programma di intensificazione della retorica anti-immigrazione, mise ulteriore pressione sull'allora governo socialista di Michel Rocard⁵.

Questa sfiducia reciproca tra gli Stati membri ha anche impedito che le discussioni con tutti gli allora Stati membri della Comunità sull'abolizione delle frontiere interne giungessero a una conclusione. Tuttavia, l'insistenza della Germania e dei paesi del Benelux sull'abolizione dei controlli alle frontiere ha reso possibile il proseguimento degli sforzi per la creazione di uno spazio di libera circolazione delle persone e ha anche portato a un secondo accordo, con il coinvolgimento anche della Francia. È così che gli stessi cinque Stati hanno stabilito l'attuazione esatta dell'abolizione dei controlli alle frontiere e il relativo rinvio dei controlli alle frontiere esterne nella convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen del 19 giugno 1990⁶.

⁴ UNHCR, "The State of The World's Refugees 2000: Fifty Years of Humanitarian Action", 1 gennaio 2000, pp. 157-158, <https://www.unhcr.org/3ebf9bb10.html>.

⁵ BRÉCHON, PIERRE - SUBRATA KUMAR MITRA, "The National Front in France: The Emergence of an Extreme Right Protest Movement.", *Comparative Politics* 25, no. 1 (1992): 63-82, <https://doi.org/10.2307/422097>.

⁶ Acquis di Schengen - Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen del 14 giugno 1985 tra 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, 19 giugno 1990: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:42000A0922\(02\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:42000A0922(02)).

Oltre all'abolizione dei controlli alle frontiere interne, questo accordo prevedeva anche un regime comune di visti per i cittadini dei paesi non membri dell'UE. Inoltre, la convenzione dava agli Stati firmatari la possibilità di ripristinare i controlli alle loro frontiere per ragioni di ordine pubblico o di sicurezza.

Di fondamentale importanza per l'accordo sulla convenzione di Schengen era la questione del trattamento dei richiedenti asilo da parte degli Stati firmatari. Anche a causa del crescente numero di richiedenti asilo in Europa in quel periodo, questa questione era più facile da risolvere in modo congiunto da parte di tutti dodici gli Stati membri della Comunità europea: l'accordo è stato raggiunto individuando lo Stato responsabile del trattamento di una domanda d'asilo da parte di una persona proveniente da un paese terzo. Lo stretto legame tra questa cosiddetta convenzione di Dublino e la convenzione di Schengen è già dimostrato dal fatto che la convenzione di Dublino è stata firmata il 15 giugno 1990, ovvero solo quattro giorni prima che i cinque Stati membri firmassero la seconda convenzione di Schengen. L'accordo di Schengen ha poi ripreso parte delle disposizioni contenute nell'accordo di Dublino. Tra le altre cose, ha stabilito che lo Stato responsabile della procedura d'asilo è quello attraverso cui il richiedente asilo è entrato legalmente o illegalmente nella Comunità⁷.

Anche prima che i controlli alle frontiere fossero effettivamente aboliti (nel 1995), la convenzione di Schengen poteva essere estesa ad altri Stati membri della Comunità (dal 1993 Unione Europea). Tuttavia, un prerequisito per aderire alla convenzione di Schengen era l'accettazione completa delle sue disposizioni. Inoltre, l'estensione dipendeva anche dagli Stati contraenti coinvolti fino ad allora che dovevano valutare positivamente l'efficacia dei controlli alle frontiere del paese candidato. Questo è stato, per esempio, anche un motivo per cui nel novembre 1990 l'Italia ha intrapreso nuove misure legali per soddisfare le richieste - soprattutto - francesi. Come segno della propria determinazione in tal senso, le autorità italiane, per esempio, hanno rimandato nel loro paese i 25.000 immigrati albanesi arrivati nel porto di Bari nell'agosto 1991⁸.

Così, l'accordo di Schengen è stato esteso a Italia, Spagna e Portogallo, Grecia e più tardi ai nuovi Stati membri dell'UE. Il regime comune dei visti è stato incorporato nel diritto comunitario nel 1992 dal trattato di Maastricht. Il trattato di Amsterdam del 1997 ha poi integrato gli accordi di Schengen nel

⁷ ULRICH STEGE, "I miseri vent'anni di attuazione del sistema Dublino in Europa... e ora?", in Fondazione Migrantes, *Il Diritto Asilo – Report 2018*, Tau Editrice, Todi (Pg), 2018, pp.39-59.

⁸ ORKIDA MEHILLAJ, "L'immigrazione albanese in Italia: profili sociologici e politiche di controllo", *L'Altro diritto. Centro di documentazione su carcere, devianza e marginalità*, Pacini Giuridica Editore, 2010, <http://www.adir.unifi.it/rivista/2010/mehillaj/index.htm>.

diritto comunitario. Le istituzioni europee (compresa la Corte di giustizia europea) sono così diventate competenti per le questioni rilevanti di Schengen. Gli Stati membri, tuttavia, hanno mantenuto la sovranità per le questioni relative al mantenimento dell'ordine pubblico e alla protezione della sicurezza interna. D'altro canto, il Regno Unito e l'Irlanda, in parte a causa della loro insularità, sono rimasti fuori dallo "spazio Schengen".

Da allora, sempre più Stati membri dell'UE hanno gradualmente abolito le frontiere interne e creato un insieme uniforme di regole per i controlli alle frontiere esterne. Attualmente, l'area Schengen comprende 26 stati: 22 membri dell'UE e quattro non membri dell'UE⁹.

2. L'influenza dell'asilo e della migrazione sullo spazio Schengen

Come si può vedere da quanto sopra, la questione dell'asilo e della migrazione ha giocato un ruolo importante fin dall'inizio nella creazione e poi anche nella pratica successiva dello spazio Schengen. Ciò può essere visto in modo particolarmente chiaro nelle varie crisi che negli ultimi anni hanno messo sotto pressione il progetto europeo di uno spazio senza controlli alle frontiere interne.

