

CONTROLLI E RIMPATRI ALLE FRONTIERE INTERNE: IL CASO VENTIMIGLIA

Elisabetta Lambiase

Sintesi della tesi di laurea in Diritto dell'Unione europea delle migrazioni, discussa presso il Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università degli Studi di Salerno, Facoltà di Giurisprudenza, il giorno 6 giugno 2022.
Relatrice Prof. Teresa Russo.

Presentazione del lavoro:

Il lavoro si occupa di una tematica attuale e molto discussa tra gli studiosi del diritto dell'Unione europea delle migrazioni, concernente i controlli ed i rimpatri alle frontiere esterne, così come alle frontiere interne. Dopo aver analizzato la nascita e l'evoluzione dello spazio Schengen e la relativa disciplina, si sofferma sulla questione del mancato soddisfacimento delle condizioni di ingresso dei cittadini degli Stati terzi, delle politiche/prassi di respingimento poste in essere dagli Stati membri, nonché del ripetuto ripristino dei controlli alle frontiere interne anche in violazione del principio di libera circolazione. Il lavoro, articolato secondo una buona sistematica, ricostruisce il quadro legislativo dell'Unione in materia, analizza le principali questioni teoriche e dà conto dell'attuale prassi e dei possibili sviluppi futuri. Si ritiene, pertanto, di segnalare il contributo per la sua utilità che lo rende degno di pubblicazione. Prof. Teresa Russo (DSG, UNISA, Relatore).

Il lavoro di tesi analizza lo "Spazio Schengen" – quale una delle realizzazioni più significative dell'Unione europea nel suo svilupparsi quale "spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia" – messo alla prova da due particolari eventi (la crisi migratoria e la pandemia da Covid-19) che rischiano di comprimere la libertà "fondamentale" alla libera circolazione delle persone. In particolar modo, il lavoro si concentra sulla tematica – che solleva ampia disamina in dottrina e sollecita spesso la Corte di giustizia dell'Unione europea – dell'ingresso e soggiorno dei cittadini di Paesi terzi e delle politiche dell'Unione europea in materia di asilo e immigrazione, sviluppatosi intorno al paradigma securitario, interrogandosi in ordine agli sviluppi normativi seguenti al cd. 'Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo' e in ordine all'applicazione del principio di solidarietà espresso dall'art. 80 del Trattato sul Funzionamento dell'UE. Prof. Rossana Palladino (DSG, UNISA).

SOMMARIO: 1.- Introduzione – 2.- Dalla creazione al consolidamento dello spazio Schengen – 3.- Il Codice Frontiere Schengen e il bilanciamento tra la libertà di circolazione e la sicurezza nazionale – 3.1- (*Segue*) Il problema del ripristino dei controlli alle frontiere interne... – 3.2- (*Segue*)... e delle politiche di respingimento 4.- Il caso Ventimiglia – 5.- Conclusioni

1.- Introduzione

La libertà di circolazione delle persone si configura come libertà fondamentale all'interno dell'ordinamento dell'Unione europea, tale principio conferisce la possibilità ad un individuo di muoversi liberamente nella c.d. area Schengen, area giuridica istituita formalmente nel 1985 con l'Accordo tra gli Stati del Benelux, Francia e la Repubblica federale della Germania. Simile centralità ha determinato la nascita dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, il cui primo riferimento è rinvenibile nel Consiglio di Tampere del 1999, ove venne individuato un legame inscindibile tra la libertà di circolazione e la sicurezza che, negli anni, ha portato alla creazione della c.d. *fortezza Europa*. Le disposizioni che regolano il funzionamento dell'area senza

frontiere interne sono numerose e, alcune, non prive di contraddizioni, tra queste la puntale disciplina circa il funzionamento dello spazio Schengen; tra cui si cita la possibilità di ripristinare temporaneamente le verifiche ai valichi interni degli Stati membri. Il Capo II del Titolo III dell'attuale Codice Frontiere Schengen (CFS)¹ è stato applicato sistematicamente dagli Stati membri, portando alla luce le falle del sistema europeo comune d'asilo. Peraltro, quest'ultimo dovrebbe essere fondato sul principio di solidarietà ed equa ripartizione delle responsabilità, sanciti dall'articolo 80 del TFUE, ma *de facto*, alimenta gli individualismi nazionali, a causa dei quali gli Stati frontalieri dell'Unione europea, frequentemente, restano gli unici a dover fronteggiare le incombenze dell'accoglienza. Tra gli Stati membri ripristinatori dei controlli alle frontiere interne emerge la Francia, la quale ha, nei fatti, eretto una barriera dal 2011, svolgendo incessabilmente controlli nelle zone frontaliere intra-europee, giustificando tale condizione nel prolungarsi di una "minaccia terroristica". Tale muro, impervio e invisibile, sembrerebbe porsi tra lecito e illecito, i controlli sono giustificati dalla necessità di ottemperare alle disposizioni dell'ordinamento francese circa l'obbligatorietà del possesso di un permesso di soggiorno, ma parrebbero violare il disposto di cui all'articolo 23 del CFS. Bisognerebbe, dunque, domandarsi se la discrezionalità statale circa l'emanazione di leggi che stabiliscono l'esercizio di controlli sul territorio sia conforme alle disposizioni comunitarie che regolano il funzionamento dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Il seguente elaborato prova a rispondere a tali quesiti, attraverso una ricostruzione storica dell'istituzione dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia e delle disposizioni che lo regolano, specificatamente sancite dal CFS. Nell'ultimo paragrafo viene rappresentato ciò che accade effettivamente alla frontiera italo-francese, con particolare attenzione alla città di Ventimiglia, nel tentativo di individuare la conformità con il diritto europeo. Si concluderà che le esigenze di sicurezza e la salvaguardia dei diritti umani, tra cui la libertà di circolazione, risultano fortemente sbilanciate tra loro. Gli Stati membri, invero, tenderebbero verso la costruzione di uno spazio sempre più sicuro e meno inclusivo, applicando le disposizioni europee al fine di soddisfare esigenze individualistiche, in contrasto con quanto disposto dall'articolo 80 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), che sancisce i principi di solidarietà ed equa ripartizione delle responsabilità nelle materie di migrazione e asilo tra gli Stati membri. Siffatti squilibri e individualismi, peraltro, sembrerebbero fortemente accentuati da alcune disposizioni in materia di asilo, come quelle stabilite dal Regolamento Dublino III², protagoniste di un aggravio massiccio della condizione degli Stati membri frontalieri, risultando, parimenti, responsabili della recente crisi subita dallo spazio Schengen.

2.- Dalla creazione al consolidamento dello spazio Schengen

La genesi del processo verso la creazione di un mercato interno per la libera circolazione, che culminerà nella stipulazione degli Accordi di Schengen, può collocarsi già a Roma, con la ratifica del Trattato istitutivo della Comunità Economica Europea (CEE). L'articolo 3 lettera c), stabilendo che "l'eliminazione fra gli Stati membri degli ostacoli alla libera circolazione delle persone, dei servizi e dei capitali", siglò la volontà di creare uno Spazio, che mirasse alla soppressione dei controlli ai valichi interni e alla collaborazione degli Stati che ne avrebbero fatto parte. Un effettivo avanzamento fu fatto grazie alla fondazione dell'Unione Economica di Benelux nel 1958, che prevedeva la collaborazione tra Belgio, Lussemburgo e Paesi Bassi.

¹ 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) (codificazione).

² 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 (rifusione).

L'Unione istituiva la libertà di circolazione per i cittadini ivi residenti e la consecutiva abolizione dei controlli alle frontiere interne³. Successivamente, due ulteriori Accordi furono stipulati rispettivamente tra Germania e Francia (l'Accordo di Saarbrücken sulla graduale eliminazione dei controlli alle frontiere) e tra Germania e i Paesi del Benelux, che rappresentarono passi decisivi verso la stipulazione del primo Accordo di Schengen del 1985. Questo fu, dunque, ratificato il 14 gennaio dai Paesi del Benelux, Francia e Repubblica federale della Germania. Il Patto, in recezione del Libro bianco della Commissione COM(91) 549 *final*, stipulava il rafforzamento dei controlli alle frontiere esterne degli Stati ratificatori e la persistente presenza di possibili ispezioni interne, seppure meno severe⁴. Tra gli obiettivi definiti di "lungo periodo" fu individuata l'abolizione dei controlli alle frontiere interne⁵ - definite dall'articolo 1⁶ - formalmente raggiunta nel 1990, grazie alla Convenzione di Applicazione dell'Accordo di Schengen, che ne prevedeva l'ufficiale rimozione. Tuttavia, sulla scia di quanto disposto dal Trattato istitutivo dell'Unione Economica del Benelux, i Paesi contraenti ritennero opportuno prevedervi una disposizione che legittimasse l'eventuale reintegrazione dei controlli interni⁷. La Convenzione, in aggiunta, all'articolo 5 stabilì anche le condizioni necessarie da soddisfare ai fini di soggiorno temporaneo, per un massimo di tre mesi, all'interno dei territori degli Stati ratificatori⁸. Al comma secondo dello stesso articolo venne statuito che, in mancanza di tali presupposti, il cittadino straniero⁹ non poteva essere ammesso all'interno del territorio Schengen, salvo che "una Parte contraente ritenga necessario derogare a detto principio per motivi umanitari o di interesse nazionale ovvero in virtù di obblighi internazionali", consolidando l'approccio solidaristico e ottemperando quanto previsto dalla Convenzione di Ginevra del 1951¹⁰ e dai principi di diritto internazionale. Tuttavia, l'avanzamento circa l'introduzione di tale assetto di valori non fu rapido come sperato, il trasferimento dell'*acquis* di Schengen fu realizzato solamente nel 1999, grazie alla ratifica del Trattato di Amsterdam, che pose le fondamenta per l'istituzione dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia dell'Unione europea¹¹. Il Trattato fu promotore della comunitarizzazione di materie nevralgiche, come la migrazione¹², modificando, dunque, gli assetti ed equilibri istituzionali della Comunità¹³, ponendosi, inoltre, in rottura con quella rappresentazione per la

³ Si veda: Groenedijk K., Reinstatement of Controls at the Internal Borders of Europe: Why and Against Whom? in *European Law Journal*, 2004, p. 151 ss.

⁴ Articolo 2 dell'Accordo di Schengen 1985 "[...] le autorità di polizia e di dogana effettueranno di norma, nell'ambito della circolazione delle persone, una semplice sorveglianza visiva [...] senza determinare l'arresto di detti veicoli. [...] dette autorità possono procedere per sondaggio a controlli più approfonditi [...]".

⁵ "in materia di circolazione delle persone, le Parti si adopereranno per eliminare i controlli alle frontiere comuni, trasferendoli alle proprie frontiere esterne. A tal fine, si adopereranno in via preliminare per armonizzare, se necessario, le disposizioni legislative e regolamentari relative ai divieti ed alle restrizioni sulle quali si basano i controlli e per adottare misure complementari per la salvaguardia della sicurezza e per impedire l'immigrazione clandestina di cittadini di Stati non membri delle Comunità europee". Articolo 17, titolo II.

⁶ Secondo l'articolo 1 dell'Accordo di Schengen 1985 sono definite frontiere: "le frontiere terrestri comuni delle Parti contraenti, i loro aeroporti adibiti al traffico interno ed i porti marittimi per i collegamenti regolari di passeggeri in provenienza o a destinazione esclusiva di altri porti situati nel territorio delle Parti contraenti, senza scalo in porti situati al di fuori di tali territori";.

⁷ Articolo 2, paragrafo 2 dell'Accordo di Schengen del 1985: "per esigenze di ordine pubblico o di sicurezza nazionale, una Parte contraente può, previa consultazione delle altre Parti contraenti, decidere che, per un periodo limitato, alle frontiere interne siano effettuati controlli di frontiera nazionali"

⁸ Tra cui rinveniamo nel possesso di "un documento valido o di documenti validi che consentano l'attraversamento della frontiera, quali determinati dal comitato esecutivo"; nel possesso di "un visto valido, se richiesto"; nell'esibizione se richiesta dei "documenti che giustificano lo scopo e le condizioni di soggiorno previsto e disporre dei mezzi di sussistenza sufficienti".

⁹ Ai sensi dell'articolo 1 della Convenzione di Applicazione dell'Accordo di Schengen è straniero "chi non è cittadino di uno Stato membro delle Comunità europee".

¹⁰ Si veda la Convenzione di Ginevra del 1951 sullo stato dei rifugiati nella parte in cui disciplina il principio di "non-refoulement", articolo 33.

¹¹ Articolo 1, paragrafo 3 del Trattato di Amsterdam: "[...] decisi ad agevolare la libera circolazione delle persone, garantendo al contempo la sicurezza dei loro popoli, con l'istituzione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia, in conformità alle disposizioni del presente trattato"

¹² Previamente, nel Trattato di Maastricht, questa materia rientrava nell'alveolo del c.d. terzo pilastro, di competenza specificatamente degli Stati membri. Si veda il Titolo IV del Trattato.

¹³ Sul punto: Giubboni S., *Immigrazioni e politiche dell'Unione europea dal Trattato di Roma alla Costituzione per l'Europa*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, fascicolo n.2, 2005, p. 1 e ss.

quale l'ingresso dei cittadini dei Paesi terzi potesse potenzialmente figurare una minaccia per la sicurezza¹⁴. Nello stesso anno, il Consiglio si riunì a Tampere, discutendo quasi per la totalità della riunione delle politiche nel settore di Giustizia e Affari Interni (GAI), già affrontate precedentemente dalla Commissione¹⁵. Secondo il Consiglio, la creazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia doveva porsi al primo posto nell'agenda d'azione dell'Unione¹⁶. Venne, parimenti, ribadito il ruolo preminente attribuito alla libertà all'interno del territorio comunitario¹⁷ e, per la prima volta libertà, sicurezza e giustizia emersero come un connubio inscindibile. Lo spirito rivoluzionario del Consiglio di Tampere fu vittima di una battuta d'arresto a seguito degli attacchi terroristici del 2001¹⁸. I lavori ripresero nel marzo 2007 trovarono formalizzazione nel Trattato di Lisbona, firmato il 13 dicembre 2007 ed entrato in vigore il 1° dicembre 2009. L'accordo portoghese può definirsi quale chiave di volta nella struttura dell'Unione¹⁹; è attribuibile al Trattato, difatti, la soppressione della struttura in pilastri e la creazione formale e sostanziale dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia²⁰. Il riconoscimento di quest'ultimo, inoltre, fu formalmente confermato dal disposto normativo di cui all'articolo 3 paragrafo 2 del TUE²¹. Venne ribadito che al centro dell'*animus* dell'Unione vi era la volontà di garantire la libertà sia ai cittadini comunitari che agli extracomunitari e che l'ottenimento di quest'ultima doveva necessariamente prevedere un rapporto sinergico con i concetti di sicurezza e giustizia, in quanto, solo salvaguardando gli individui, le libertà fondamentali sarebbero state soddisfatte. La collocazione dei disposti normativi disciplinanti lo spazio fu caratterizzata dalla creazione di un titolo *ad hoc* nel Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE): il Titolo V, rubricato, appunto, "Spazio di libertà, sicurezza e giustizia", suddiviso in cinque Capi²². Lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia si pone come elemento cardine nella disciplina di materie quali gestione delle frontiere, visti, asilo e immigrazione, indicando le basi giuridiche necessarie al fine della produzione di atti normativi in tali materie. Rappresenta, dunque, uno strumento chiave per la risoluzione delle sfide che i flussi migratori pongono all'Unione, atteggiandosi come "un vero e proprio laboratorio, in cui la Corte di giustizia elabora nuovi principi, con uno spillover che va ben oltre le pur numerose materie"²³ dello spazio stesso.

¹⁴ Pastore F., *Lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia: implicazioni per l'Italia*, ASGI, 1998

¹⁵ Comunicazione della Commissione del 14 luglio 1998, Doc. COM (1998) 459, "verso uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia".