2.1. L'affare franco-italiano nel 2011

Dopo un inizio relativamente tranquillo¹⁰, Schengen ha dovuto affrontare la sua prima vera crisi nel 2011 nel contesto del cosiddetto affare franco-italiano. Questa vicenda è stata innescata dall'arrivo di un elevato numero di migranti tunisini in Italia a seguito della primavera araba. L'Italia ha rilasciato permessi di soggiorno temporanei a un certo numero di questi migranti, permettendo loro di muoversi liberamente all'interno dell'area Schengen.

L'allora ministro dell'Interno italiano, Roberto Maroni, giustificò l'azione italiana dicendo che il suo paese era stato lasciato solo con il "peso dell'immi-

⁹ Cf. per più informazioni sul Spazio Schengen: <https://www.schengenvisainfo.com/schengen-agreement/>.

¹⁰ Secondo la Commissione europea, tra ottobre 2006 e giugno 2015, gli Stati hanno notificato il ripristino dei controlli alle frontiere interne 36 volte. Due volte in casi urgenti a causa della minaccia terroristica e altrimenti a causa di eventi prevedibili (riunioni e visite di capi di stato, eventi politicamente sensibili, eventi sportivi, ecc.). Tuttavia, nessuna di queste notifiche ha portato al ripristino dei controlli alle frontiere per più di 30 giorni.

grazione”¹¹. Quando i migranti hanno deciso di andare oltre e lasciare l'Italia, la Francia ha chiuso unilateralmente le sue frontiere a Mentone/Ventimiglia. Queste azioni e controazioni nazionali hanno portato a forti tensioni politiche, che alla fine si sono diffuse a livello di tutta l'UE.

Sia la politica dell'Italia che la reintroduzione unilaterale dei controlli alle frontiere da parte della Francia hanno esercitato quindi anche una pressione sul diritto europeo¹². Il conflitto ha portato alla fine a una riforma del Codice delle frontiere Schengen, che è stata completata nel 2013 e che ha introdotto un nuovo articolo 26 (adesso articolo 29)¹³. Ciò ha permesso agli Stati membri di reintrodurre i controlli alle frontiere interne in caso di “gravi carenze nell'attuazione dei controlli alle frontiere esterne”.

2.2. Crisi della politica migratoria 2015-2016

Un altro esempio determinante è rappresentato dalla crisi della politica migratoria del 2015-2016, che ha reso evidente i problemi del sistema Schengen e della politica europea di asilo e migrazione. Di fronte alle immagini di gruppi di numerosi richiedenti asilo in arrivo in Ungheria e Slovacchia, e alle prove crescenti di problemi strutturali rispetto alla capacità di accoglienza lì e in altri Stati di primo arrivo, alla fine dell'estate 2015 il governo tedesco ha sospeso unilateralmente i rinvii dei rifugiati siriani ai sensi di Dublino¹⁴. Due settimane dopo, tuttavia, in presenza di un elevato numero di arrivi in Baviera, la Germania ha ripreso i controlli al confine terrestre con l'Austria sotto la pressione della politica interna¹⁵.

¹¹ «EUobserver», *Italian Minister Questions Value of EU Membership*, 11 aprile 2011, <https://euobserver.com/justice/32155>; «Il Fatto Quotidiano», *Migranti, Maroni: “Francia ostile” - Parigi risponde: “No all'ondata dall'Italia”*, 7 aprile 2011, <https://www.ilfattoquotidiano.it/2011/04/07/migranti-maroni-in-aula-da-inizio-anno-390-sbarchi/102765/>.

¹² SERGIO CARRERA - ELSPEETH GUILD - MASSIMO MERLINO - JOANNA PARKIN, “A Race against Solidarity. The Schengen Regime and the Franco-Italian Affair”, *CEPS Papers in Liberty and Security in Europe*, 1° aprile 2011, <https://www.ceps.eu/?p=7018>.

¹³ Regolamento (UE) n. 1051/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio 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: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013R1051&from=FR>.

¹⁴ ULRICH HERBERT - JAKOB SCHÖNHAGEN, “Vor dem 5. September. Die „Flüchtlingskrise“ 2015 im historischen Kontext”, in *Aus Politik und Zeitgeschichte, Wir schaffen das*, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn, 2020, <https://www.bpb.de/apuz/312832/vor-dem-5-september-die-fluechtlingskrise-2015-im-historischen-kontext>.

¹⁵ «Der Spiegel», *Grenze zu Österreich Deutschland führt Grenzkontrollen ein- das müssen Sie wissen*, 14 settembre 2015, <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/grenzkontrollen-an-grenzen>.

Ne è seguita una reazione a catena. A partire dall'Austria e dalla Slovacchia nel settembre 2015, anche altri Stati hanno reintrodotta i controlli alle frontiere per evitare che diventassero - almeno inizialmente - dei vicoli ciechi in cui i richiedenti asilo potevano rimanere bloccati. Tra ottobre e dicembre 2015, anche Francia, Ungheria, Svezia e Norvegia hanno reintrodotta i controlli alle frontiere. Danimarca e Belgio hanno seguito l'esempio all'inizio del 2016, portando a nove il numero totale di paesi che hanno reintrodotta i controlli alle frontiere. Da allora, sei di questi nove paesi originali hanno esteso ulteriormente i controlli: Germania, Francia, Austria, Norvegia, Svezia e Danimarca¹⁶.

Tali controlli continui sono stati oggetto di molte controversie. La ragione principale addotta per giustificare la reintroduzione dei controlli alle frontiere è la minaccia posta dai cosiddetti "movimenti secondari" di richiedenti asilo dagli Stati sul confine esterno dell'UE verso l'Europa nord-occidentale. Altre ragioni per la continua reintroduzione dei controlli alle frontiere si riferiscono a più generali "deficit alle frontiere esterne". Tuttavia, le cifre degli arrivi sono diminuite significativamente dalla metà del 2016¹⁷. Le cifre sui movimenti secondari correlati sono più difficili da ottenere, ma la Commissione europea ha riferito già nell'autunno 2017 che questi movimenti erano "limitati", come evidenziato dalla «tendenza a un calo delle domande di asilo pervenute alle frontiere interne degli Stati membri interessati»¹⁸.

Tuttavia, anche di fronte a cifre storicamente basse sulla mobilità dovute alla crisi di COVID-19, Austria, Germania e Norvegia hanno continuato a citare esplicitamente le preoccupazioni sui movimenti secondari, mentre la Svezia ha fatto riferimento a "carenze alle frontiere esterne".

Nel caso della Francia, tuttavia, nel 2015 la situazione era - almeno a prima vista - un po' diversa. Sconvolta dagli attacchi terroristici del novembre 2015, la Francia aveva reintrodotta i controlli alle frontiere interne. L'obiettivo iniziale era quello di inviare un segnale alla propria popolazione in termini di politica

ze-zu-oesterreich-das-wichtigste-im-ueberblick-a-1052744.html.

¹⁶ COMMISSIONE EUROPEA, *Temporary Reintroduction of Border Control*: https://ec.europa.eu/home-affairs/policies/schengen-borders-and-visa/schengen-area/temporary-reintroduction-border-control_en

¹⁷ EUROSTAT, "580 800 First-Time Asylum Seekers Registered in 2018, Down by 11% Compared with 2017", in *Eurostat Newsreleases*, No. 46/2019, 14 March 2019, <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/9665546/3-14032019-AP-EN.pdf/eca81dc5-89c7-4a9d-97ad-444b6bd32790>

¹⁸ EUROPEAN COMMISSION, *On Preserving and Strengthening Schengen*, COM/2017/570, 27 September 2017, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:52017DC0570&from=en>.

di sicurezza¹⁹. Tuttavia, è stato subito chiaro che la principale preoccupazione della Francia era quella di prevenire i movimenti secondari dei migranti, così come accaduto negli altri paesi che avevano reintrodotta i controlli alle frontiere interne. Ciò è reso evidente anche dal fatto che la Francia ha mantenuto in modo continuativo i controlli alle frontiere dal 2015 in avanti, in parte anche con giustificazioni diverse e senza una concreta minaccia terroristica.

Che si trattasse degli attentati o delle migliaia di persone partite a piedi dal sud verso il nord dell'Europa, i cittadini europei si sono trovati di fronte a fenomeni e immagini che potevano risultare molto inquietanti. Di riflesso, il confine nazionale è apparso a molti di essi come l'unico baluardo efficace contro eventi percepiti come minacciosi. Reintroducendo i controlli alle frontiere interne, gli Stati hanno dato una risposta concreta e immediata a questi sentimenti e paure.

In più, è interessante di notare che i sei Stati membri che effettuano questi controlli nel quadro di Schengen sembrano mantenere un certo grado di coordinamento multilaterale tra loro. Ciò può essere dedotto dalla sincronizzazione dei messaggi inviati ogni sei mesi da questo gruppo di Stati. Tuttavia, il coordinamento a livello europeo è estremamente carente. In effetti, i continui controlli alle frontiere sono noti per essere una fonte di attrito all'interno del Consiglio. Come rivelano i commenti dei media, gli Stati dell'Europa orientale in particolare denunciano da tempo questi controlli, anche perché il loro settore del trasporto merci soffre delle conseguenze negative²⁰. Anche gli Stati dell'Europa meridionale hanno espresso delle critiche. Per esempio, il Non-Paper 2020 sulla riforma del sistema europeo comune di asilo (CEAS) di Cipro, Grecia, Spagna, Italia e Malta afferma²¹:

«È possibile ricorrere alla reintroduzione dei controlli alle frontiere interne solamente come ultima risorsa eccezionale, proporzionata e temporanea. L'immagine dei controlli tradizionali alle nostre frontiere interne ci riporta indietro di decenni nel progetto europeo e potrebbe compromettere la fiducia tra [gli Stati membri]. Sono possibili misure meno coercitive e più efficaci per rafforzare la sicurezza nel nostro territorio».

¹⁹ YVES PASCOUAU, "La Disparition de Schengen?", in *Plein droit*, 2018/1 N° 116, GISTI, pp 12-15.

²⁰ «Reuters, Hungary», *Austria Squabble about Border Controls Causing Traffic Jams*, 7 July 2016, <http://reut.rs/29ogIru>.

²¹ CYPRUS, GREECE, SPAIN, ITALY AND MALTA, *Non-Paper on the Reform of the Common European Asylum System in the Perspective of an EU Migration and Asylum Policy*, April 2020, <https://www.statewatch.org/media/documents/news/2020/apr/eu-ceas-cy-el-es-it-mt-non-paper-4-20.pdf>

La Commissione ha già chiesto pubblicamente in diverse occasioni agli Stati membri che mantengono i controlli di eliminarli. Finora, tuttavia, la Commissione non ha avviato una procedura d'infrazione, perché ciò potrebbe rischiare di politicizzare ulteriormente e di inasprire la situazione politica già molto tesa.

2.3. Considerazioni che derivano dalle crisi

Per lo meno dal 2015, da quando cioè sono stati introdotti i controlli alle frontiere interne di vari Stati dello spazio Schengen, giustificati tra l'altro dall'arrivo di numerose persone intenzionate a chiedere protezione internazionale, è emerso un conflitto tra la libertà di circolazione nello spazio Schengen, che deve in linea di principio essere garantita, e l'attuazione di un sistema di determinazione della responsabilità in materia di asilo ("sistema di Dublino"). Ha senso a questo punto guardare più da vicino la relazione tesa tra questi due strumenti giuridicamente molto diversi ma in realtà strettamente legati.