¹⁶ Si veda il documento delle conclusioni della Presidenza in merito al Consiglio di Tampere: "Il Consiglio europeo intende trasmettere un forte messaggio politico per riaffermare l'importanza di questo obiettivo e ha convenuto una serie di priorità e orientamenti programmatici grazie ai quali il suddetto spazio si realizzerà rapidamente".

¹⁷ "Garantire che la libertà, che comprende il diritto alla libera circolazione in tutta l'Unione, possa essere goduta in condizioni di sicurezza e di giustizia accessibili a tutti". Interessante sottolineare come, per la prima volta, questo assetto di valori non ineriva esclusivamente il cittadino europeo, bensì "tutti", a prescindere dalla propria cittadinanza. Si ritiene, difatti, che il Consiglio di Tampere fu rivoluzionario parimenti per lo spiccato spirito di integrazione. Per ulteriori osservazioni si rinvia a Guelfi P., *L'integrazione dei cittadini dei paesi terzi in Europa*, in *Affari sociali internazionali*, fascicolo 4, 2004, p. 91 e ss.

¹⁸ Per un approfondimento si veda: Adinolfi A., *Politica dell'immigrazione dell'Unione Europea e lotta al terrorismo*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, fascicolo n. 3, 2008, p. 483 e ss.

¹⁹ Varrebbe la pena, perlomeno, citare l'eliminazione della locuzione "Comunità" sostituendola integralmente con "Unione"; la fusione dei Trattati UE e CE, la cui denominazione fu traslata in "Trattato sul funzionamento dell'Unione europea", dotando alla stessa personalità giuridica (articolo 46 A del Trattato, attualmente articolo 47 TUE).

²⁰ Si veda: Guild E., Carrera S., *The European Union's Area of Freedom, Security and Justice ten years on*, in *Centre for European Policy Studies*, 2010. Secondo gli autori "The entry into force of the Lisbon Treaty has marked a 'before and after' point in the making of the EU's AFSJ. The new configurations contained in the Treaty on the Functioning of the European Union and the revised version of the Treaty on European Union provide an excellent basis for ambitious ways forward in European policy-making in these domains."

²¹ "L'Unione offre ai suoi cittadini uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia senza frontiere interne, in cui sia assicurata la libera circolazione delle persone insieme a misure appropriate per quanto concerne i controlli alle frontiere esterne, l'asilo, l'immigrazione, la prevenzione della criminalità e la lotta contro quest'ultima".

²² Rispettivamente e in ordine: disposizioni generali, politiche relative ai controlli alle frontiere, all'asilo e all'immigrazione, cooperazione giudiziaria in materia civile, cooperazione giudiziaria in materia penale e cooperazione di polizia.

²³ Sul punto si veda: Di Stasi A., Rossi S. L., *Lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia. A vent'anni del Consiglio europeo dei diritti fondamentali*, in *European Legal Studies*, 2020, p. 10 ss. "Certo, non tutti i settori dello Spazio di libertà sicurezza e giustizia hanno progredito allo stesso modo. Rimane, infatti, il nodo delle politiche di asilo e protezione temporanea, materie che, proprio a causa di una armonizzazione tanto vincolante quanto ancora incompleta, continuano a suscitare tensioni fra gli Stati e i popoli dell'Unione

3.- Il Codice Frontiere Schengen e il bilanciamento tra la libertà di circolazione e la sicurezza nazionale

Sebbene, quindi, il trasferimento dell'*acquis* di Schengen risalga al 1999 con il Trattato di Amsterdam, il primo *building block*²⁴ concernente tali materie, che si è avvalso *primum* della procedura legislativa comunitaria, fu il Regolamento 562/2006, che istituiva un codice comunitario relativo all'attraversamento delle frontiere da parte delle persone meglio conosciuto come Codice Frontiere Schengen. Il contenuto dell'atto normativo ineriva discipline concernenti la gestione delle frontiere sia interne che esterne dell'Unione europea e costava di quattro Titoli, la cui partizione rifletteva le materie di interesse²⁵. La struttura del primo Codice Frontiere Schengen non si discosta nettamente da quella attuale²⁶, ove principi come quello della dignità umana²⁷ e di *non-refoulement*²⁸ venivano in essere e assumevano carattere vincolante. Tuttavia, *punctum dolens* del Regolamento si individuava nel mancato soddisfacimento del principio di solidarietà ed equa ripartizione delle responsabilità in materia di immigrazione, lacuna che comportò la necessità di modifica dell'atto comunitario. Sembrava, difatti, che la gestione delle frontiere esterne non solo si limitava a configurarsi come un onere, quasi esclusivo, dello Stato di frontiera, bensì doveva anche essere svolto, oltre che nell'interesse dello stesso, anche in quello "di tutti gli Stati che hanno abolito il controllo alla frontiera interna"²⁹, sorvolando sulla condizione che, dell'abolizione delle frontiere interne, ne beneficino sia in termini economici che in termini di libertà tutti gli Stati membri³⁰. Era chiaro che, in relazione alla possibilità degli Stati membri di ripristinare il controllo alle frontiere interne, in merito a questioni di ordine pubblico e sicurezza interna³¹, la responsabilità gravante in capo agli stessi in situazioni emergenziali si configurasse nettamente differente e sbilanciata. Da un lato, infatti, perdurava l'obbligatorietà degli Stati di frontiera di far fronte alle deficienze degli strumenti di controllo, dall'altro la legittimità degli Stati confinanti di ripristinare i controlli interni³² provocava uno sbilanciamento di responsabilità lampante in merito alla gestione delle politiche di asilo dell'Unione europea³³. Tali asimmetrie di poteri e di responsabilità³⁴, idonee a intaccare il normale funzionamento dell'area senza controlli alle frontiere interne, determinarono l'intervento della Commissione europea, le cui aspirazioni di riforma furono prontamente arrestate dagli Stati membri, poiché troppo invasive della sovranità

europea.", specificatamente le autrici fanno riferimento a quanto definito nella nota sentenza della Corte di giustizia del 16 giugno 2005, causa C-105/03, *Pupino*.

²⁴ Cornelisse G., *What's wrong with Schengen? Border disputes and the nature of integration in the area without borders*, in *Common market law review*, volume 51, 2014, p. 741-770.

²⁵ Titolo I "disposizioni generali"; il Titolo II, "frontiere esterne"; il Titolo III del Codice Frontiere Schengen stabiliva la disciplina in materia di frontiere interne, era suddiviso in due Capi (il primo: "soppressione dei controlli di frontiera alle frontiere interne"; il secondo: "ripristino temporaneo dei controlli di frontiera alle frontiere interne") ed, infine, il Titolo IV era destinato alle disposizioni finali dell'atto normativo.

²⁶ Regolamento (UE) 399/2016 del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un codice unionale relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (Codice Frontiere Schengen) (codificazione).

²⁷ Da dover rispettare durante l'espletazione dei controlli alle persone che attraversavano le frontiere esterne dell'Unione, si vedano gli articoli 6, 7 e 8 del Regolamento 562/2006.

²⁸ Articolo 13 del Regolamento 562/2006.

²⁹ Tonoletti B., *Confini diritti migrazioni. Catastrofe e redenzione dei diritti europeo*, in Cortese F., Pelacani G. (a cura di), *Il diritto in migrazione, studi sull'integrazione giuridica degli stranieri*, p. 55 e ss., 2017.

³⁰ *Ibidem*.

³¹ Titolo III Regolamento 562/2006, artt. 23 e ss.

³² Specificatamente, ci si riferisce a quanto accaduto nel 2011, tra Italia e Francia, a seguito dell'approdo sulle coste italiane di un ingente numero di cittadini tunisini. In quell'occasione l'Italia, al fine di sollevare le pressioni sofferte dal sistema di accoglienza, adottò, con decreto del Presidente del Consiglio, un "Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero", che rilasciava ai cittadini tunisini un permesso di soggiorno, idoneo a attribuire loro la libertà di circolazione. Tale fattispecie determinò la reazione della autorità francesi che, in quel caso, ripristinarono per la prima volta i controlli alle frontiere interne, preoccupate per il massiccio aumento dei movimenti secondari.

³³ Favilli C., *La politica dell'Unione in materia d'immigrazione e asilo – carenze strutturali e antagonismo tra gli Stati membri*, in *Quaderni costituzionali*, fascicolo n. 2, 2018, p. 361 e ss.

³⁴ Cornelisse G., *op. cit.*, p. 741 e ss.

nazionale³⁵. Il Regolamento 1051/2013 introdusse timide modifiche, tra cui individuiamo l’inserimento del considerando numero cinque³⁶ al fine di scongiurare, in più punti, il ricorso sistematico alla reintroduzione dei controlli di frontiera, al fine di preservare il corretto funzionamento dell’area Schengen. Tale intenzione si manifestò anche mediante l’introduzione della locuzione “*extrema ratio*” in riferimento alla disciplina di ripristino temporaneo dei controlli ai valichi interni. D’altro lato, tuttavia, fu stabilita una nuova procedura di ripristino dei *check* alle frontiere interne, all’articolo 26. Questa procedura, definita “a salvaguardia del sistema”³⁷, concerne le ipotesi di reintroduzione dei controlli causate da deficienze capaci di mettere a rischio la tenuta dello spazio senza frontiere interne, determinate da carenze gravi e persistenti ai controlli di frontiera esterna, perpetuate dallo Stato membro interessato. L’articolo 26, dunque, sancisce l’introduzione di una procedura rientrante non più nell’alveolo decisionale dello Stato membro, volto a preservare la sicurezza nazionale, bensì si atteggia quale decisione delle istituzioni europee, tesa a estromettere lo Stato membro carente dal godimento delle libertà dell’area Schengen³⁸.

Per queste ragioni, il nuovo disposto normativo non sembra rispondere soddisfacentemente alla lamentata mancanza di solidarietà, sancita dall’articolo 80 TFUE. Infatti, il disposto dell’articolo 26 non definisce nessuna tipologia di obbligatorietà di aiuto che gli Stati membri dovrebbero apportare al fine di derimere le gravi carenze perpetuate ai controlli alle frontiere esterne³⁹. La timidezza di tali modifiche è presumibilmente ricollegabile al ruolo funzionale svolto dalle frontiere nazionali per gli Stati, definite *crown jewels of the national sovereignty*⁴⁰. Tuttavia, la piena realizzazione del principio di libertà di circolazione non può che avvenire attraverso la modifica del paradigma di sovranità, allontanandosi dal legame indissolubile tra le frontiere e l’autodeterminazione dello Stato⁴¹, realizzando uno spazio giuridico che ambisce ad andare oltre lo stretto concetto di territorialità, a favore della creazione di un’area i cui valori costituzionali sono recepiti e condivisi dagli Stati membri⁴². Per queste ragioni, il ruolo delle frontiere interne dell’area Schengen non sembra essere eliminato *tout court*, ma si colloca, necessariamente, in una posizione compromissoria, in cui i confini nazionali diventano “mutevoli e permeabili”⁴³, la loro esistenza sarebbe contemplata da esigenze di sicurezza nazionale. Simili caratteristiche risultano dall’articolo 23 del Codice Frontiere Schengen, o meglio, dalla sua applicazione. L’articolo in esame prevede la legittimità di verifiche poste dalle autorità competenti nazionali nel rispetto di determinate condizioni⁴⁴. Nel merito, il disposto normativo, però, non sembra porre una netta distinzione tra ciò che possa rientrare tra generale controllo di polizia e ciò che, invece, configurerebbe un reale controllo di frontiera ai valichi interni, ponendo radicale discrezionalità in capo agli Stati membri⁴⁵. L’ambivalenza di un simile disposto normativo è individuabile anche rispetto ai mutamenti di opinioni delle istituzioni europee in riguardo, basti pensare che l’orientamento della Commissione ha subito variazioni

³⁵ Salomon S., Rijpma J., *A Europe Without Internal Frontiers: Challenging the Reintroduction of Border Controls in the Schengen Area in the Light of Union Citizenship*, in *German Law Journal*, fascicolo 2021, 2021, p. 1 e ss.

³⁶ “La migrazione e l’attraversamento delle frontiere esterne di un gran numero di cittadini di paesi terzi non dovrebbero in sé essere considerate una minaccia per l’ordine pubblico e la sicurezza interna”.

³⁷ Morgese G., *Recenti sviluppi della normativa dell’Unione europea concernente il sistema Schengen*, in *SudinEuropa.net*, 2013.

³⁸ Sul punto si veda: Savino M., *La crisi dei confini*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, fascicolo n.3, 2016, p. 739 e ss.

³⁹ Tonoletti B., *op. cit.*, p. 55 e ss.

⁴⁰ Salomon S., Rijpma J., *op. cit.*, p. 1 e ss.

⁴¹ *Ibidem*.

⁴² Pirola F., *Frontiere “interne” e frontiere “esterne” pari non sono: i nuovi muri europei all’esame della Corte di giustizia*, in *Dirittifondamentali.it*, fascicolo n.1, 2019, p. 1 e ss.

⁴³ *Ibidem*.

⁴⁴ Le verifiche, invero, non devono come obiettivo il controllo di frontiera, devono basarsi su informazioni generali di polizia, quanto a minacce per l’ordine pubblico e la sicurezza interna, specialmente in ordine alla lotta contro i crimini transfrontalieri, devono essere eseguite in maniera nettamente distinta dai controlli alle frontiere e siano eseguiti in modalità a campione

⁴⁵ Sul punto si vedano: De Pascale A., *Respingimento dello straniero e controlli delle frontiere interne ed esterne dell’UE cit.*, p. 1 e ss.; Van der Woude M., *A Patchwork of Intra-Schengen Policing: Border Games over National Identity and National Sovereignty*, in *Theoretical Criminology*, fascicolo n.1, 2020, p. 110 e ss.

di non poco conto, ritenendone opportuno limitarne l'utilizzo in *prima facie*⁴⁶ e successivamente promuovendone l'applicazione in relazione alla sua conformità con il diritto dell'Unione europea⁴⁷. Nondimeno, la generalità del disposto normativo in esame solleva perplessità parimenti poiché sembra restituire eccessiva discrezionalità agli Stati membri sull'*an, quando e quomodo* svolgerli, rendendo necessaria l'introduzione di garanzie e precisazioni normative allo scopo di derimere il rischio che quest'ultimi possano tradursi in veri e propri controlli sistematici⁴⁸. Un avanzamento in tal senso è stato posto dalla Corte di giustizia (CGUE), la quale ha provveduto all'individuazione di elementi e caratteristiche più precise rispetto quanto previsto dal codice. Nello specifico, gli interventi della Corte hanno avuto quale obiettivo quello di indicare i parametri di legittimità dell'azione interna statale, individuando elementi caratterizzanti le definizioni di "misura equivalente" e "zona di frontiera". Di forte rilievo è stata la sentenza delle cause riunite *Melki e Abdeli*⁴⁹, ove la Corte ha stabilito che le disposizioni relative alle attività esercitate dalle autorità previste debbano contenere precisazioni e limitazioni al controllo delle stesse, al fine di scongiurare una distorsione applicativa di quanto sancito ex articoli 20 e 21 dell'allora codice in vigore. In aggiunta, la Corte ha ritenuto che tali limitazioni e precisazioni debbano riguardare specificatamente "l'intensità, la frequenza e la selettività di tali medesimi controlli"⁵⁰. Nonostante vada valutata positivamente l'attività della Corte sarebbe, tuttavia, auspicabile un intervento incisivo al fine di derimere definitivamente simile discrezionalità che parrebbe mettere in pericolo il principio di libera circolazione e l'effettiva applicazione dei disposti cui al Codice Frontiere Schengen⁵¹.

3.1.- (Segue) Il problema del ripristino dei controlli alle frontiere interne e le nuove proposte di modifica dello spazio Schengen

Pertanto, il nuovo Codice Frontiere Schengen prevede il potere degli Stati membri di ripristinare il controllo alle frontiere interne, specificatamente al Capo II del Titolo III, rubricato "Ripristino temporaneo dei controlli di frontiera alle frontiere interne". Ai sensi dei disposti normativi, le

⁴⁶ Si veda quanto dichiarato dalla Commissione negli "Orientamenti per gli Stati membri riguardanti le misure di polizia nelle zone frontiere interne" allegato alla "Relazione biennale sul funzionamento dello spazio Schengen 1° novembre 2011 – 30 aprile 2012" (COM(2012) 230 final).