A parte il fatto che l'area Schengen (composta da 26 stati) e l'area Dublino (composta da 32 stati) non sono spazialmente congruenti e quindi l'area di libera circolazione non corrisponde geograficamente all'area di distribuzione delle responsabilità, il sistema Schengen e il sistema Dublino sono strutturalmente molto diversi. Mentre il sistema di Dublino assegna la responsabilità dell'accoglienza, delle procedure d'asilo e del futuro soggiorno o rimpatrio a un solo Stato, l'art. 22 del Codice frontiere Schengen stabilisce che le frontiere interne «possono essere attraversate in qualsiasi punto senza controllo delle persone, indipendentemente dalla loro nazionalità»²². Ciò significa che la struttura spaziale dell'area Schengen assomiglia a quella di uno Stato costituito a livello federale, mentre il sistema asilo assume una responsabilità nazionale.

I controlli alle frontiere interne dello spazio Schengen sono limitati a circostanze eccezionali e possono essere solo di breve durata per non mettere in pericolo gli obiettivi dello spazio. L'introduzione dei controlli alle frontiere interne dal 2015 può quindi essere certamente descritta come un malfunzionamento strutturale. Ciononostante, questi controlli alle frontiere per prevenire i cosiddetti movimenti secondari e per ristabilire la sicurezza nello spazio Schengen si svolgono senza interruzione da diversi anni.

²² 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): <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/?uri=CELEX%3A32016R0399>.

L'attenzione alla prevenzione dei movimenti secondari, a sua volta, ha molto a che fare con il tentativo di far rispettare la determinazione della responsabilità nel sistema di Dublino. Questo si spiega forse meglio con il fatto che in pratica la responsabilità è generalmente stabilita dalla presentazione della domanda d'asilo e non dall'applicazione dei criteri di responsabilità²³. Da un lato, questo ha a che fare con le difficoltà nel fornire prove, ma dall'altro lato, è anche in gran parte dovuto al basso tasso di trasferimento. I controlli alle frontiere interne sono stati quindi utilizzati anche per impedire ai richiedenti asilo di spostarsi, evitando così la loro stessa responsabilità.

Le misure prese nel corso della realizzazione dei trasferimenti nella procedura di Dublino illustrano anche le difficoltà. In linea di principio, un trasferimento secondo l'articolo 7 (1) del regolamento di Dublino²⁴ può avvenire in tre modi diversi, cioè volontario, controllato o scortato. I trasferimenti volontari sono raramente utilizzati, tuttavia, poiché comportano notevoli difficoltà di prova per lo Stato trasferente. Perciò, in molti casi, gli Stati ricorrono a trasferimenti controllati o addirittura scortati. Tuttavia, questi trasferimenti in definitiva non impediscono alle persone trasferite di tornare in un altro Stato (che non è responsabile ai sensi del regolamento) dopo il trasferimento.

In definitiva, è quindi molto discutibile che i deficit di applicazione del sistema di Dublino possano essere compensati dalle restrizioni nello spazio Schengen. Piuttosto, l'esperienza insegna che il sistema di determinazione della responsabilità secondo il regolamento Dublino non ha solo deficit di applicazione, ma anche evidenti deficit strutturali che impediscono una chiara determinazione della responsabilità. Tuttavia, questi sono la chiave per un sistema

²³ In effetti, la maggior parte delle domande d'asilo non sono presentate o esaminate negli stati di confine esterno. La Germania da sola ha registrato quasi altre tante domande di asilo nel 2020 (121.955) che la Grecia (40.560), l'Italia (26.535) e la Spagna (88.530) messe insieme (cf. https://www.europarl.europa.eu/infographic/welcoming-europe/index_en.html#filter=2020). L'effetto diventa ancora più chiaro quando si guarda alle decisioni di asilo. Il maggior numero di decisioni (sia di prima che di ultima istanza) è stato emesso in Germania, con il 24,7% del totale delle decisioni di prima istanza e il 43,0% del totale delle decisioni finali nell'UE nel 2020 (cf. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Asylum_statistics#Decisions_on_asylum_applications).

²⁴ 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 : <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2013/604/oj>.

comune europeo di asilo più efficiente e non sono purtroppo fundamentalmente affrontati dalle proposte di riforma della Commissione europea²⁵.

3. Conseguenze giuridiche e fattuali della reintroduzione dei controlli alle frontiere interne

3.1. Valutazione giuridica dei controlli alle frontiere interne

I continui controlli alle frontiere nell'area Schengen, che comprende attualmente cinque Stati membri dell'UE (Germania, Francia, Austria, Danimarca e Svezia) e la Norvegia, sono effettivamente molto discutibili da un punto di vista giuridico perché potenzialmente violano i trattati dell'UE²⁶.

In più, e come già accennato sopra, i controlli alle frontiere nello spazio Schengen sono previsti solo in casi eccezionali e per periodi di tempo molto brevi. Il capitolo II del titolo III del Codice frontiere Schengen (art. 25-35) regola quando, in quale forma e per quanto tempo possono essere effettuati i controlli alle frontiere interne. Secondo l'art. 25 (1) Codice frontiere Schengen, i controlli possono essere introdotti solo "in circostanze eccezionali" e se, senza controlli, «l'ordine pubblico o la sicurezza interna di uno Stato membro [è] seriamente minacciato». I controlli devono soddisfare i criteri dell'art. 26 Codice frontiere Schengen e - se non c'è un caso di necessità di azione immediata (art. 28) - seguire la procedura dell'art. 27 Codice frontiere Schengen. Questi controlli alla frontiera sono limitati a un massimo di sei mesi (art. 25 comma 4) e possono essere prorogati al massimo tre volte (cioè fino a un massimo di due anni). La portata e la durata non possono superare ciò che è «strettamente necessario per affrontare la grave minaccia» (art. 25 comma 1).

Inoltre, l'art. 29 del Codice frontiere Schengen permette l'introduzione, basata su una decisione del Consiglio su proposta della Commissione UE, di controlli alle frontiere interne «in circostanze eccezionali quando, a causa di gravi e persistenti carenze nei controlli alle frontiere esterne di cui all'articolo 21, il funzionamento dello spazio senza controlli alle frontiere interne nel suo insieme è compromesso e nella misura in cui tali circostanze costituiscono una

²⁵ ULRICH STEGE, "Sbarchi e porti chiusi, tra covid-19 e la "pavida" solidarietà in unione europea", in Fondazione Migrantes, *Il Diritto Asilo – Report 2020*, Tau Editrice, Todi (Pg), 2020, p. 54; cf. anche in questo volume il contributo di GIANFRANCO SCHIAVONE, pp. 57-73.

²⁶ PETER HOBING, "A farewell to open borders? The Danish approach", *CEPS Paper in Liberty and Security in Europe*, N° 45, novembre 2011, <https://www.ceps.eu/wp-content/uploads/2011/11/No%2045%20Hobbing%20on%20Farewell%20to%20Open%20Borders.pdf>.

minaccia grave per l'ordine pubblico o la sicurezza interna nello spazio senza controlli alle frontiere interne o in parti di tale spazio».

La legalità dei controlli alle frontiere interne è attualmente oggetto di casi interessanti portati davanti alla Corte di Giustizia dell'UE (CGUE)²⁷. I casi in questione riguardano la legalità dei controlli di frontiera che l'Austria ha introdotto al suo confine meridionale con la Slovenia nel 2015 e ha prolungato fino ad oggi. I due casi pendenti davanti alla CGUE riguardano essenzialmente l'equilibrio tra la libertà di movimento e la sicurezza nazionale. Da un lato, la libera circolazione di beni, servizi, capitali e persone resa possibile dall'assenza di frontiere interne. D'altra parte, la sicurezza nazionale ch'è strettamente legata alla sovranità degli Stati membri. Le minacce alla sicurezza nazionale invocate dagli Stati membri per giustificare la reintroduzione dei controlli alle frontiere includono la cosiddetta crisi migratoria, la prevenzione del terrorismo e, più recentemente, la pandemia di COVID-19.

I casi congiunti sono un perfetto esempio di contenzioso strategico. Il ricorrente è uno studioso di diritto comunitario e internazionale all'Università di Amsterdam. Il 16 novembre 2019 ha rifiutato di mostrare i suoi documenti ad un passaggio di frontiera tra la Slovenia e l'Austria ed è stato multato di conseguenza. In seguito ha impugnato sia la multa di 36 euro che il controllo di frontiera stesso davanti al tribunale amministrativo regionale della Stiria. Il 5 agosto 2020 la corte austriaca ha sottoposto alla CGEU una serie di questioni pregiudiziali sulla conformità dei decreti austriaci che estendono i controlli alle frontiere con il diritto dell'UE.

La Commissione europea e diversi Stati membri in cui si effettuano anche controlli alle frontiere (Danimarca, Francia e Germania) si sono uniti al procedimento come intervenienti.

La principale questione giuridica qui è se il ripristino dei controlli alle frontiere interne può durare più di due anni. La risposta dipende se questo limite si applica solo a una minaccia continua dello stesso tipo o anche alla reintroduzione cumulativa di nuove misure dovute a nuove minacce.

C'è una forte argomentazione a favore di un limite di tempo rigoroso di due anni, che si applica sia alle estensioni che alle reintroduzioni cumulative, perché altrimenti l'efficacia del diritto dell'UE sarebbe compromessa. Altrimenti si darebbe carta bianca agli Stati membri e ci sarebbe il rischio di esagerare la flessibilità di Schengen e di compromettere effettivamente l'acquis comunitario.

²⁷ CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UE, Cause riunite C368/20 e C369/20, *NW contro Landespolizeidirektion Steiermark (C368/20) e NW contro Bezirkshauptmannschaft Leibnitz (C369/20)*.

Gli Stati membri, d'altra parte, hanno sostenuto la possibilità di estendere i controlli alle frontiere oltre il limite dei due anni. In particolare, tale limite non si applicherebbe alle reintroduzioni successive per contrastare nuove minacce. La capacità degli Stati membri di affrontare minacce serie e spesso dinamiche alla sicurezza nazionale sarebbe altrimenti compromessa. Questo ragionamento è anche in linea con una decisione del Consiglio di Stato francese che, in una sentenza del 28 dicembre 2017, ha confermato la legalità della reintroduzione francese dei controlli alle frontiere, distinguendo tra una “nouvelle menace” e una “menace renouvelée”²⁸.

L'opinione dell'avvocato generale Saugmandsgaard Øe del 6 ottobre 2021²⁹ mostra un alto grado di rispetto per gli Stati membri con i loro interessi di sicurezza nazionale nell'area Schengen, pur insistendo su alcuni fermi limiti ai poteri nazionali di reintrodurre i controlli alle frontiere. L'avvocato generale contesta lo status di emergenza eccezionale della crisi migratoria come circostanze eccezionali che mettono in pericolo il funzionamento generale dello spazio senza controlli alle frontiere interne (art. 29 Codice frontiere Schengen), assoggettando così il ripristino dei controlli alle frontiere in Austria al termine più severo di sei mesi. Il parere propone anche che i controlli alle frontiere nello spazio Schengen sono legittimi solo se rispettano il requisito della proporzionalità. Nel caso di un'estensione dei controlli oltre i sei mesi in caso di una minaccia persistente alla sicurezza nazionale, lo standard di proporzionalità diventa più severo.