⁴⁷ Raccomandazione relativa "a controlli di polizia proporzionati e alla cooperazione di polizia nello spazio Schengen" del 12 maggio 2017: "Nelle circostanze attuali caratterizzate dalle minacce all'ordine pubblico o alla sicurezza interna rappresentate dal terrorismo e dalle altre forme gravi di criminalità transfrontaliera e dai rischi di movimenti secondari delle persone che hanno varcato illegalmente le frontiere esterne, l'intensificazione dei controlli di polizia sull'intero territorio degli Stati membri, comprese le zone di frontiera, e lo svolgimento di tali controlli lungo le principali vie di trasporto come le autostrade e le ferrovie possono essere considerati necessari e giustificati" considerando numero 6.

⁴⁸ De Pascale A., *Respingimento dello straniero e controlli delle frontiere interne ed esterne dell'UE cit.*, p. 1 e ss.

⁴⁹ Corte di giustizia, sentenza del 22 giugno 2010, cause riunite C-188/10 e C-189/10, *Aziz Melki, Sélim Abdeli c. Cour de cassation*. Nello specifico trattasi di due cittadini algerini, sottoposti a controllo dalle autorità francesi durante l'attraversamento della frontiera interna ai sensi di quanto previsto dall'articolo 78-2 del codice di procedura penale francese, che legittimava al paragrafo 4 l'indiscriminata verifica da parte degli ufficiali di polizia nella zona di 20 km dalla frontiera terrestre. La Corte è intervenuta stabilendo che gli articoli 20 e 21 del regolamento 562/2006 (attualmente articoli 22 e 23) vanno applicati anche nelle zone che distano dalla frontiera 20 km, rappresentandosi anch'esse zone frontaliere. Si veda il punto 74 della sentenza.

⁵⁰ Punto 75, Corte di giustizia, sentenza del 21 giugno 2017, causa C-9/16, *A c. Staatsanwaltschaft Offenburg*. ricorrente A veniva fermato dalle autorità tedesche successivamente all'attraversamento della frontiera terrestre tra Francia e Germania, in base a quanto stabilito dalla legge sulla polizia federale, che consentiva alle forze di polizia di controllare indistintamente chiunque attraversasse il confine al fine di verificarne il possesso di un titolo di soggiorno valido. A si oppose con violenza alla richiesta di controllo da parte dell'autorità esercente, la quale contestava a quest'ultimo la commissione del reato di resistenza al pubblico ufficiale. In sede di trattazione della causa, il giudice nazionale ha ritenuto fosse necessario ricorrere all'articolo 267 TFUE, in merito al rinvio pregiudiziale, in quanto la fattispecie di reato predetta non avrebbe potuto essere contestata dagli ufficiali di polizia, laddove la sezione 1 della legge sulla polizia federale sarebbe stata confliggente con gli articoli 22 e 23 del CFS. Ebbene, la Corte di giustizia, recependo il rinvio pregiudiziale, ha dichiarato non legittima la normativa nazionale tedesca, poiché ai fini di configurabilità con il diritto comunitario si ravvisava necessario che il "diritto nazionale assoggetti l'esercizio di detti controlli a precisazioni e limitazioni che indichino l'intensità, la frequenza e la selettività di tali medesimi controlli, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare".

⁵¹ Pascale A., *Respingimento dello straniero e controllo delle frontiere interne ed esterne dell'UE cit.*, p. 1 e ss.; Van der Woude M., *op. cit.*, p. 110 e ss.; Pirola F., *op. cit.*, p. 2 e ss.

ragioni giustificanti l'introduzione temporanea dei *check* interni si ravvisano nella presenza di una "minaccia per l'ordine pubblico o la sicurezza interna dello Stato membro interessato"⁵², laddove sono previste tre diverse modalità di ripristino dei *check* ai valichi interni⁵³. Il ricorso a tali disposizioni è fortemente presente nella storia dell'Unione⁵⁴, basti pensare che durante gli ingenti afflussi causati dalla primavera araba⁵⁵, precisamente tra l'autunno 2015 e la primavera del 2016, più di diciannove Stati hanno simultaneamente ristabilito i controlli alle frontiere interne, nonostante quanto previsto dal considerando 5 del Regolamento 1051/2013 che esplicitamente esclude che l'ingresso massiccio da parte di un gran numero di cittadini di Paesi terzi venga considerato di per sé minaccia, non costituendo una giustificazione all'applicazione sistematica dei disposti normativi. Il ricorso al Capo II del Titolo III del CFS⁵⁶, fu legittimato dalla Commissione, secondo la quale il ripristino dei controlli alle frontiere interne non si poneva in contrapposizione con i principi di *non-refoulement* e con la politica d'asilo, considerando quanto disposto dal regolamento Dublino III⁵⁷ e che i provvedimenti adottati dagli Stati membri erano necessari al fine garantire sicurezza sia contro le minacce terroristiche e sia contro l'immigrazione clandestina. Di differente avviso fu quanto enunciato nel documento della Presidenza del Consiglio sull'integrità dell'area Schengen, secondo il quale la crisi dei migranti dall'estate del 2015 si è presto trasformata in una crisi delle frontiere di Schengen⁵⁸. La condotta degli Stati membri, apparsa "eccessivamente emotiva e non necessariamente efficace"⁵⁹, si cristallizza come primo ostacolo alla piena realizzazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia e come manifesto di un'impreparazione degli Stati membri ad accogliere e ad espellere un simil numero di cittadini di Paesi terzi⁶⁰. Invero, l'inadeguatezza a fronteggiare situazioni imprevedibili ha, presumibilmente, determinato l'applicazione di tali disposti normativi durante la pandemia da Covid-19. Nel marzo 2020, diciassette Stati del gruppo Schengen hanno fatto ricorso all'articolo 28, laddove, invece, altri tre hanno applicato la disciplina di cui all'articolo 25, in seguito alla necessità di circoscrivere gli ingressi e le uscite dal proprio territorio nazionale al fine di attuare politiche di contenimento dell'epidemia⁶¹. Ciò fu possibile grazie a quanto previsto dalla direttiva 2004/38/CE all'articolo 29⁶², il quale

⁵² Articoli 25 paragrafo 3, 26.1, 27 lett. a), 28.1 e 29.1. Si precisa, però, che la minaccia all'ordine pubblico o alla sicurezza interna può riguardare alternativamente sia il singolo Stato membro, che tutto il territorio Schengen, considerando quanto disposto dall'articolo 29, procedura che prevede il ripristino a causa di "carenze gravi e persistenti ai controlli di frontiera alle frontiere esterne [...] e nella misura in cui tali circostanze costituiscono una minaccia grave per l'ordine pubblico o la sicurezza interna nello spazio senza controllo alle frontiere interne o su parti dello stesso". Si veda sul punto: Ruotolo G. M., *Sulle recenti misure di ristabilimento dei controlli ad alcune frontiere interne alla luce del Codice frontiere Schengen 2016*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, fascicolo n. 2-3/2016, 2016, p. 375 ss.

⁵³ Nello specifico, dunque, ai sensi dell'articolo 25 viene stabilito il potere degli Stati membri di ripristinare i controlli di frontiera interna, per un periodo massimo di trenta giorni o comunque il tempo massimo affinché il pericolo cessi, rinnovabili per un complessivo di sei mesi, in caso di minaccia all'ordine pubblico o alla sicurezza interna, qualora quest'ultima sia prevedibile, previo preavviso agli Stati membri e alla Commissione; all'articolo 28, invece, è previsto il ripristino dei controlli dinanzi alle circostanze cui richiedono "un'azione immediata", le verifiche potranno essere ristabilite per un massimo di dieci giorni, prorogabili nel limite di due mesi, in questo lo Stato interessato potrà agire senza preve informazioni, salvo, però, l'obbligo di comunicazione alla Commissione e allo Stato membro; terza ed ultima disciplina è stabilita dall'articolo 29 che prevede il ripristino in casi eccezionali tali da mettere a rischio "il funzionamento globale dello spazio senza controllo alle frontiere interne", per un massimo di sei mesi, prorogabili fino ad un periodo di due anni.

⁵⁴ Si faccia riferimento alla lista presente nel Doc. "Member States' notifications of the temporary reintroduction of border control at internal borders pursuant to Article 25 and 28 et seq. of the Schengen Borders Code".

⁵⁵ Per la definizione si veda: Treccani, enciclopedia online: "Espressione generica con la quale si fa riferimento alle rivoluzioni e all'ondata di proteste che hanno attraversato i regimi arabi nel corso del 2011 [...]".

⁵⁶ Si consideri che tra il 2015 e il 2016 sono stati otto gli Stati membri ad applicare quanto previsto dalla disciplina in esame (Germania, Austria, Norvegia, Svezia, Slovenia, Francia, Malta e Ungheria).

⁵⁷ Guild E., Brouwer E., Groenendijk K., Carrera S., *What's happening to the Schengen borders?*, in *Liberty and Security in Europe*, no. 86, 2016, p. 1 ss.

⁵⁸ *Ibidem*.

⁵⁹ Ruotolo G. M., *op. cit.*, p.375 e ss.

⁶⁰ Nell'anno 2015 più di un milione di cittadini di Paesi terzi hanno fatto richiesta di asilo, si veda il dossier della Commissione europea: *UE e la Crisi dei rifugiati*, luglio 2016.

⁶¹ Sul punto: Di Pascale A., *Respingimento dello straniero e controllo delle frontiere interne ed esterne nel diritto dell'UE*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, fascicolo n. 2/2020, p. 1 ss.

⁶² Il richiamo ad un simile disposto normativo è stato postulato espressamente dalla Francia.

autorizza gli Stati membri a porre in essere misure di limitazione alla libertà di circolazione garantendo protezione alla sanità pubblica, allo scopo di tutelare la cittadinanza da malattie infettive, epidemiologiche ovvero parassitarie contagiose. Quel che rileva, però, è l'applicabilità di questi provvedimenti in seno a quanto disposto dallo stesso Codice Frontiere Schengen; è fondamentale, difatti, rispettare il principio di proporzionalità, rendendosi necessaria un'attenta osservazione e analisi dei tempi e delle modalità di tale privazione, sicché ciò non vada ad influire negativamente sullo spazio di libertà, sicurezza e giustizia. I due episodi *sopra* descritti sono stati in grado di mettere in discussione il funzionamento del sistema europeo comune d'asilo, dissotterrando alcune criticità ivi presenti. L'apparato d'accoglienza sarebbe, pertanto, a rischio a causa di una chiusura indiscriminata dei confini interni dell'Unione, si faccia l'esempio dell'Ungheria che, con il provvedimento dichiarante lo stato di emergenza adottato a gennaio 2020, ha statuito che l'ingresso alle porte del Paese era precluso per chiunque tentasse di accedervi, salvo il possesso di una carta di soggiorno permanente, che attestasse il diritto alla libera circolazione⁶³. La decisione ungherese ha sollevato perplessità in seno all'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati, il quale ha evidenziato che la chiusura dei confini comunitari, anche in ragione di tutela della salute pubblica, non può prevedere un sistema di respingimenti indiscriminato, poiché tale condizione andrebbe a ledere i principi internazionali in materia di asilo, a cui l'Unione europea ha ampiamente aderito. L'Alto commissario ha, inoltre, sottolineato che in nessun'ipotesi il rifiuto di ammissione senza garanzie di protezione possa essere giustificato dal rischio per la sanità pubblica⁶⁴. La prassi degli Stati membri di reintegrare i *boder check* è il risultato di una lettura individualista in termini di gestione del fenomeno migratorio, sarebbe, difatti, auspicabile una maggiore armonizzazione in tali materie e un pieno rispetto del principio di solidarietà sancito dall'articolo 80 TFUE⁶⁵, affinché le eventuali emergenze possano essere contenute sinergicamente e la pressione dei flussi migratori non gravi eccessivamente sugli Stati di primo ingresso. Di tale avviso è anche la Corte di Giustizia, secondo la quale "gli oneri [...] devono, in linea di principio, essere ripartiti tra tutti gli altri Stati membri, [...] dal momento che, ai sensi dell'articolo 80 TFUE, tale principio disciplina la politica dell'Unione in materia di asilo"⁶⁶.

3.2.- (*Segue*)... e delle politiche di respingimento

L'articolo 6 del Codice Frontiere Schengen, titolato "condizioni di ingresso per i cittadini dei Paesi terzi"⁶⁷, stabilisce i requisiti che devono essere necessariamente soddisfatti al fine di varcare le frontiere esterne. Allo scopo di accertare la sussistenza dei presupposti in esame, gli Stati membri di frontiera devono assurgere, ovviamente, ad operazioni di verifica⁶⁸. Simili attività trovano la propria giustificazione nella dimensione comunitaria, precisamente negli obiettivi dello stesso codice Schengen, in cui rileva, soprattutto, quello di impedire

⁶³ Si veda: Nascimbene B., Di Pascale A., *Le frontiere nel diritto dell'Unione europea: norme, evoluzione, significato*, in *Eurojus*, fascicolo n. 3/2020, p. 51 ss.

⁶⁴ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Key Legal Considerations on access to territory for persons in need of international protection in the context of the COVID-19 response*, 16 March 2020.

⁶⁵ Si veda: Borraccetti M., *Schengen o dell'Unione europea: rafforzamento o dissolvimento?*, in *Quaderni costituzionali*, fascicolo n. 1, 2016, p. 127 e ss.

⁶⁶ Corte di giustizia, sentenza del 2 aprile 2020, cause riunite C-715/17, C-718/17 e C-719/17, *Commissione europea c. Repubblica di Polonia, Commissione europea c. Ungheria, Commissione europea c. Repubblica ceca*.

⁶⁷ Secondo la disciplina, al fine di attraversare legalmente i valichi esterni di Schengen, l'individuo deve essere in possesso di un visto valido, rilasciato dalle autorità competenti, salvo che si benefici di un permesso di soggiorno in corso di validità; giustificare lo scopo e le condizioni del soggiorno previsto; non essere segnalato al SIS e, infine, non costituire una potenziale minaccia per l'ordine pubblico e la sicurezza interna, stando anche a quanto rilevato dalle banche dati nazionali.