Il parere dell'AG Saugmandsgaard Øe può essere inteso come un campanello d'allarme per gli Stati membri. Se la Corte di giustizia dovesse seguirlo nella sua sentenza finale, l'attuale pratica dei controlli alle frontiere all'interno dello spazio Schengen potrebbe probabilmente non essere più ammissibile secondo il diritto dell'UE³⁰. Questo si applicherebbe non solo all'Austria, lo stato in questione, ma anche a tutti gli altri Stati membri dell'UE della area Schen-

²⁸ CONSEIL D'ÉTAT (FRANCIA), Decisione, N°415291, 28 dicembre 2017 *Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers et autres* : <https://www.conseil-etat.fr/site/ressources/decisions-contentieuses/dernieres-decisions-importantes/conseil-d-etat-28-decembre-2017-association-nationale-d-assistance-aux-frontieres-pour-les-etrangers-et-autres>

²⁹ CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UE, *According to Advocate General Saugmandsgaard Øe, a Member State faced with persistent serious threats to public policy or internal security may reintroduce controls at its internal borders for longer than only six months*, Comunicato Stampa, No 177/21, 6 ottobre 2021.

³⁰ POLA CEBULAK & MARTA MORVILLO, “The Writing is on the Wall: Proportionality of Border Controls within the Schengen Area”, *VerfBlog*, 11 ottobre 2021, <https://verfassungsblog.de/the-writing-is-on-the-wall/>.

gen. Tuttavia, è il giudice nazionale che valuta in ultima analisi la proporzionalità dei controlli alle frontiere. Pertanto, dipenderà da quanto concretamente la CGCE si esprimerà sul contenuto del test di proporzionalità e sulla sua applicazione al caso specifico.

Nel frattempo, sta crescendo la pressione sia sul Consiglio dell'UE che sul Parlamento europeo per adottare alcune revisioni del Codice frontiere Schengen che sono ancora fermo nella procedura legislativa³¹. Inoltre, sta crescendo anche la pressione sulla Commissione UE affinché adempia finalmente al suo ruolo di custode dei trattati UE e prenda provvedimenti contro i controlli alle frontiere interne che sono ormai in vigore da più di sei anni (per esempio, attraverso una procedura di infrazione contro questi Stati membri ai sensi dell'articolo 258 del TFUE). Il fatto che la Commissione non l'abbia fatto finora si spiega in definitiva solo con il fatto che un'interpretazione rigorosa della legge avrebbe esposto Schengen a un rischio ancora maggiore. Vista la situazione politica tesa, gli Stati avrebbero probabilmente respinto gli argomenti della Commissione e reintrodotta i controlli senza tener conto della disposizione. Avrebbero semplicemente fatto saltare Schengen. La Commissione era consapevole di questo rischio e ha accettato di interpretare le disposizioni del Codice frontiere Schengen in modo ampio per mantenere i controlli all'interno di un quadro giuridico, anche se in qualche maniera svuotato.

Resta da vedere se la CGCE chiederà alla Commissione di mantenere il suo ruolo nel controllare la reintroduzione dei controlli alle frontiere nell'ambito di Schengen, o se i giudici assumeranno loro stessi questo ruolo.

3.2. Impatto dei controlli alle frontiere interne sui migranti. L'esempio di Ventimiglia

Nel frattempo, però, questi controlli alle frontiere continuano a creare problemi concreti alle frontiere interne dell'UE, soprattutto per i richiedenti asilo, i rifugiati e i migranti in transito, e lo fanno ormai da sei anni. È quindi importante concentrarsi anche sui problemi concreti che questi controlli alle frontiere contribuiscono a creare.

Un esempio molto eclatante è la situazione alla frontiera franco-italiana di Mentone/Ventimiglia³². Ventimiglia si trova sulla Riviera italiana nella regione

³¹ Cf. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/662622/EPRS_BRI\(2021\)662622_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/662622/EPRS_BRI(2021)662622_EN.pdf).

³² La maggior parte di queste informazioni sono state raccolte attraverso l'esperienza personale dell'autore attraverso il suo coinvolgimento nel progetto MEDEA dell'Associazione per gli Studi

Liguria, a circa dieci chilometri dal confine francese. Da quando la Francia ha dichiarato lo stato di emergenza nel 2015 e la relativa introduzione di controlli alla frontiera franco-italiana, molte persone di passaggio sono rimaste bloccate nella città. Ventimiglia è diventata così un collo di bottiglia, con persone in transito verso la Francia bloccate al confine per giorni, settimane e mesi.

Da allora sono stati segnalati respingimenti e detenzioni alla frontiera franco-italiana di Ventimiglia. Questi abusi sono continuati durante la pandemia di COVID-19, anche se le persone che viaggiavano in questo periodo hanno affrontato rischi e vulnerabilità supplementari. Negli ultimi sei anni, questi respingimenti sono diventati una pratica sempre più frequente e radicata.

La frontiera italo-francese a Ventimiglia è costituita da due valichi di frontiera ufficiali: quello basso di Ponte San Ludovico, che si trova appena sopra il livello del mare, e quello alto di Ponte San Luigi. Le persone senza documenti validi vengono fermate e portate alla polizia di frontiera di Mentone (*'Police aux frontières'*, PAF), dove viene dato un *'refus d'entrée'* (rifiuto d'ingresso). Il *'refus d'entrée'* è una procedura accelerata di frontiera utilizzata dalla polizia francese per rifiutare l'ingresso alle persone che vogliono entrare dall'Italia direttamente alla frontiera o per rimandarle in Italia. Questo è possibile solo finché si effettuano controlli alle frontiere interne.

Queste persone vengono poi rimandate alla polizia di frontiera italiana, che ne notifica il rientro in territorio italiano e chiede loro di fornire i propri dati personali e talvolta l'identificazione tramite foto e impronte digitali.