⁶⁸ L'insorgenza di tale onere ha determinato il manifestarsi di asimmetrie e squilibri tra gli Stati membri dell'Unione europea, proprio in considerazione della sussistenza di oneri maggiori attribuiti a determinati Stati membri, piuttosto che altri. Sul punto: Cornelisse G., *op. cit.*, p. 714 e ss.

l'attraversamento illecito e non autorizzato delle frontiere⁶⁹. Durante l'espletazione di tali pratiche, le autorità preposte hanno l'onere di verificare l'eventuale applicabilità del principio di *non-refoulement*⁷⁰, principio internazionale derogante i requisiti d'accesso di cui all'articolo 6 del CFS, che attribuisce allo straniero la titolarità di un diritto ad essere accolto in determinate condizioni, stabilite dalla Convenzione di Ginevra. Nondimeno, l'effettività del principio di *non-refoulement* sembra porsi in bilico sia dalle recenti disposizioni previste e sia dagli eventi che hanno interessato lo spazio Schengen negli ultimi anni. Da un lato, difatti, emerge la c.d. esternalizzazione delle frontiere⁷¹, ossia la politica europea e degli Stati membri volta a ridurre l'arrivo dei migranti ai propri valichi di frontiera, attraverso la stipulazione di accordi con Stati terzi, come Libia e Turchia, all'interno dei quali vengono stabilite modalità e strumenti atti al monitoraggio e al ridimensionamento dei flussi migratori. Le criticità di questa pratica si ravvedono sia in ragione alla legittimità di tali operazioni, in riferimento anche all'idoneità degli Stati terzi di essere qualificati quali porto sicuro⁷², e sia in ragione delle modalità in cui le procedure di esternalizzazione vengono svolte, specificatamente durante operazioni in mare (*search and rescue*) nel corso delle quali sembrerebbe complesso vigilare sulla reale ottemperanza del principio di *non-refoulement*. Dall'altro, il dilagare della pandemia da Covid-19 ha posto delle serie sfide sulla tenuta del principio di non respingimento, si pensi alle ingenti restrizioni di mobilità perpetuate sia dagli Stati membri, che dalle istituzioni europee⁷³. L'accesso al territorio comunitario risulta, dunque, subordinato al possesso dei requisiti di cui all'articolo 6 ovvero a quelli stabiliti dall'articolo 33 della Convenzione di Ginevra, in mancanza, lo straniero occuperebbe una posizione di irregolarità e, conseguentemente, dovrà essere esortato ad allontanarsi. Gli atti normativi applicabili in questo caso si rinvencono nella c.d. Direttiva rimpatri (2008/115/CE), che disciplina le modalità di respingimento in caso di *illegal staying*, e nel Codice Frontiere Schengen, qualora il respingimento avvenga alla frontiera. In particolare, la finalità della Direttiva rimpatri si ravvede nell'istituzione di una politica comune efficace in tema di allontanamento e rimpatrio, specificatamente in merito al *modus* di adozione delle decisioni. Il contenuto di questo atto normativo, invero, ha sollevato dubbi ed incertezze, in ragione della paventata idoneità a ridimensionare l'alveolo dei diritti fondamentali⁷⁴. Ai sensi della Direttiva, il rimpatrio, cui definizione è stabilita all'articolo 3, assume carattere graduale, prevedendo un periodo congruo, tra sette e trenta giorni, in cui il soggetto destinatario del provvedimento può allontanarsi volontariamente, previamente all'utilizzo di eventuali strumenti coercitivi⁷⁵. Decorso inutilmente il termine, lo Stato membro

⁶⁹ Sebbene il Codice Frontiere Schengen è silente circa la definizione di "attraversamento non autorizzato delle frontiere", pacificamente si ritiene, specialmente grazie all'intervento della Corte di Giustizia, nello specifico nella sentenza del 26 luglio 2017, causa C-464/16, *Khadija Jafari e Zainab Jafari contro Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl*, punto 61 e ss. che esso si configuri nel mancato soddisfacimento da parte del soggetto delle condizioni di ingresso di cui all'articolo 6 del codice frontiere.

⁷⁰ Il principio di *non-refoulement* è annoverato tra i diritti fondamentali riconosciuti erga omnes, stabilito ai sensi della Convenzione di Ginevra sullo status dei rifugiati, specificatamente all'articolo 33, confluyente inscindibilmente anche all'interno del diritto comunitario, sia nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, articoli 18 e 19, sia nel Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, specificatamente all'articolo 78 è previsto lo sviluppo di una politica comune in materia di asilo, protezione temporanea e protezione sussidiaria, tesa a riconoscere ed offrire uno status appropriato di rifugiato a qualunque cittadino di un Paese terzo, che necessità protezione, e volta a garantire il completo rispetto del principio di non respingimento, conforme, appunto, alla Convenzione di Ginevra del 1951 e del 1967.

⁷¹ Algostino A., *L'esternalizzazione soft delle frontiere e il naufragio della costituzione*, in *Costituzionalismi*, fascicolo n. 1, 2017, p. 139 e ss.; Cecchini C. L., Crescini G., Fachile S., *L'inefficienza delle politiche di rimozione degli "effetti collaterali" nell'ambito dell'esternalizzazione con particolare attenzione al resettlement. La necessità di vie legali effettive e vincolanti*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, fascicolo n. 2, 2018, p. 1 e ss.

⁷² Corte europea dei diritti dell'uomo, Grande Camera, sentenza del 23 febbraio 2012, ricorso n.27765/09, *Hirsi Jamaa e altri c. Italia*. La Corte condannò l'Italia poiché respinse collettivamente i ricorrenti verso le coste libiche, Stato in cui non venivano rispettati i parametri necessari per la configurabilità della nozione di porto sicuro.

⁷³ Marchegiani M., *Il principio di non-refoulement ai tempi del Covid-19*, in *Diritti, Immigrazione e Cittadinanza*, fascicolo n. 3, 2021, p. 29 e ss.

⁷⁴ Bertolino C., *Le politiche europee in tema di controlli alle frontiere, asilo e immigrazione, a dieci anni dal Trattato di Lisbona*, in *federalismi.it*, fascicolo 19/2020, p. 361 e ss.

⁷⁵ Più precisamente, però, tale periodo non opera in alcune ipotesi, ovverosia qualora "sussista il rischio di fuga o se una domanda di soggiorno regolare è stata respinta in quanto manifestamente infondata o fraudolenta o se l'interessato costituisce un pericolo per l'ordine pubblico, la pubblica sicurezza o la sicurezza nazionale", articolo 4, paragrafo 7.

competente potrà adottare le misure necessarie per l'allontanamento del soggetto. L'articolo 8 al paragrafo 4 prevede la facoltà a ricorrere a strumenti coercitivi, ma esclusivamente come *extrema ratio*, sottendendo l'obbligo posto in capo allo Stato di applicare i principi di proporzionalità e necessità al caso concreto previamente all'adozione di misure più severe⁷⁶. Tra gli strumenti coercitivi applicabili configura l'ipotesi di trattenimento, previsione dalla quale scaturiscono numerose remore, sia in merito al rispetto dei diritti fondamentali garantiti *erga omnes* dall'Unione europea, e sia circa l'idoneità di tale strumento di acuire quel legame inscindibile tra irregolarità e criminalizzazione del soggetto⁷⁷. Il trattenimento trova la propria disciplina negli articoli 15 e seguenti della Direttiva 2008/115/CE, ove il legislatore europeo ha previsto, anzitutto, la subordinazione di tale assetto all'inadeguatezza a soddisfare lo scopo di "misure alternative". Tuttavia, la generalità della disposizione porrebbe in capo allo Stato membro una forte discrezionalità⁷⁸, rischio ridimensionato grazie alle garanzie procedurali previste dalla stessa direttiva⁷⁹. In realtà, il *punctum dolens* di maggiore rilevanza della Direttiva si configura precisamente nella durata massima di tale misura⁸⁰: il provvedimento, invero, stabilisce in sei mesi il termine limite per il trattenimento, rinnovabile per ulteriori dodici, rischiando di privare l'individuo della propria libertà personale fino a diciotto mesi. In aggiunta, la mera difficoltà sofferta dall'autorità procedente di organizzare ed effettuare il rimpatrio rientra nelle ragioni legittimanti l'eventuale prolungamento dello stesso⁸¹, rischiando, dunque, che la privazione della libertà personale del destinatario del provvedimento di rimpatrio non sarà più giustificata limitatamente da una condotta poco collaborativa, bensì da fattori estrinseci, come l'inadeguatezza dello Stato. Peraltro, la tendenza degli Stati membri di trattenere coloro tentano l'attraversamento delle frontiere esterne dell'Unione europea⁸² sembra rispondere all'esigenza di rendere efficace ed effettivo il sistema dei rimpatri nello spazio comunitario, obiettivo perseguito, parimenti, all'interno del nuovo Patto sull'immigrazione e l'asilo, il cui contenuto ricalca una proposta di rifusione avanzata nel 2018 dalla Commissione⁸³. Specificatamente, esso prevede un ingente ampliamento delle ipotesi integranti

⁷⁶ Celoria E., *La normalizzazione della detenzione amministrativa alle frontiere esterne dell'Unione europea nel nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo*, in *Freedom Security and Justice*, fascicolo n.2, 2021, p. 43 e ss.

⁷⁷ Romano A., *La Corte di giustizia e la direttiva "rimpatri"*, in *Questione giustizia*, fascicolo n. 3, 2014, p. 106 e ss.

⁷⁸ Algotino A., *La direttiva "rimpatri": la fortezza Europea alza le mura*, in *MINORIGIUSTIZIA*, fascicolo n. 3, 2008, p. 13 e ss.

⁷⁹ Il provvedimento di trattenimento disposto dall'autorità dovrà essere formulato per iscritto e motivato, è garantito il soddisfacimento del principio di effettività del ricorso, di cui all'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, sono previsti eventuali riesami su richiesta dell'interessato. Il ricorso avverso il provvedimento di trattenimento è esaminato da un giudice terzo ed imparziale, al quale viene riconosciuto il potere di annullare l'atto in caso di illegittimità. Sul punto Celoria E., *op. cit.*, p. 43 e ss.

⁸⁰ Tale peculiarità ha destato parecchie preoccupazioni in dottrina, la quale non ha esitato a denominarla "direttiva della vergogna", proprio a causa dell'ipotetica lungaggine del trattenimento. Sul punto: Gottardi D., *La normativa e le politiche europee recenti sull'immigrazione. Due volti o uno solo?*, in *Lavoro e diritto*, fascicolo n. 4, 2009, p. 517 e ss.

⁸¹ Articolo 15 paragrafo 6 lettera c), che disciplina la dilazione del periodo di trattenimento giustificata dalla mancata o dal ritardo nell'ottenimento della necessaria documentazione dal Paese di destinazione.

⁸² Ci si riferisce al c.d. trattamento *de facto*, termine utilizzato per la prima volta in riferimento alla situazione nei confini ungheresi, in cui, previamente alla identificazione e alla eventuale procedura di rimpatrio alla frontiera, i soggetti venivano trattenuti presso dei centri. Si veda sul punto: Celoria E., *Stranieri trattenuti alle frontiere esterne dell'Unione: il quadro di garanzie individuato dalla Corte di giustizia e le sfide del Nuovo patto sull'immigrazione e l'asilo*, in *European papers*, volume 5, fascicolo n.3, p. 1385 e ss., 2021. L'articolo analizza quanto previsto dalla sentenza della Corte di giustizia, cause riunite C-924/19 PPU e C-925/19 PPU, *FMS e altri*, ricorso presentato da due cittadini afgani e due iracheni destinatari di un provvedimento di rimpatrio, successivo all'identificazione e all'esame della loro richiesta di protezione internazionale. I quattro furono trasferiti verso la zona di transito di Röszke, successivamente al diniego di concessione di protezione internazionale e destinatari di un'ordinanza di rimpatrio che, in un primo momento, individuava la Serbia quale Paese di destinazione e in seguito modificato in Afghanistan e Iran. I ricorrenti lamentavano sia tale misura, precisamente la modifica del luogo di destinazione, richiedendo l'annullamento, e sia che le condizioni in cui versavano presso la zona di transito di Röszke instegassero un vero e proprio trattenimento. Secondo la Corte di giustizia la modifica del Paese di destinazione configura una modifica sostanziale del provvedimento di rimpatrio e il mero transito per un Paese terzo non è sufficiente ad integrare un legame. Per ciò che concerne il quesito circa le condizioni di trattenimento in cui versavano i ricorrenti, la stessa Corte, valorizzando le caratteristiche della zona di transito di Röszke, ha convenuto che, in considerazione della mancata possibilità di lasciare il luogo legalmente, esse confluiscono in una effettiva detenzione *de facto*. Peraltro, questa pratica non è attribuibile a nessuna base giuridica, potrebbe comportare una grave lesione dei diritti fondamentali, considerando la mancata tutela attribuibile al trattenuto.

⁸³ COM (2015) 240 final, Comunicazione della Commissione europea al Parlamento europeo, alla Commissione, alla Commissione economica e sociale, Commissione delle regioni, "agenda europea sulla migrazione".

il rischio di fuga, previste dall'articolo 6. L'elencazione non è esaustiva, rendendo il disposto normativo pressoché generico, aumentando la discrezionalità vantata dagli Stati membri⁸⁴. Inoltre, ferma l'esclusione di un automatismo tra rischio di fuga e trattenimento⁸⁵, si ritiene che un tale assetto normativo comporterebbe ineludibilmente l'ampliamento dei casi di trattenimento del destinatario di un provvedimento di rimpatrio, timori confermati dal Parlamento europeo⁸⁶. Gli sforzi della Commissione di rendere maggiormente effettiva e celere la procedura di rimpatrio si rinvengono anche nella previsione di una nuova procedura di allontanamento alle frontiere esterne, disciplinata dall'articolo 22 della proposta del 2018. Tale procedura sarà obbligatoria a seguito di un diniego di richiesta di protezione internazionale presentata nelle zone di frontiera e di transito - *ratione locii* - e comporterebbe un aggravio maggiore per gli Stati di frontiera, non rispondendo alle esigenze di solidarietà ex articolo 80 TFUE. In aggiunta, l'eliminazione del periodo di partenza volontaria e l'individuazione del termine di 48 per la presentazione del ricorso avverso la decisione di rimpatrio - che rischia, peraltro, di violare il principio di effettività, ex articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea - confermerebbero il ridimensionamento delle garanzie previste per i rimpatriandi. Tale procedura, in aggiunta, non prevede alcun effetto sospensivo, salvo in ipotesi tipizzate come nel caso in cui ci sia il rischio di violazione del principio di *non-refoulement*. Simile scenario sembrerebbe idoneo a comprimere importanti diritti attribuibili al soggetto del provvedimento, in nome della speditezza e dell'effettività, allontanandosi dall'ideale garantista che, con il Consiglio di Tampere, caratterizzava la politica in materia di immigrazione e asilo dell'Unione⁸⁷.

4.- Il caso Ventimiglia

Sebbene il principio di libertà di circolazione costituisca la pietra miliare dello spazio Schengen, la sua applicazione non sembrerebbe investire, in egual misura, tutti gli Stati membri e tutti i soggetti circolanti nel territorio unionale. Tale compressione è ravvisabile nelle attività di controllo svolte tra il confine italo-francese, da anni protagonista della *borderization*⁸⁸. La libertà di circolazione in Francia è sempre apparsa limitata, sia in ragione di quanto previsto dall'articolo 78-2, *code de procédure pénale* - il cui dispositivo attribuisce all'autorità competente la facoltà di espletare verifiche sulle persone all'interno della zona Schengen⁸⁹, istituita dalla legge L93-992⁹⁰ - sia in ragione dell'Accordo di Chambéry, stipulato tra Francia e Italia nel 1997, che disciplina regole in materia di rimpatrio dei cittadini di Paesi terzi qualora provengano da uno dei due Stati firmatari. In ordine al pedissequo rispetto di tali disposizioni normative, la polizia frontaliere francese ha espletato le proprie attività allo scopo di verificare la provenienza e la regolarità sul territorio di cittadini extracomunitari. Al fine, però, di soddisfare formalmente i requisiti sanciti dall'articolo 23 del Codice Frontiere Schengen, particolarmente quelli della casualità e della non sistematicità dei controlli, i soggetti da

⁸⁴ Celoria E., *La normalizzazione della detenzione amministrativa alle frontiere esterne dell'Unione europea nel nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo cit.*, p. 43 e ss.

⁸⁵ Palladino R., *Patto sulla migrazione e l'asilo: verso nuove regole per i rimpatri*, in AISDUE, fascicolo n. 5, 2020, p. 63 e ss.

⁸⁶ Parlamento europeo, Comitato delle Libertà Civili, Giustizia e Affari Interni, *Draft Report on the proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals (recast)*, n. 2018/0329, 21.2.2020.

⁸⁷ Sul punto: Celoria E., *La normalizzazione della detenzione amministrativa alle frontiere esterne dell'Unione europea nel nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo cit.*, p. 43 e ss.

⁸⁸ Giliberti L., Queirolo Palmas L., *Solidarities in Transit on the French-Italian Border: Ethnographics Account from Ventimiglia and the Roya Valley*, (a cura di) Ambrosi M., Cinalli M., Jacobson D., in *Migration, Borders and Citizenship – Between the Policy and the Public Spheres*, Palgrave macmillan, 2020, p. 109 e ss.

⁸⁹ Pistoia E., *Il muro invisibile, ma impervio di Ventimiglia*, in *federalismi.it*, fascicolo n. 3, 2018, p. 1 e ss.

⁹⁰ Trattasi di una zona franca estesa in 20 chilometri, in cui i controlli possono essere esercitati senza alcuna giustificazione, oltretutto senza che essi siano indotti dall'atteggiarsi del soggetto ovvero dalla sussistenza di un pericolo.

sottoporre alle verifiche sarebbero individuati attraverso l'impiego di differenti criteri⁹¹. Tra i parametri utilizzati dalle autorità galliche emerge il *targeting*, i soggetti verrebbero controllati in base al loro *racial profiling*, dunque in ragione delle loro caratteristiche fenotipiche e il colore della pelle. La liceità di tale pratica è dubbia: da un lato l'individuazione del soggetto da sottoporre a controlli in base alle caratteristiche etniche rischierebbe di violare il più generale principio di non discriminazione, dall'altro, simile consuetudine sembrerebbe non soddisfare il requisito di cui all'articolo 22 del Codice Frontiere Schengen, ai sensi del quale i controlli sarebbero vietati a prescindere dalla nazionalità dei soggetti⁹². Peraltro, dubbi circa l'applicazione di quanto previsto dal Regolamento Dublino III sono stati sollevati, in quanto le verifiche espletate dalle autorità francesi difficilmente prevedono la raccolta del materiale fotodattiloscopico, parimenti per coloro i quali non siano stati sottoposti a tale procedura sul territorio italiano, eludendo l'iscrizione nelle banche dati dell'Unione europea di chi permane sul territorio irregolarmente⁹³. Una simile evasività sembrerebbe finalizzata ad evitare che la Francia risulti competente all'esame dell'eventuale richiesta di protezione internazionale avanzata dal migrante e, di conseguenza, a riconsegnare il soggetto nel territorio italiano. Il trasferimento dovrebbe avvenire successivamente all'accertamento dell'avvenuto transito del soggetto sul territorio italiano, in conformità con le regole di Chambéry, tuttavia la documentazione necessaria non sarebbe prodotta dalle autorità, che espletano tale pratica informalmente, i migranti sarebbero fatti risalire sui treni diretti verso l'Italia, qualora le verifiche di irregolarità siano state espletate nei pressi delle stazioni, ovvero detenuti negli uffici della polizia francese, in attesa di un automezzo che li riconsegna alle autorità italiane, o, in ultimo, abbandonati sulle strade italiane confinanti con la Francia⁹⁴. Il trattenimento negli uffici di polizia francese, inoltre, non garantirebbe gli *standard* richiesti dal diritto internazionale e dalla normativa europea. Numerosi sono gli episodi di violenza ingiustificata segnalati dalle ONG del settore, in violazione dell'articolo 5 della CEDU⁹⁵, cui si aggiunge il mancato ottemperamento degli oneri di informazione, considerata l'assenza dei mediatori che traducano le informazioni fornite dalla polizia⁹⁶, che preclude, in buona sostanza, il diritto ad un ricorso effettivo previsto dall'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Le condizioni dei migranti colti sul confine francese andrebbero aggravandosi se trattenuti presso gli *Algeco*⁹⁷, container di 15 mq destinati a coloro i quali vengono colti dalle autorità durante gli orari di chiusura degli uffici di polizia. Nonostante la mancanza di superfici ove sdraiarsi e la presenza di uomini, donne e bambini trattenuti in promiscuità tra loro, le condizioni in cui versano i soggetti nei container sono state ritenute legittime da una sentenza del Consiglio di Stato francese del 2017⁹⁸, prodotta successivamente ad un'inchiesta avanzata dal pubblico

⁹¹ La politica adottata dalle autorità francesi parrebbe prevedere l'attuazione di controlli, che non si conformerebbero al generale rispetto dei diritti umani, specificatamente al diritto di non discriminazione. A sostegno di questa tesi si veda il rapporto di Oxfam, *Se questa è Europa – La situazione dei migranti al confine italo francese di Ventimiglia*, pubblicato su www.oxfam.org il 15 giugno 2018, reperibile online. In tale report vengono riportate le parole di Simone Alterisio di Diaconia Varese: “Innanzitutto, è bene capirsi su una cosa: la frontiera l'hanno chiusa solo per le persone di colore. A nessun bianco controllano mai i documenti”.

⁹² Giliberti L., *Il ritorno delle frontiere interne in Europa e la solidarietà ai migranti in transito: il caso della Val Roja*, in *REMU Rev. Interdiscip. Mobil. Hum.*, volume n. 28/58, 2020, p. 69 e ss.

⁹³ Sul punto si veda il report di Gjergji O., Vignola R., *Riprendersi gli spazi: costruire nuove narrazioni sull'accoglienza. Il caso Ventimiglia*, in *OBCT Occasional papers*, fascicolo n.2, p. 3 e ss., 2020.

⁹⁴ Sul punto: *ibidem*. Si veda anche: ASGI – Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione, *Le riammissioni di cittadini stranieri a Ventimiglia (giugno 2015) profili di illegittimità*, report reperibile online sul sito www.asgi.it, p. 2.

⁹⁵ Si veda quanto riportato dal report di Refugee Rights Europe, *In Dangerous transit – filling information gaps relating to refugees and displace people in Ventimiglia, Italy*, reperibile online sul sito www.resourcecentre.savethechildren.net, pubblicato nel 2017.

⁹⁶ Sul punto si veda il report di Rosa Luxemburg Stiftung, “*Il lato spietato della Costa Azzurra*”: violazioni dei diritti dei migranti e dei rifugiati alla frontiera franco italiana, reperibile online sul sito www.amnesty.it, pubblicato il 9 giugno 2020.

⁹⁷ Si veda: Report di Anafé, *Persona non grata. Conseguenze delle politiche migratorie e di sicurezza alla frontiera franco-italiana. Resoconto delle osservazioni effettuate nel 2017-2018*, reperibile online sul sito www.anafe.org, pubblicato il 19 gennaio 2019.

⁹⁸ Consiglio di Stato francese, Presidente del Tribunale, sentenza del 5 luglio 2017 n. 411575. Nonostante tale pronuncia, le attività di indagine da parte delle ONG operanti sul territorio non si sono arrestate, convergendo nella presentazione di tredici segnalazioni presso la procura di Nizza, basate sulla presunta limitazione della libertà personale dei migranti e sul mancato rispetto dei diritti fondamentali. Sul punto si veda: Anafé, *op. cit.*

ministero di Nizza, proprio al fine di accertare le condizioni inumane e degradanti. Ebbene, l'autorità giudicante ha ritenuto inapplicabile l'articolo 3 della CEDU, poiché i container non assolverebbero al compito di detenzione, bensì di trattenimento, privando i soggetti della libertà personale per un periodo che non supera le quattro ore totali. Ulteriori criticità vengono sollevate dal *refus d'entrée*, documento di rifiuto di ingresso rilasciato dalla polizia frontaliere francese, disciplinato dall'articolo L213-1 e dal *code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile* (CESEDA). Il *refus d'entrée* può essere indirizzato a qualsiasi soggetto straniero che risulti una potenziale minaccia per l'ordine pubblico e la sicurezza interna ovvero che sia destinatario di un provvedimento di espulsione. La decisione di rifiuto di ingresso deve essere succintamente motivata e tradotta in una lingua comprensibile al destinatario, esplicitando, altresì, il diritto di assistenza legale e di ricorso avverso tale decisione, in conformità con quanto previsto dall'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. La spinosità di tale documento investe, da un lato, l'aumento dei casi di applicabilità idonei al rilascio⁹⁹, rientra nel novero dell'articolo L213-2 la consegna a chi non soddisfi o non soddisfi più i requisiti di ingresso di cui all'articolo 6 del Codice Frontiere Schengen. Dall'altro, l'applicabilità di tali disposizioni limitatamente in un regime di ripristino dei controlli, dunque, in caso di emergenza, si sposerebbe bene con il sistematico ripristino dei controlli alle frontiere interne francesi, creando, *de facto*, un meccanismo *ad hoc*¹⁰⁰. Inoltre, l'ampliamento dei casi di rilascio rischia di creare ambiguità ed incertezze circa l'opportunità di applicare o meno la Direttiva rimpatri, i casi idonei al rilascio del *refus d'entrée* sembrerebbero essere pressoché identici¹⁰¹. L'applicazione alternativa di una o l'altra normativa, invero, pone problemi non facilmente superabili considerando che le disposizioni francesi non prevedono le medesime garanzie della Direttiva europea, individuando, altresì, nuove figure di *refoulement*¹⁰². Peraltro, il documento non sarebbe rilasciato in caso di espulsioni collettive, rendendo tali azioni incensurabili, precludendo così alle parti lese di esperire il giusto rimedio giudiziale¹⁰³. Simili omissioni pongono le basi sull'illegittimità di tale pratica¹⁰⁴, ciò in ragione di quanto previsto sia dall'articolo 4 del protocollo IV della CEDU e sia dall'articolo 19 della Carta di diritti fondamentali dell'Unione europea ai sensi dei quali “le espulsioni collettive sono vietate”, poiché in contrasto con il più generale principio del *non-refoulement*. Si dal caso, invero, che la decisione in ordine al respingimento abbia sempre riguardato il gruppo nella sua collettività, prescindendo anche da valutazioni di specie come l'età del migrante, la sua vulnerabilità e la sua nazionalità¹⁰⁵. La condotta della polizia francese non potrebbe nemmeno essere giustificata laddove si volesse applicare quanto disposto dall'articolo 14 del CFS, che disciplina la procedura accelerata di respingimento alla frontiera, stando all'esclusione della Corte di giustizia dell'equiparazione *tout court* delle frontiere interne a quelle esterne¹⁰⁶.

⁹⁹ Sul punto: Donadio G., *The irregular Border: Theory and Praxis at the Border of Ventimiglia in the Schengen Area*, (a cura di) Amigoni L., Aru S., Bonin I., Proglgio G., Vergnano C., in *Debordering Europe – Migration and control Across the Ventimiglia Region*, Palgrave macmillan, 2020, p. 109 e ss.

¹⁰⁰ *Ibidem*, p. 124.

¹⁰¹ *Ibidem*, p. 125.

¹⁰² *Ibidem*, p. 125.

¹⁰³ Sul punto: ASGI – Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione, *op. cit.*, p. 4.

¹⁰⁴ *Ibidem*.

¹⁰⁵ Andrebbe ricordato, peraltro, che i migranti respinti collettivamente alla frontiera francofona riverserebbero senza dubbio nelle medesime condizioni di cui i ricorrenti del *caso Hirsi Jamaa e altri c. Italia*, Corte europea dei diritti dell'uomo, Grande Camera, sentenza del 23 febbraio 2012, ricorso n. 27765/09. I ricorrenti presentarono il ricorso dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo a seguito di respingimenti collettivi perpetuati nelle acque italiane dalla guardia frontiera e costiera italiana, verso le coste libiche. La Corte condannò l'Italia poiché respinse collettivamente i ricorrenti verso le coste libiche, Stato in cui non venivano rispettati i parametri necessari per la configurabilità della nozione di porto sicuro, in aggiunta, determinò che “è indubbio che i ricorrenti non sono stati oggetto di alcuna procedura di identificazione da parte delle autorità italiane, che si sono limitate a far salire tutti i migranti intercettati sulle navi militari e a sbarcarli sulle coste libiche. Inoltre, la Corte osserva che il personale a bordo delle navi militari non aveva la formazione necessaria per condurre colloqui individuali e non era assistito da interpreti e consulenti giuridici. Questo basta alla Corte per escludere l'esistenza di garanzie sufficienti che attestino che la situazione individuale di ciascuna delle persone interessate è stata presa in considerazione in maniera reale e differenziata” punto 185.

¹⁰⁶ Corte di giustizia, sentenza del 19 marzo 2019, causa c-444/17, *Préfet des Pyrénées-Orientales contro Abdelaziz Arif e A.*

La gravità di un simile scenario andrebbe ad acuirsi in riguardo al mancato rispetto delle garanzie previste per il minore straniero non accompagnato (MSNA), figura portatrice di numerosi interessi in ragione della vulnerabilità intrinseca ad essa¹⁰⁷. Sulla base di quanto disposto dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo e sull'assetto normativo europeo, il principio del superiore interesse del minore assume natura assoluta, è gerarchicamente prevalente rispetto qualsivoglia diritto vantato da altri attori, primeggiando, parimenti, sull'interesse e l'esigenza degli Stati al controllo e all'apposizione dei limiti al fine di gestione dei flussi migratori¹⁰⁸. Una siffatta tutela, invero, prevederebbe l'obbligo in capo agli Stati membri di individuare istituiti atti alla protezione del minore, si faccia, in virtù esemplificativa, riferimento a quanto stabilito dalla legge n. 47/2017, c.d. legge Zampa, in materia di attribuzione di protezione internazionale, istituendone una in cui la *ratione personae* si individua specificatamente nella minore età del richiedente. Tra le disposizioni previste dall'ordinamento europeo, inoltre, sono presenti disparate garanzie che derogano ai principi generali nel sistema europeo comune d'asilo. Il Regolamento (UE) 604/2013 prevede una disciplina specifica circa l'individuazione dello Stato membro competente all'esame della domanda di protezione internazionale. Ferma l'applicazione del primo criterio volto alla preservazione del nucleo familiare, l'articolo 8 del Regolamento Dublino III applica una deroga *ratione personae* al principio del Paese di primo ingresso, ai sensi della quale, sarà competente lo Stato ove il minore abbia presentato la richiesta, salvo che non si configuri un'ipotesi di lesione del superiore interesse del minore. Tuttavia, i siffatti disposti normativi sono frequentemente ignorati dai MSNA e disapplicati dalle autorità nazionali, le quali non provvedono alla loro corretta informazione¹⁰⁹. Simile disinformazione ha determinato lo stanziarsi dei MSNA sul territorio di confine tra uno Stato membro e l'altro, nella speranza di poter eludere i controlli e superare le frontiere interne, al fine di presentare richiesta di protezione internazionale in Stati ove risiedono i loro familiari. Attualmente sembrerebbe che il 25% dei migranti presenti nella cittadina di Ventimiglia sarebbe composto da MSNA¹¹⁰, percentuale poco confortante considerando la totale mancanza di strutture adeguate alla loro accoglienza: fino al 2017, invero, l'unico campo adibito al contenimento dei migranti era il campo Roja, non idoneo all'accoglienza né dei minori stranieri non accompagnati, né delle famiglie ovvero delle donne, poiché non attrezzato con le infrastrutture necessarie ad evitare il soggiorno in promiscuità tra i soggetti¹¹¹. Ad acuire la condizione in cui riversano i minori stranieri non accompagnati interviene la loro riluttanza all'accesso e allo stabilimento temporaneo presso il campo Roja, ciò poiché sono frequenti i trasferimenti verso gli *hotspot* del sud Italia, come quello di Taranto, peraltro in maniera del tutto arbitraria da parte delle autorità di polizia italiane¹¹². Sulla base di tali inaccettabili premesse sono stati presentati nove ricorsi dinnanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo¹¹³ a tutela dei minori stranieri non

¹⁰⁷ Per minore straniero non accompagnato (MSNA) si intende “un minore non avente cittadinanza italiana o dell’Unione europea che si trova per qualsiasi causa nel territorio dello Stato e che è altrimenti sottoposto alla giurisdizione italiana, privo di assistenza e di rappresentanza da parte dei genitori o di altri adulti per lui legalmente responsabili in base alle leggi vigenti nell’ordinamento italiano”⁶⁹⁷. Tale definizione, riferibile all’ordinamento italiano, è la fedele trasposizione di quanto ritenuto dall’Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR), secondo cui il minore non accompagnato è un soggetto che non abbia compiuto la maggiore età, figura destinataria di numerosi diritti, in ottemperanza con quanto previsto nella Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo, stipulata a New York nel 1989, ove è individuato il prioritario rispetto dell’interesse superiore del minore, sancito dal suo articolo 3.