La polizia francese pattuglia tutti i passaggi di frontiera con il territorio francese: strade, treni e ferrovie, stazioni ferroviarie come quella di "Menton Garavan", e pericolosi sentieri di montagna come il famigerato "Sentiero della morte", dove diverse persone hanno tragicamente perso la vita nel corso degli anni.

È anche importante richiamare l'attenzione sulla pratica giuridicamente molto discutibile della privazione temporanea della libertà da parte delle autorità francesi. Dopo essere state arrestate nella zona di confine, le persone sono tenute in tre container fuori dal PAF per un periodo che va da tre ore a una notte intera. Secondo quanto riferito, questi container assomigliano a celle di prigione e non sembrano soddisfare gli standard minimi di igiene, spazio perso-

Giuridici sull'Immigrazione (cf. <https://medea.asgi.it/>). Ulteriori informazioni sono disponibili: DILETTA MASTRIA - JEAN DANIEL PATIERNO, *The Exacerbation of a Crisis - The impact of Covid-19 on people on the move at the French-Italian border*, RRE-Progetto20K, Report, luglio 2021: https://refugee-rights.eu/wp-content/uploads/2021/07/RRE-Progetto20k_TheExacerbationOfACrisis.pdf; oppure cf. <https://italyfrance.hypotheses.org/>.

nale e spazi sicuri per donne e bambini. Durante la pandemia del COVID-19, le persone hanno continuato ad essere detenute qui nonostante i maggiori rischi per la salute che tale privazione di libertà comporta.

Questi respingimenti sono ulteriormente problematici per due gruppi di persone particolarmente vulnerabili: richiedenti asilo e minori non accompagnati. Entrambi i gruppi di persone sono specificamente protetti e non dovrebbero in ogni caso essere rimandati direttamente in Italia non appena sono sul territorio francese e si identificano come tali. Secondo i rapporti - nonostante un chiaro divieto legale³³ - accade quotidianamente che persone appartenenti a questi gruppi vengano anche respinte.

Un altro grave problema è la crescente militarizzazione della frontiera. A differenza della visione originale di uno spazio Schengen aperto senza barriere, la frontiera franco-italiana a Ventimiglia assomiglia sempre più a una reliquia dei vecchi tempi. I controlli sui treni e nei punti di transito sono una pratica standard. Ciò ha anche portato sempre più persone a tentare la fortuna su sentieri pericolosi nelle catene montuose delle Alpi Marittime e delle Alpi Liguri, spesso rischiando la vita.

Questa situazione si è esacerbata durante la pandemia. La città di Ventimiglia nel suo insieme ha vissuto un'ondata di quella che si potrebbe chiamare "militarizzazione": militari e polizia hanno unito le loro forze per sorvegliare molti punti strategici della città. Dal 14 dicembre 2020, in base a un nuovo accordo di polizia franco-italiano, pattuglie miste di polizia italiana e francese sono state schierate su entrambi i lati del confine per impedire l'attraversamento. La cooperazione tra la polizia francese e quella italiana si basa in gran parte sull'accordo di Schengen e sull'accordo di Chambéry.

Il numero sproporzionato di poliziotti e militari ha creato una barriera sempre più invalicabile al confine con lo scopo di controllare, dissuadere e allontanare le persone che viaggiano in treno tra Genova e Ventimiglia. Inoltre, dall'inizio del 2021, la polizia ha ulteriormente aumentato i controlli dei documenti all'esterno della stazione e sulla piattaforma dove arrivano i treni da Ventimiglia a Mentone. Il nuovo accordo permette a squadre congiunte di polizia francese e italiana di lavorare insieme nelle operazioni di respingimento che si svolgono quotidianamente alla stazione di Ventimiglia.

³³ ELEONORA CELORIA - GIULIA VICINI, *Due decisioni del Consiglio di Stato francese in tema di respingimenti alla frontiera e diritto d'asilo*, 29 Marzo 2021, <https://medea.asgi.it/due-decisioni-del-consiglio-di-stato-francese-in-tema-di-respingimenti-alla-frontiera-e-diritto-dasilo/>.

La situazione delle persone bloccate nel ciclo dei respingimenti a questo passaggio di frontiera è spesso drammatica. Molte persone che sono state respinte hanno riferito di aver affrontato la violenza della polizia su entrambi i lati del confine. L'ambiente ostile di Ventimiglia fa sì che gli sfollati si sentano spesso insicuri e minacciati. Negli ultimi mesi ci sono stati anche casi di migranti picchiati dai locali³⁴. Oltre a questi problemi preesistenti, la pandemia di COVID-19 ha esacerbato una crisi di lunga data. Le persone in movimento, che già prima della pandemia stavano lottando per accedere all'assistenza sanitaria e a condizioni di vita decenti e sono state respinte alla frontiera, sono state particolarmente colpite dalla pandemia e hanno affrontato il deterioramento delle condizioni in tutti i settori vitali.

La chiusura di Campo Roya, un tempo l'unico centro di accoglienza della zona, ha rappresentato la più grande sfida legata alla pandemia. Due casi positivi al campo nell'aprile 2020 hanno portato a un periodo di quarantena, seguito dalla chiusura completa del centro alla fine di luglio 2020. Il campo aveva una capacità fino a 500 persone ed è stato aperto dalla Croce Rossa Italiana nel 2016 a causa del gran numero di migranti senza riparo nella regione. Originariamente inteso come soluzione a breve termine, la funzione del campo è cambiata nel marzo 2017 ed è diventato un centro di accoglienza permanente, ospitando persone in transito verso la Francia e coloro che hanno deciso di richiedere la protezione internazionale in Italia. La chiusura ha esacerbato le inadeguatezze esistenti nella fornitura di rifugi, il che significa che molte persone hanno dovuto passare il tempo all'aperto in insediamenti informali senza riscaldamento, elettricità o strutture igieniche. Cibo, assistenza legale e cure mediche sono state distribuite da attivisti e organizzazioni locali, che hanno potuto coprire solo le necessità di base. Finora non sono state create soluzioni alternative.