¹⁰⁸ General Comment No. 6 (2005), Treatment Of Unaccompanied And Separated Children Outside Their Country Of Origin, par. 86; come chiarito dal Comitato ONU sui diritti del fanciullo, con riferimento proprio al rimpatrio di minori stranieri non accompagnati, “argomentazioni non basate sui diritti, come quelle riguardanti il generale controllo dell’immigrazione, non possono avere la precedenza rispetto alle considerazioni relative al superiore interesse del minore”.

¹⁰⁹ Rapporto di INTERSOS, *I minori stranieri non accompagnati lungo il confine settentrionale italiano*, pubblicato www.intersors.org nel 2017, reperibile online.

¹¹⁰ Si veda il rapporto di Oxfam, *op. cit.*

¹¹¹ Si veda il rapporto di Rosa Luxemburg Stiftung, *op. cit.*

¹¹² *Ibidem.*

¹¹³ Si vedano: Corte europea dei diritti dell'uomo, comunicazione del 2 febbraio 2017, ricorso n. 3571/17, *Sadio e altri c. Italia*; Corte europea dei diritti dell'uomo, comunicazione del 14 febbraio 2017, introdotto il 18 gennaio 2017, ricorso n. 5797/17, *Darboe e Camara*

accompagnati collocati in centri di accoglienza inadeguati. In sede giurisdizionale sono state constatate violazioni dell'articolo 3 e 8 della CEDU e dell'articolo 2 del I protocollo, ed è stato ordinato al Governo di trasferire i ricorrenti in strutture adeguate, in ordine a garantire loro condizioni di accoglienza conformi alle regole del diritto. Siffatti presupposti, invero, aumenterebbero la volontà da parte dei minori stranieri non accompagnati di presentare richiesta di protezione internazionale altrove, recandosi negli Stati membri individuati oltrepassando irregolarmente le frontiere interne. Tuttavia, la precarietà in cui versano tali figure vulnerabili è destinata ad aumentare una volta oltrepassato il confine italiano, i minori stranieri non sarebbero messi in condizione di esercitare i loro diritti¹¹⁴, non verrebbero, invero, informati circa la possibilità di presentare richiesta di protezione internazionale. Varrebbe la pena sottolineare che le attività della polizia francese violerebbero parimenti le disposizioni interne, non sarebbe nominato un tutore provvisorio e non sarebbero rispettati i termini di legge stabiliti di ventiquattro ore dal contatto del minore con le autorità nazionali, c.d. *jour franc*, previo l'eventuale allontanamento¹¹⁵. Pertanto, al minore non sarebbero attribuite le garanzie necessarie, come il diritto di informazione¹¹⁶, precludendogli la possibilità di presentare richiesta di protezione internazionale sul territorio francese e rilasciandogli immediatamente il *refus d'entrée*, violando i principi generali di presa a carico del minore¹¹⁷. A seguito del perdurare di tali inaccettabili criticità è stato presentato al tribunale di Nizza un ricorso a tutela di un minore straniero non accompagnato dodicenne, riammesso in Italia immediatamente dopo essere stato fermato alla stazione di Menton. Il giudice adito, con ordinanza, ha riconosciuto l'illeceità delle azioni, ordinando, altresì, al Prefetto delle Alps-Maritimes di contattare le autorità italiane, al fine di reintegrare il ricorrente nel territorio francese e di espletare le procedure necessarie richieste dalla legge¹¹⁸. Successivamente al giudizio, le modalità di respingimento alla frontiera appaiono totalmente differenti, ma certamente non lecite. Al fine di ottemperare formalmente alle disposizioni circa la riconsegna nel territorio italiano dei minori stranieri non accompagnati, la polizia francese modificherebbe la data di nascita dei minori colti durante l'attraversamento della frontiera, dichiarandone la maggiore età¹¹⁹. Analizzando complessivamente quanto accade tra Ventimiglia e Menton è agevole percepire la gravità delle violazioni perpetuate dalle autorità galliche, ove non sembrerebbe essere minimamente ottemperato il principio superiore interesse del minore¹²⁰. Una simile situazione non risulterebbe legittima nemmeno in ragione dell'ottemperanza di quanto previsto dall'Accordo di Chambéry, non potendosi giustificare una simile violazione sistematica di quasi la totalità dei diritti vantati dal minore¹²¹. L'abbandono a cui sono destinati i minori stranieri non accompagnati, invero, non si arresterebbe neppure una volta respinti verso l'Italia, luogo ove non si verifica la presa a carico del MSNA, escludendolo, nuovamente, dai circuiti dell'accoglienza¹²². Nonostante l'inasprimento delle misure di diniego di ingresso nel territorio francese, i respingimenti sistematici al confine non arrestano i soggetti intenzionati a presentare

c. Italia; Dansu e altri c. Italia, ricorso n. 16030/17; Corte europea dei diritti dell'uomo, comunicazione del 5 luglio 2017, introdotto 24 maggio 2017, ricorso n. 36986/17 *Bacary c. Italia*; M.A. *c. Italia*, ricorso n. 70583/17; *Jubail c. Italia*, ricorso n. 72234/17; *Bodiang c. Italia*, ricorso n. 47523/17; *Diakite c. Italia*, ricorso n. 44646/17; *Trawalli e altri c. Italia*, ricorso n. 47287/17.

¹¹⁴ Si veda il report di Oxfam, *op. cit.*

¹¹⁵ Articoli L213-2 e 221-5, *code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile*.

¹¹⁶ Si veda la lettera presentata da alcune ONG alle autorità competenti, finalizzata alla denuncia dei respingimenti dei minori stranieri non accompagnati, del 9 aprile 2018, reperibile online sul sito www.asgi.it.

¹¹⁷ Si veda il rapporto di INTERSOS, *op. cit.*

¹¹⁸ Tribunale amministrativo di Nizza, ordinanza del 22 gennaio 2018, n. 1800195.

¹¹⁹ La veridicità di quanto asserito non solo sarebbe comprovata dalle numerose testimonianze di minori stranieri non accompagnati, addirittura previamente identificati in Italia come minorenni, bensì parimenti dalle affermazioni di alcuni europarlamentari, i quali si sono recati personalmente al confine italo-francese al fine di accertare tali azioni, in una visita a sorpresa in data 31 marzo 2018. Si veda la lettera presentata da alcune ONG alle autorità competenti, finalizzata alla denuncia dei respingimenti dei minori stranieri non accompagnati, del 9 aprile 2018, reperibile online sul sito www.asgi.it.

¹²⁰ Donadio G., *op. cit.*, p. 127.

¹²¹ Si veda: ASGI – Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione, *Le riammissioni di cittadini stranieri a Ventimiglia (giugno 2015) – profili di illegittimità cit.*

¹²² Si veda il report di Oxfam, *op. cit.*

domanda di protezione internazionale al di fuori del territorio italiano, i quali, al fine di riuscita, intraprendono percorsi alternativi che solamente talvolta conducono i migranti nella meta sperata¹²³. La naturale conseguenza della sistematicità dei controlli posti dalle autorità francesi non comporterebbe l'arresto dei migranti dal superare il confine italiano, piuttosto li inviterebbe a creare percorsi alternativi, che consentano l'attraversamento della frontiera, a costo di rischiare la vita¹²⁴. È quanto emerge dai dati sconfortati circa il rinvenimento di corpi senza vita sul c.d. "percorso della morte"¹²⁵.

Il confine italo-francese risulta quasi essere inespugnabile, costringendo i migranti a stabilirsi, seppure temporaneamente, nel territorio della città di Ventimiglia. Ne sono testimonianza i numerosi campi di fortuna attrezzati dai cittadini dei Paesi terzi, che hanno confluìto nella istituzione del campo Roja, chiuso definitivamente dopo lo scoppio dell'epidemia da COVID19, cui scopo si individuava nel "contenimento"¹²⁶ di coloro che vagavano sul territorio di Ventimiglia, in attesa di superare il confine francese e di "evitare l'insorgere di accampamenti abusivi"¹²⁷. Tuttavia, la struttura presentava numerose criticità, anzitutto, il c.d. centro di transito, non corrispondeva ad alcuna base giuridica, interna o europea¹²⁸. Inoltre, la raccolta del materiale fotodattiloscopico, preordinata all'ingresso dei migranti nel campo, costituiva un deterrente, i cittadini dei Paesi terzi, invero, sfuggivano a tali controlli, al fine di non risultare nelle banche dati e di non essere inseriti nei circuiti di accoglienza italiana¹²⁹. Peraltro, le pratiche di 'decongestionamento', consistenti nel trasferimento degli ospiti verso gli *hotspot* (rivelati poco efficaci poiché coloro intenzionati a oltrepassare il confine intraprendono nuovamente il cammino verso il nord Italia¹³⁰), hanno dissotterrato l'esigenza di riformulare il sistema d'asilo europeo, testimoniando l'inadeguatezza di tali politiche. Sarebbero, dunque, necessarie delle risposte organiche dall'Unione, considerando le continue limitazioni alla libertà di circolazione e le sistematiche violazioni delle disposizioni del sistema europeo comune d'asilo attuate da alcuni Stati membri, idonee non solo a compromettere la tenuta dello spazio Schengen e a determinare il collasso degli Stati di frontiera, che si ritrovano a fronteggiare la crisi di Schengen e di Dublino in solitudine, bensì anche a minare la tutela di coloro i quali cercherebbero rifugio e speranza tra le mura della fortezza Europa. Al fine di arginare questi fenomeni sarebbe necessaria una riforma strutturale¹³¹, capace di valorizzare davvero il principio di solidarietà ed equa ripartizione delle responsabilità, sancito dall'articolo 80 TFUE, cui solleverebbe gli Stati sotto pressione da alcuni oneri, riuscendo altresì a migliorare le condizioni di asilo in cui versano i migranti, che risultano, in alcuni casi, eccessivamente precarie.

5.- Conclusioni

L'area Schengen costituisce il *milestone* dell'*acquis* europeo, la libertà di circolazione, eretta da anni a libertà fondamentale, si identifica come punto nevralgico dello spirito europeo. Tuttavia, siffatto principio non sembrerebbe trovare spazio universale nelle politiche adottate dagli Stati membri, convergendo nelle costruzioni di muri *de facto* come avvenuto a

¹²³Roxa Luxemburg Stiftung, *op. cit.*

¹²⁴Sul punto si veda: Pistoia E., *op. cit.*, p. 1 e ss.

¹²⁵ Trattasi di un sentiero boscoso e scosceso che parte da Grimaldi ed arriva fino a Menton. Tale strada alternativa non è presente sulle mappe, ma ha rappresentato da sempre luogo di attraversamento dei migranti, fu, infatti, battuto anche dagli ebrei al fine di scappare dal regime fascista. Grazie ad alcuni episodi di solidarietà spontanea, ad oggi, il percorso è segnalato, diminuendo il rischio di morti durante la traversata.

¹²⁶ Menghi M., *Le politiche di contenimento e pratiche di mobilità sul confine di Ventimiglia*, in *Mondi Migranti*, fascicolo n. 2, 2018, p. 36 e ss.

¹²⁷ Rapporto del Garante Nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, *Visita al campo di accoglienza sito a Ventimiglia presso lo scalo merci di proprietà di Rete Ferroviaria Italiana - Campo Roja*, Roma 26/12/2016, prot. 5/2016.

¹²⁸ Si vedano: Aru S., *op. cit.*, p. 1619 e ss.; Menghi M., *op. cit.*, p. 36 e ss.

¹²⁹ Sul punto: Aru S., *op. cit.*

¹³⁰ Si veda Rosa Luxemburg Stiftung, *op. cit.*

¹³¹ Pistoia E., *op. cit.*, p. 1 e ss.

Ventimiglia. Simili barriere, invero, fotografano lo stato di salute dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, restituendo un chiaro prospetto delle difficoltà di applicazione dello *animus* di Tampere, cui la libertà costituiva elemento nodale e imprescindibile, meritevole delle riduzioni delle sovranità statali. Successivamente agli attacchi terroristici e alla crisi dei migranti sofferta dagli Stati membri, la centralità della libertà di circolazione sembra aver lasciato spazio al paradigma securitario, indirizzando le politiche europee verso il rafforzamento della c.d. *fortezza Europa*. In questo scenario, invero, gli assetti valoriali di solidarietà ed equa ripartizione delle responsabilità, stabiliti dall'articolo 80 TFUE, su cui dovrebbe fondarsi il governo europeo delle migrazioni, non appaiano trovare sufficientemente spazio, convergendo in una gestione pressoché individualista del fenomeno migratorio. Questa è responsabile parimenti dei *deficit* di sicurezza subiti dagli Stati frontalieri, sobbarcati dalle adempimenti di un sistema comune europeo d'asilo fortemente squilibrato. Il ricorso sistematico al ripristino dei controlli alle frontiere interne, perpetuato dagli Stati membri, conferma la necessità di rivalutare gli istituti posti alla base del sistema europeo comune d'asilo, sia a tutela degli Stati di frontiera, sia a tutela dei diritti dei migranti, ingiustamente calpestati a causa delle difficoltà di gestione di un simile fenomeno. Siffatto ripensamento sembrerebbe essere stato posto alla base del nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo, presentato dalla Commissione europea nel settembre 2020. Il pacchetto normativo dovrebbe assumere carattere di discontinuità con le disposizioni in materia attualmente in vigore, promuovendo, nello specifico, un approccio solidale, al fine di non opprimere i sistemi d'accoglienza nazionali, evitando il profilare di movimenti secondari, causa dell'innalzamento dei muri nell'area Schengen. Tuttavia, tali premesse non parrebbero soddisfare le aspettative, il cambio di rotta auspicato dagli Stati frontalieri, invero, non sarebbe stato raggiunto, quest'ultimi resterebbero, di fatto, investiti dalla "responsabilità sproporzionata"¹³² nella gestione del fenomeno migratorio, finora sofferta. Nonostante la corretta individuazione dei cortocircuiti del sistema europeo d'asilo nel Regolamento (UE) n. 604/2013, c.d. Regolamento Dublino III, convergente nella rifusione dello stesso nel nuovo Regolamento sulla gestione della migrazione e dell'asilo, l'assenza di modifiche radicali non risulterebbe idonea a superare le difficoltà sofferte. Invero, sebbene l'obiettivo dichiarato si ravveda nell'efficace redistribuzione delle pressioni lamentate dagli Stati di frontiera, l'assenza di obbligatorietà di rimpatri sponsorizzati e ricollocazioni a carico degli altri Stati membri, in regime di ordinarietà, non soddisferà tale aspettativa. Ne sono manifestamente esempio le due Decisioni 2015/1523 e 2015/1601 del Consiglio europeo, atte ad alleggerire le pressioni sofferte da Grecia ed Italia, istituendo un sistema di ricollocazione, rivelatosi non esattamente funzionale. Pertanto, le iniquità sofferte dagli Stati frontalieri potranno essere risolte esclusivamente attraverso un approccio più radicale, riformulando *tout court* il sistema Dublino, ampiamente ritenuto simbolo del fallimento delle politiche d'asilo precedenti. Il mancato superamento dei criteri di determinazione della competenza dello Stato membro circa l'esame di protezione internazionale, stabiliti dall'articolo 7 del Regolamento e che si traducono nel più pregnante cortocircuito di tutto il sistema, costituisce un chiaro fallimento delle mire rivoluzionarie della Commissione. La residualità applicativa dei criteri gerarchicamente anteposti al criterio del Paese di primo ingresso – preservazione del nucleo familiare e possesso di un titolo di soggiorno valido in uno Stato membro –, che ha determinato l'appesantimento dei sistemi d'accoglienza degli Stati di frontiera, occupati nella gestione delle frontiere esterne e nell'esame delle richieste di protezione internazionale, non lascia affatto sperare in una gestione solidale delle migrazioni. Al contrario, restituisce il disegno di un assetto normativo distante dalla reale fisionomia del fenomeno, così come dichiarato dall'Avvocato generale Sharpston¹³³, in cui soventemente si ignora la mancata presenza di vie d'accesso legali e il conseguente ricorso sistematico a percorsi illeciti da parte di coloro i quali desiderano

¹³² COM (2020) 609 final, p. 2.