Inoltre, il COVID-19 ha esacerbato la già precaria situazione di donne e ragazze in movimento. Durante l'isolamento, le prospettive di rilevare la vulnerabilità, la violenza e il traffico sono diminuite. Un fattore cruciale è la difficoltà

³⁴ Si richiama l'attenzione sulla tragica morte di Moussa Balde, il 23 maggio 2021, nei così detti "ospedaletti" del Centri di permanenza per i rimpatri (CPR) di Torino, dopo essere stato condotto presso gli uffici di polizia di Ventimiglia (e poi trattenuto nel CPR di Torino), perché cittadino straniero irregolare, subito dopo aver subito una selvaggia aggressione da parte di tre italiani, a Ventimiglia, il 9 maggio 2021; più informazioni sono disponibili in: ASSOCIAZIONE PER GLI STUDI GIURIDICI SULL'IMMIGRAZIONE, "Fuggire dalla miseria, cercare rifugio in Italia, essere distrutti dallo stato: quando l'Europa nega l'umano. Libro nero sul Centri di permanenza per i rimpatri (CPR) di Torino – Corso Brunelleschi", giugno 2021, <https://www.asgi.it/asilo-e-protezione-internazionale/cpr-torino-libro-nero-inglese-francese/>. Cf. anche il contributo di MAURIZIO VEGLIO nel presente volume, p. 192.

di accesso a luoghi importanti dove le donne in difficoltà possono incontrarsi, come le associazioni e le organizzazioni della società civile che possono offrire loro assistenza. Il Campo Roya ha fornito uno spazio dove i membri dell'associazione potevano raggiungere le donne e le ragazze per offrire loro aiuto e protezione. Dalla chiusura del campo l'anno scorso, il processo per raggiungere le vittime è diventato più complicato perché i trafficanti le tengono il più lontano possibile dalle organizzazioni. Non essendoci una casa sicura per le donne, esse sono esposte alla violenza sessuale e allo sfruttamento da parte dei trafficanti al confine.

Nonostante tutte queste condizioni difficili, l'afflusso di migranti a Ventimiglia non è diminuito. In media, si parla di circa 200-300 nuovi arrivi al giorno (a seconda della stagione meteorologica). Le persone arrivano attraverso la rotta balcanica e quella mediterranea. Vengono principalmente da Afghanistan, Pakistan, Iraq, Kurdistan e Bangladesh, così come da Marocco, Tunisia, Algeria, Mali, Sudan ed Eritrea.

4. Osservazioni conclusive

Più di 30 anni dopo il secondo accordo di Schengen, le frontiere aperte sono certamente una delle conquiste più preziose dell'Europa. Il fatto che questa conquista stia minacciando di finire bruscamente deve essere visto come un pericolo reale. L'evoluzione verso controlli nazionali delle frontiere ormai permanenti in Europa è già iniziata. Bisogna essere consapevoli di questo pericolo e rendersi conto dei costi politici, economici, diplomatici e sociali di una tale fine di Schengen.

La visione di uno spazio Schengen in cui le frontiere interne possono essere attraversate in qualsiasi punto senza controlli sulle persone, indipendentemente dalla loro nazionalità (cfr. art. 22 del Codice delle frontiere Schengen) è effettivamente lontano dalla realtà europea in alcune regioni. La moderna cooperazione di polizia per stabilire la sicurezza è all'ordine del giorno, non i controlli politici alle frontiere interne. Questo mette solo in pericolo un'importante conquista europea e forse anche l'idea europea in quanto tale.

Ciò che sarebbe importante qui è che gli Stati membri ritornino a un rispetto generale del diritto alle frontiere (sia alla frontiera interna che a quella esterna). Chiaramente i "giochi" giuridici, spesso anche non legali, comportano danni ad altri Stati (membri) e hanno il potenziale non solo di violare i diritti umani individuali (come il diritto di un singolo richiedente asilo di accedere a una procedura di asilo), ma anche di mettere in pericolo lo spazio comune europeo di libertà di movimento nel suo complesso.

Si può solo sperare che la Corte di giustizia europea abbia il coraggio di definire chiaramente il quadro giuridico a discipline di queste questioni, che la Commissione europea adempia ancora una volta al suo ruolo di custode dei trattati UE, denunciando chiaramente le violazioni della legge da parte degli Stati membri, e che gli stessi Stati membri mettano in pratica tali requisiti.

Inoltre, è necessario identificare chiaramente la connessione tra i controlli delle frontiere interne reintrodotte e i movimenti secondari nel settore dell'asilo e della migrazione e cercare soluzioni praticabili che tengano conto anche degli interessi di coloro che sono coinvolti in prima persona: i richiedenti asilo, i rifugiati e i migranti stessi.

Ulrich Stege

Ulrich Stege è il direttore del programma di Cliniche Legali presso l'International University College di Torino (www.iuctorino.it) ed è un avvocato qualificato in materia di diritto dell'immigrazione in Italia e in Germania. Inoltre, è stato nel 2017/2018 docente presso la Clinica legale dell'Università di Pretoria (Sudafrica). Ha partecipato come relatore, formatore, consulente legale ed esperto a diverse conferenze e gruppi di esperti internazionali (soprattutto in materia di diritto europeo, diritto dell'immigrazione, diritto d'asilo e Clinical Legal Education), ed è fondatore e membro del consiglio di ENCLE (European Network for Clinical Legal Education) e membro del comitato direttivo di GAJE (Global Alliance of Justice Education), dell'ASGI (Associazione per Gli Studi Giuridici sull'Immigrazione), e del Network sul Diritto dell'Immigrazione in Germania (Netzwerk Migrationsrecht).