¹³³ Conclusioni dell'Avvocato Generale della sentenza dell'8 giugno 2017, cause riunite C-490/16 e C-646/16, AS c. *Repubblica Slovena e Jafari c. Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl*.

stanzarsi nel territorio europeo, accalcandosi alle frontiere esterne, che restano l'unica alternativa d'ingresso. Da ciò, conseguentemente, deriva un'eccessiva responsabilità degli Stati frontalieri di governo delle migrazioni, cui il corretto funzionamento si rivela strumentale alla fruibilità della libertà di circolazione nello spazio europeo, di cui beneficiano egualmente tutti gli Stati membri. Tuttavia, a causa di queste iniquità, le autorità nazionali frontaliere hanno, per anni, adottato una politica di *laissez-passer*, volta ad eludere le disposizioni normative europee e, più nello specifico, atta a non risultare competenti circa l'esame della domanda di protezione internazionale avanzata dai cittadini terzi, violando il Regolamento EURODAC. Il risultato, dunque, è un aumento sproporzionato dei movimenti secondari, fenomeno fortemente osteggiato dagli attori europei, foriero di spostamenti incontrollati che non si sposerebbero con le esigenze di sicurezza richieste dagli Stati membri. Nonostante siffatte necessità rappresentano, giustamente, uno dei caposaldi dell'area Schengen, l'eccessivo rafforzamento dei controlli alle frontiere esterne non costituisce una soluzione alle disfunzionalità della gestione delle migrazioni. La più recente proposta di istituzione di un meccanismo di *screening* pre-ingresso alle frontiere esterne, volto a ridurre l'ingresso dei cittadini terzi sul territorio europeo, ne è un esempio. Da un lato, l'esigenza di accelerazione dei controlli comporterebbe una plausibile compromissione del principio di *non-refoulement*. Le verifiche dovrebbero essere espletate in un termine di cinque giorni e indirizzate a soggetti predeterminati, rischiando di istituire un assetto di automazione nel riconoscimento di categorie di vulnerabilità preimpostate, allontanandosi da contenuto dell'articolo 33 della Convenzione di Ginevra, che sancisce l'individualità dell'esame delle condizioni del soggetto ai fini di riconoscimento dello *status* di rifugiato. Dall'altro, l'assenza di modifiche sostanziali circa la gestione delle frontiere esterne che, *de facto*, resterebbe a carico dello Stato frontaliero, salvo in condizioni di emergenza, non restituirebbe un panorama che differisce da quello plasmato dalle disposizioni europee d'asilo in vigore, riproponendo un disegno già conosciuto e, purtroppo, fallimentare. Ciò che rileva, dunque, è che le proposte della Commissione non sarebbero idonee a superare l'*empasse* in cui versa il sistema europeo comune d'asilo. Gli eccessivi individualismi nazionali non sarebbero superati, le proposte in ambito solidaristico non rappresentano un'effettiva base di rilancio della gestione delle migrazioni, ciò presumibilmente causato dalla riluttanza degli Stati membri di applicare quanto disposto dall'articolo 80 TFUE. Il nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo sembrerebbero ripresentare le medesime criticità parimenti in relazione al trattamento del migrante. L'assenza della volontà del migrante circa il luogo ove richiedere protezione internazionale nei criteri di determinazione di competenza da un lato, le chiare strategie di accelerazione e rafforzamento delle politiche di respingimento, presenti nella proposta della Commissione, dall'altro, restituiscono il prospetto di un sistema europeo d'asilo che non vira verso l'*humanitarian approach* tanto auspicato dalla dottrina. Al contrario, l'eterna assenza di implementazione delle vie legali d'accesso e l'occasione sfuggita dagli organi europei di istituire la concessione del visto per ragioni umanitarie¹³⁴ sembrano suggerire la volontà di creare uno spazio sempre meno accessibile da chi scappa dal proprio Paese d'origine, confluendo nella costruzione della *fortezza Europa*. Simile scenario si accorda con la continua erezione di muri impervi da parte degli Stati membri, che ostacolano la libertà di circolazione delle persone, determinando il profilare di fenomeni come quello a Ventimiglia, in cui migliaia di cittadini terzi versano in uno *status* indefinito, non tutelante né i loro diritti fondamentali, né le esigenze di sicurezza europee. Sarebbe necessario, pertanto, ripensare sostanzialmente al sistema europeo comune d'asilo, garantendo un approccio umanitario e solidaristico nel governo delle migrazioni, unico idoneo a sollevare gli Stati frontalieri dalle pressioni finora sofferte e a restituirne una gestione equa. Tale assetto sarebbe raggiungibile sia attribuendo maggiore decisionalità nella scelta del migrante ove presentare richiesta di protezione internazionale e sia applicando le disposizioni in materia di mutuo riconoscimento parimenti

¹³⁴ Corte di giustizia, sentenza del 7 marzo 2017, C-638/16, *X and X v État belge*.

per quelle positive inerenti al rilascio della protezione internazionale, stabilendo ai migranti il diritto alla libertà di circolazione.

INDICE

Introduzione	p. 1
Capitolo I: Lo Spazio Schengen: dalla sua introduzione alle recenti proposte di modifica	
1.1 La creazione di un mercato interno per la libera circolazione delle persone: gli accordi di Schengen	p. 6
1.2 Il trasferimento dell'acquis di Schengen all'interno del diritto comunitario	p. 13
1.3 Lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia	p. 19
1.3.1 La prassi delle deroghe nazionali: il ripristino dei controlli alle frontiere interne	p. 37
1.3.2 Le recenti proposte di modifica dello Spazio Schengen	p. 46
Capitolo II: Il codice frontiere Schengen e il rafforzamento dei controlli delle frontiere esterne	
2.1 Dallo spazio Schengen alla creazione di un vero e proprio codice: il Regolamento 562/2006	p. 59
2.1.1 L'inadeguatezza del Titolo III del regolamento 562/2006, la formulazione di un nuovo codice (regolamento 1051/2013) e la sua codificazione nel regolamento 399/2016	p. 65
2.2 Il consolidamento del principio di libertà di circolazione: la soppressione dei controlli alle frontiere interne e il paradigma securitario	p. 72
2.2.1 Sicurezza nazionale: l'attività di controllo intra-frontaliero degli Stati membri e la giurisprudenza della Corte di giustizia	p. 77
2.3 L'esigenza di rafforzare i controlli alle frontiere esterne: l'istituzione di Frontex	p. 82
2.3.1 Le funzioni di Frontex: dalle operazioni congiunte al ruolo nella gestione degli hotspot	p. 89
2.3.2 Le criticità emerse dall'attività dell'Agenzia: l'inchiesta del Mediatore europeo OI/5/2012	p. 92
2.3.3 La previsione di un sistema di reclamo individuale e il problema dell'accountability	p. 95
Capitolo III: La mancata soddisfazione delle condizioni di ingresso: il principio di non refoulement, la direttiva rimpatri e il ruolo della solidarietà nella gestione delle materie di immigrazione e asilo nell'Unione europea	
3.1 Le condizioni di ingresso per il superamento delle frontiere esterne dell'Unione europea e il principio di <i>non-refoulement</i>	p. 104
3.1.1 Le politiche di respingimento in caso di mancata soddisfazione delle condizioni di ingresso: la direttiva rimpatri e la procedura accelerata alle frontiere esterne nel nuovo Patto sull'immigrazione e l'asilo	p. 112
3.2 L'individuazione dello Stato competente all'esame della domanda di protezione internazionale e il "cortocircuito" del Regolamento Dublino III	p. 121

3.2.1 I primi tentativi di introduzione dei sistemi di ricollocazione e il difficile superamento del criterio dello Stato di primo ingresso	p. 128
3.2.2 La politica dell'Unione europea in materia di movimenti secondari: la deroga al principio della libertà di circolazione <i>ratione personae</i>	p. 136
3.2.3 L'istituzione della nuova Agenzia dell'Unione europea per l'asilo	p. 142
3.3 Il principio di solidarietà ed equa ripartizione delle responsabilità: i tentativi (fallimentari) di applicazione, le recenti proposte e la difficoltà di ottemperare alla solidarietà <i>de facto</i>	p. 148

Capitolo IV: Il caso Ventimiglia

4.1 Le disposizioni francesi sul controllo delle persone, l'accordo di Chambéry e la conformità con il codice frontiere Schengen: la libertà di movimento al confine italo-francese è effettiva?	p. 162
4.1.1 <i>Time of crisis</i> : l'implementazione e l'inasprimento dei controlli durante le crisi del 2011 e 2015	p. 167
4.2 Le criticità della frontiera italo-francese: la detenzione, i respingimenti, le pratiche di deportazione e la conformità con il diritto dell'Unione europea	p. 174
4.2.1 La violazione del principio del superiore interesse del minore e i respingimenti dei minori stranieri non accompagnati in deroga alla disciplina del Regolamento Dublino III	p. 182
4.3 Le conseguenze dell'inaccessibilità sul territorio francese: i tentativi di attraversamento della frontiera e le condizioni di vita dei migranti a Ventimiglia	p. 191
4.3.2 L'istaurazione della frontiera <i>de facto</i> : i campi di "fortuna", il Campo Roja, verso la criminalizzazione della solidarietà?	p. 196
Conclusioni	p. 205
Bibliografia	p. 208
Giurisprudenza	p. 220

BIBLIOGRAFIA

Adinolfi A., *Politica dell'immigrazione dell'Unione Europea e lotta al terrorismo*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, fascicolo n. 3, 2008, p. 483 e ss.

Algotino A., *L'esternalizzazione soft delle frontiere e il naufragio della costituzione*, in *Costituzionalismi*, fascicolo n. 1, 2017, p. 139 e ss.

Algotino A., *La direttiva "rimpatri": la fortezza Europea alza le mura*, in *MINORIGIUSTIZIA*, fascicolo n. 3, 2008, p. 13 e ss.

Anafé, *Persona non grata. Conseguenze delle politiche migratorie e di sicurezza alla frontiera franco-italiana. Resoconto delle osservazioni effettuate nel 2017-2018*, reperibile online sul sito www.anafe.org, pubblicato il 19 gennaio 2019.

Aris Escarcena J. P., *Christian charity as the last line of defense for migrants in Ventimiglia*, in *Europe and the Refugee Response – a Crisis of Values?*, (a cura di) Goz'dziak E. M., Main I., Suter B., Routledge, 2020, p. 253 e ss.

Aru S., *Abandonment, Agency, Control: Migrants' Camps in Ventimiglia*, in *Antipode*, fascicolo n. 56, 2021, p. 1619 e ss.

ASGI – Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione, *Le riammissioni di cittadini stranieri a Ventimiglia (giugno 2015) profili di illegittimità*, report reperibile online sul sito www.asgi.it, p. 2.

ASGI – Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione, *Confine italo-francese: una frontiera in cui si continua a morire*, reperibile online sul sito www.asgi.it pubblicato in data 11 febbraio 2022

Bertolino C., *Le politiche europee in tema di controlli alle frontiere, asilo e immigrazione, a dieci anni dal Trattato di Lisbona*, in *federalismi.it*, fascicolo 19/2020, p. 361 e ss.

Borraccetti M., *Il nuovo patto europeo sull'immigrazione e l'asilo: continuità o discontinuità col passato?*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, fascicolo n.1/2021, p. 1 e ss.

Borraccetti M., *Schengen o dell'Unione europea: rafforzamento o dissolvimento?*, in *Quaderni costituzionali*, fascicolo n. 1, 2016, p. 127 e ss.

Caggiano G., *Are you serious? Il diritto europeo delle migrazioni dopo la fine dell'emergenza alla frontiera orientale dell'Unione*, in *Freedom, Security and Justice*, fascicolo n. 2, 2017, p. 7 e ss.

Carrera S., *The EU Border Management Strategy FRONTEX and the Challenges of Irregular Immigration in the Canary Islands*, in *Centre European Policy Studies*, volume n. 261, 2007, p. 1 e ss.

Cecchini C. L., Crescini G., Fachile S., *L'inefficacia delle politiche di rimozione degli "effetti collaterali" nell'ambito dell'esternalizzazione con particolare attenzione al resettlement. La necessità di vie legali effettive e vincolanti*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, fascicolo n. 2, 2018, p. 1 e ss.

Celoria E., *La normalizzazione della detenzione amministrativa alle frontiere esterne dell'Unione europea nel nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo*, in *Freedom Security and Justice*, fascicolo n.2, 2021, p. 43 e ss.

Celoria E., *Stranieri trattenuti alle frontiere esterne dell'Unione: il quadro di garanzie individuato dalla Corte di giustizia e le sfide del Nuovo patto sull'immigrazione e l'asilo*, in *European papers*, volume 5, fascicolo n.3, p. 1385 e ss.

Cometti M., *La nuova Agenzia dell'Unione europea per l'asilo: verso un effettivo meccanismo di monitoraggio del SECA?*, in *ADiM Blog*, Gennaio 2022, reperibile online.

Cometti M., *La trasformazione dell'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo in un'Agenzia per l'asilo: una lettura in prospettiva della proposta di riforma nel contesto del nuovo Patto europeo su migrazione e asilo*, in *Freedom, Security and Justice*, fascicolo n. 2, 2021, p. 71 e ss.

Cornelisse G., *What's wrong with Schengen? Border disputes and the nature of integration in the area without borders*, in *Common market law review*, volume 51, 2014, p. 741-770.

De Bruycker P., *The European Border and Coast Guard a New Model Built on an Old Logic*, in *European Papers*, fascicolo 1 numero 2, 2016, p. 561 e ss.

De Pascale P., *Il Patto per la migrazione e l'asilo: più ombre che luci*, in *AISDUE*, fascicolo n. 1, 2020, p. 1 e ss.

Di Pascale A., *Respingimento dello straniero e controllo delle frontiere interne ed esterne nel diritto dell'UE*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, fascicolo n. 2/2020, p. 1 ss.

Di Stasi A., Rossi S. L., *Lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia. A vent'anni del Consiglio europeo dei diritti fondamentali*, in *European Legal Studies*, 2020, p. 10 ss.

Donadio G., *The irregular Border: Theory and Praxis at the Border of Ventimiglia in the Schengen Area*, (a cura di) Amigoni L., Aru S., Bonin I., Proglia G., Vergnano C., in *Debordering Europe – Migration and control Across the Ventimiglia Region*, Palgrave macmillan, 2020, p. 109 e ss.

Fano M., Paradiso C., *Malati di confine, analisi di un anno di report medicali alla frontiera di Ventimiglia*, reperibile online su sito www.parolediconfine.com, pubblicato il 30 maggio 2018.

Favilli C., *La crisi del sistema Dublino: quali prospettive?*, in M. Savino (a cura di), *La crisi migratoria tra Italia e Unione europea: diagnosi e prospettive*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2017, p. 286.

Favilli C., *La politica dell'Unione in materia d'immigrazione e asilo – carenze strutturali e antagonismo tra gli Stati membri*, in *Quaderni costituzionali*, fascicolo n. 2, 2018, p. 361 e ss.

Frasca E., *Il Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo tra evoluzioni, tendenze e contraddizioni del diritto dell'Unione europea*, in *Costituzionalismo.it*, fascicolo 2|2021, p. 21 e ss.

Giliberti L., *Il ritorno delle frontiere interne in Europa e la solidarietà ai migranti in transito: il caso della Val Roja*, in *REMU Rev. Interdiscip. Mobil. Hum*, volume n. 28/58, 2020, p. 69 e ss.

Giliberti L., Queirolo Palmas L., *Solidarities in Transit on the French-Italian Border: Ethnographics Account from Ventimiglia and the Roya Valley*, (a cura di) Ambrosi M., Cinalli M., Jacobson D., in *Migration, Borders and Citizenship – Between the Policy and the Public Spheres*, Palgrave macmillan, 2020, p. 109 e ss.

Giubboni S., *Immigrazioni e politiche dell'Unione europea dal Trattato di Roma alla Costituzione per l'Europa*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, fascicolo n.2, 2005, p. 1 e ss.

Gjergji O., Vignola R., *Riprendersi gli spazi: costruire nuove narrazioni sull'accoglienza. Il caso Ventimiglia*, in *OBCT Occasional papers*, fascicolo n.2, p. 3 e ss., 2020.

Gkliati M., Rosenfeldt H., *Accountability of the European Border and Coast Guard Agency: developments, legal standards and existing mechanism*, in *RLI Working Paper*, fascicolo n.30, 2018, p. 10 e ss.

Gottardi D., *La normativa e le politiche europee recenti sull'immigrazione. Due volti o uno solo?*, in *Lavoro e diritto*, fascicolo n. 4, 2009, p. 517 e ss.

Groenedijk K., *Reinstatement of Controls at the Internal Borders of Europe: Why and Against Whom?*, in *European Law Journal*, 2004, p. 151 ss.

Guelfi P., *L'integrazione dei cittadini dei paesi terzi in Europa*, in *Affari sociali internazionali*, fascicolo 4, 2004, p. 91 e ss.

Guild E., Brouwer E., Groenendijk K., Carrera S., *What's happening to the Schengen borders?*, in *Liberty and Security in Europe*, no. 86, 2016, p. 1 ss.

Guild E., Carrera S., *The European Union's Area of Freedom, Security and Justice ten years on*, in *Centre for European Policy Studies*, 2010.

INTERSOS, *I minori stranieri non accompagnati lungo il confine settentrionale italiano*, reperibile online sul sito www.intersors.org, pubblicato nel 2017.

Liguori A., Ricciuti N., *Frontex ed il rispetto dei diritti umani nelle operazioni congiunte alle frontiere esterne dell'Unione europea*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, fascicolo n.6, p. 539 e ss., 2012.

Maneggia A., *Le "nuove" minacce al sistema Schengen in tempo di Covid-19 e il ruolo della Commissione europea*, in *Dirittifondamentali.it*, fascicolo n. 3/2020, 2020.

Marchegiani M., *Il principio di non-refoulement ai tempi del Covid-19*, in *Diritti, Immigrazione e Cittadinanza*, fascicolo n. 3, 2021, p. 29 e ss.

Menghi M., *Le politiche di contenimento e pratiche di mobilità sul confine di Ventimiglia*, in *Mondi Migranti*, fascicolo n. 2, 2018, p. 36 e ss.

Morgese G., *La "nuova" solidarietà europea in materia di asilo e immigrazione: molto rumore per poco?*, in *Federalismi.it*, fascicolo n. 35, 2020, p. 16 e ss.

Morgese G., *La riforma del sistema Dublino: il problema della condivisione delle responsabilità*, in *Diritto pubblico*, fascicolo n. 1, 2020, p. 97 e ss.

Morgese G., *Recenti sviluppi della normativa dell'Unione europea concernente il sistema Schengen*, in *SudinEuropa.net*, 2013.

Moschetta M. T., *L'impasse Dublino: l'incompiuta riforma dei criteri di competenza nella proposta di regolamento su asilo e immigrazione*, in *AISDUE*, fascicolo n. 6, 2020, p. 78 e ss.

Nascimbene B., Di Pascale A., *Le frontiere nel diritto dell'Unione europea: norme, evoluzione, significato*, in *Eurojus*, fascicolo n. 3/2020, p. 51 ss.

Nascimbene B., *Refugees, The European Union and The 'Dublin System'. The Reasons for a Crisis*, in *European Papers*, vol. 1, fascicolo n. 1, 2016.

Oxfam, *Se questa è Europa – La situazione dei migranti al confine italo francese di Ventimiglia*, pubblicato su www.oxfam.org il 15 giugno 2018.

Palladino R., *Patto sulla migrazione e l'asilo: verso nuove regole per i rimpatri*, in *AISDUE*, fascicolo n. 5, 2020, p. 63 e ss.

Papa M. I., *Crisi dei rifugiati e principio di solidarietà ed equa ripartizione delle responsabilità tra gli Stati membri dell'Unione europea*, in *Costituzionalismo.it*, fascicolo n. 3, 2016, p. 287 e ss.

Pastore F., *Lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia: implicazioni per l'Italia*, ASGI, 1998.

Pirola F., *Frontiere "interne" e frontiere "esterne" pari non sono: i nuovi muri europei all'esame della Corte di giustizia*, in *Dirittifondamentali.it*, fascicolo n.1, 2019, p. 1 e ss.

Pistoia E., *Il muro invisibile, ma impervio di Ventimiglia*, in *federalismi.it*, fascicolo n. 3, 2018, p. 1 e ss.

Refugee Rights Europe, *In Dangerous transit – filling information gaps relating to refugees and displace people in Ventimiglia, Italy*, reperibile online sul sito www.resourcecentre.savethechildren.net, pubblicato nel 2017.

Restuccia L., *Tra la retorica e i fatti del nuovo patto europeo sulla migrazione e l'asilo*, in *Osservatorio sulle attività delle organizzazioni internazionali e sovranazionali, universali e regionali, sui temi di interesse della politica estera italiana*, fascicolo n. 2-2020, p. 98 e ss.

Rizza L., *La riforma del sistema Dublino: laboratorio per esperimenti di solidarietà*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, fascicolo n. 1, 2018, p. 1 e ss.

Romano A., *La Corte di giustizia e la direttiva “rimpatri”*, in *Questione giustizia*, fascicolo n. 3, 2014, p. 106 e ss.

Rosa Luxemburg Stiftung, *“Il lato spietato della Costa Azzurra”: violazioni dei diritti dei migranti e dei rifugiati alla frontiera franco italiana*, reperibile online sul sito www.amnesty.it, pubblicato il 9 giugno 2020.

Ruotolo G. M., *Sulle recenti misure di ristabilimento dei controlli ad alcune frontiere interne alla luce del Codice frontiere Schengen 2016*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, fascicolo n. 2-3/2016, 2016, p. 375 ss.

Russo T., *Quote di ricollocazione e meccanismo di solidarietà: le soluzioni troppo ‘flessibili’ del Patto dell’Unione europea su migrazione e asilo*, in *Freedom, Security and Justice*, fascicolo n. 2, 2021, p. 281 e ss.

Salomon S., Rijpma J., *A Europe Without Internal Frontiers: Challenging the Reintroduction of Border Controls in the Schengen Area in the Light of Union Citizenship*, in *German Law Journal*, fascicolo 2021, 2021, p. 1 e ss.

Savino M., *La crisi dei confini*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, fascicolo n.3, 2016, p. 739 e ss.

Scissa C., *Il nuovo patto sulla migrazione e l’asilo dalla prospettiva della vulnerabilità: un’occasione mancata*, in *Freedom, Security and Justice, European Legal Studies*, fascicolo n. 2, p. 351 e ss., 2021.

Tas S., *Frontex actions: out of control? The complexity of composite decision-making procedure*, in *TARN Working Papers*, fascicolo n3/2020, p. 2 e ss.

Tonoletti B., *Confini diritti migrazioni. Catastrofe e redenzione dei diritti europeo*, in Cortese F., Pelacani G. (a cura di), *Il diritto in migrazione, studi sull’integrazione giuridica degli stranieri*, p. 55 e ss., 2017.

Van der Woude M., *A Patchwork of Intra-Schengen Policing: Border Games over National Identity and National Sovereignty*, in *Theoretical Criminology*, fascicolo n.1, 2020, p. 110 e ss.

Zorzi Giustinani F., *Da Frontex alla Guardia di frontiera e costiera europea: novità in tema di gestione delle frontiere esterne*, in *Diritto pubblico comparato*, fascicolo n. 2, 2017, p. 523 e ss.

GIURISPRUDENZA

Corte di Giustizia

Corte di giustizia del 16 giugno 2005, causa C-105/03, *Pupino*.

Corte di giustizia, sentenza del 22 giugno 2010, cause riunite C-188/10 e C-189/10, *Aziz Melki, Sélim Abdeli c. Cour de cassation*.

Corte di giustizia, sentenza del 21 dicembre 2011, causa C-411/10, *N.S. c. Secretary of State for the Home Department*.

Corte di giustizia, pronuncia 2/13 del 18 maggio 2014.

Corte di Giustizia, nello specifico nella sentenza della sentenza del 26 luglio 2017, causa C-464/16, *Khadija Jafari e Zainab Jafari contro Bundesamt für Fremdenwesen und Asy.*

Corte di giustizia, sentenza del 19 marzo 2019, causa c-444/17, *Préfet des Pyrénées-Orientales contro Abdelaziz Arib e A.*

Corte di giustizia, sentenza del 2 aprile 2020, cause riunite C-715/17, C-718/17 e C-719/17, *Commissione europea c. Repubblica di Polonia, Commissione europea c. Ungheria, Commissione europea c. Repubblica ceca.*

Corte di giustizia, sentenza del 14 maggio 2020, cause riunite C-924/19 PPU e C-925/19 PPU, *FMS e altri.*

Corte europea dei diritti dell'uomo

Corte europea dei diritti dell'uomo, Grande Camera, sentenza del 21 gennaio 2011, ricorso n. 30696/09, *M.S.S. c. Belgio e Grecia.*

Corte europea dei diritti dell'uomo, comunicazione del 2 febbraio 2017, ricorso n. 3571/17, *Sadio e altri c. Italia.*

Corte europea dei diritti dell'uomo, comunicazione del 14 febbraio 2017, introdotto il 18 gennaio 2017, ricorso n. 5797/17, *Darboe e Camara c. Italia.*

Corte europea dei diritti dell'uomo, comunicazione del 5 luglio 2017, introdotto 24 maggio 2017, ricorso n. 36986/17 *Bacary c. Italia.*

ABSTRACT

La libertà di movimento delle persone è una libertà fondamentale, perseguita nell'area Schengen fin dalle prime scaturigini. Il trasferimento dell'*acquis* di Schengen nell'ordinamento giuridico europeo ha, conseguentemente, trasportato simile principio nell'Unione europea. Tuttavia, lo spazio senza controlli alle frontiere interne è stato vittima di due eventi che hanno notevolmente compromesso il godimento del diritto alla libertà di circolazione delle persone: la crisi dei migranti del 2015 e la più recente pandemia da Covid-19. Siffatti episodi hanno dissotterrato alcune lacune e disfunzionalità dello spazio Schengen, provocando la medesima reazione tra gli Stati membri, i quali hanno sistematicamente fatto ricorso alle disposizioni presenti nel Capo II del Titolo III del codice frontiere Schengen, concernente le procedure di ripristino dei controlli alle frontiere interne. In questo scenario, dunque, la libertà di circolazione appare preordinata alle volontà nazionali circa la fruizione da parte delle persone di siffatto principio, limitandola gravemente specialmente per i cittadini dei Paesi terzi che richiedono asilo nel territorio europeo. Ne è esempio lampante la Francia, la quale dal 2011 sistematicamente ha ripristinato i controlli al confine con l'Italia, allo scopo di contenere i movimenti irregolari dei migranti (c.d. movimenti secondari). Siffatta pratica, tuttavia, risulta idonea a fornire un quadro dettagliato delle modalità di gestione del fenomeno migratorio, gli Stati membri non sarebbero dare effettività a quanto disposto dall'articolo 80 TFUE, che stabilisce l'obbligatorietà di un approccio solidare delle migrazioni, ripartendo le responsabilità equamente tra gli attori europei. Simile approccio individualista, invero, sarebbe il risultato di una politica europea in materia di asilo timida, idonea ad acuire siffatti nazionalismi, basti pensare sia alle disposizioni in materia di controllo alle frontiere esterne sia a quelle stabilite dal Regolamento Dublino III, entrambe origine delle pressioni fortemente sofferte dagli Stati di frontiera. Questi, infatti, risultano fortemente sobbarcati delle incombenze della gestione delle migrazioni, occupandosi sia del governo delle frontiere esterne, essenziale per la sicurezza europea e sia dell'esame delle richieste di protezione internazionali avanzate. Tale condizione

è madre del malfunzionamento del sistema europeo comune d'asilo, che ha determinato l'innalzamento di muri nel territorio europeo come quello a Ventimiglia. Tuttavia, il recente pacchetto di proposte avanzato dalla Commissione europea, confluito nel Patto sulla migrazione e l'asilo, nonostante muova dalla consapevolezza di un cambiamento di rotta, non sembrerebbe risolvere le asimmetrie che determinano il malfunzionamento del sistema d'asilo e la compromissione della libertà di movimento. Il presente elaborato assume l'obiettivo di analizzare simile scenario allo scopo di comprendere le ragioni soggiacenti alla sofferenza dell'area Schengen, concludendo con il tentativo di individuare alcune soluzioni. Si procederà con la disamina dell'evoluzione normativa dal primo accordo Schengen del 1985 fino ad oggi, verrà analizzato il codice frontiere Schengen, atto regolatore dell'area senza controlli alle frontiere interne, focalizzandosi principalmente sulle disposizioni stabilite dal Capo II del Titolo III, evidenziandone le criticità. Successivamente verrà affrontato ciò che accade effettivamente alla frontiera italo-francese, con particolare attenzione alla città di Ventimiglia, nel tentativo di individuare la conformità di ciò che si verifica con il diritto europeo, analizzando, altresì, gli istituti del diritto interno francese, atti al controllo sulle persone, rapportandolo con l'Accordo bilaterale, stipulato tra Francia e Italia, c.d. Accordo di Chambéry.

Freedom of movement of persons is a fundamental right, pursued in the Schengen area since its inception. The transfer of the Schengen acquis into the European legal order has consequently brought this principle into the European Union. However, the area without internal border controls has been victim of two events that have compromised the enjoyment of the right to free movement of people: the crisis of migrants in 2015 and the most recent Covid-19 pandemic. These events have uncovered some shortcomings and dysfunctional aspects of the Schengen area, causing the same reaction among Member States, which have systematically used the provisions of Chapter II of Title III of the Schengen Borders Code, on the procedures for the reintroduction of controls at internal borders. Therefore, in this scenario, national will appears to be able to decide whether guarantee freedom of movement of persons, severely limiting it, especially for third-country nationals seeking asylum on European territory. France has systematically restored controls at the border with Italy since 2011, to contain irregular movements of migrants (c.d. secondary movements), becoming an example of this tendency. Such practice, however, is appropriate to provide a detailed picture of the management of the migration phenom, Member States would not give effect to the provisions of Article 80 TFEU, which establishes the obligation of a solid approach to migration, sharing responsibilities equally among European actors. Such an individualistic approach would, in fact, be the result of a timid European asylum policy, capable of exacerbating such nationalisms. It is enough to consider both the provisions on control at the external borders and those laid down by the Dublin III Regulation, which are the source of the pressure that the border States have to endure. They are in fact heavily burdened with the tasks of managing migration, dealing with both the government of the external borders, which is essential for European security, and the examination of the requests for international protection. This condition is at the root of the malfunctioning of the common European asylum system, which has led to the building of walls in European territory such as that at Ventimiglia. Whilst the recent package of proposals put forward by the European Commission, which has been incorporated into the Pact on Migration and Asylum, was driven by an awareness of a change of course, it would not seem to solve the asymmetries that determine the malfunction of the asylum system and the impairment of freedom of movement. The purpose of this paper is to analyse this scenario in order to understand the underlying reasons for the suffering of the Schengen area, and to conclude with an attempt to find solutions. The examination of the evolution of legislation from the first Schengen Agreement of 1985 until today will be drawn and the Schengen Borders Code, the regulatory act of the area without internal border controls, will be analysed, focusing mainly

on the provisions laid down in Chapter II of Title III, highlighting the critical points. Subsequently, what is actually happening at the Italian French border will be addressed, with particular attention to the city of Ventimiglia, in an attempt to identify the conformity with European law, analysing, also, institutions of French domestic law, capable of controlling persons, in relation to the bilateral agreement between France and Italy, c.d. Chambéry Agreement.