

Questione di frontiere

Il sistema Schengen nasce nel 1985 quando Francia, Germania e i tre Paesi Benelux decisero di cooperare al di fuori della cornice dei trattati comunitari, stipulando un accordo per rimuovere gradualmente i controlli tra le loro frontiere interne e collaborare nella tutela delle frontiere esterne. Negli Anni '90 molti altri Stati aderirono al progetto, fino a quando lo stesso non fu inglobato nel diritto comunitario, prima con il Trattato di Amsterdam del 1997 e poi con il Trattato di Lisbona del 2007, che ha trasformato il sistema Schengen nello spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia. A tal proposito, l'art. 3, par 2 del TUE sancisce che "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, e in base all'art. 67, par 2 TUE "...garantisce che non vi siano controlli sulle persone alle frontiere interne e sviluppa una politica comune in materia di asilo, immigrazione e controllo delle frontiere esterne, fondata sulla solidarietà tra Stati membri ed equa nei confronti dei cittadini dei paesi terzi...". Lo "spazio Schengen" non coincide, tuttavia, con il territorio dell'Unione europea. Infatti, comprende anche Stati non appartenenti all'Ue quali la Norvegia, l'Islanda, la Svizzera e il Liechtenstein. Al contempo si prevede una disciplina speciale per alcuni stati dell'Ue come l'Irlanda e la Gran Bretagna. Si tratta di uno spazio delimitato da frontiere marittime e terrestri all'interno del quale si garantisce l'assenza di controlli alle frontiere e, quindi, la libera circolazione delle persone, una politica dei visti e un sistema informativo comuni, nonché il rafforzamento della cooperazione di polizia e giudiziaria. All'esterno, invece, il regime Schengen prevede un rafforzamento dei controlli alle frontiere, che diventano confini comuni a tutti i Paesi aderenti.

La Convenzione di Dublino

La Convenzione di Dublino, firmata nel 1990 dagli Stati dell'Unione ed entrata in vigore nel 1997, riguarda le modalità di accesso per i rifugiati e le procedure attinenti alla richiesta d'asilo. I rifugiati sono una particolare categoria di migranti il cui status è riconosciuto dalla Convenzione di Ginevra sui rifugiati del 1951.

Nel 1990, la Convenzione ha cercato di determinare un criterio per la suddivisione delle procedure di domanda di asilo tra i vari Paesi membri. L'accordo non entra nel merito dei criteri in base ai quali uno Stato può riconoscere lo status di rifugiato al migrante, ma individua soltanto il Paese che se ne deve occupare. In primo luogo è responsabile della procedura volta all'ottenimento dell'asilo lo Stato presso il quale abitano legalmente i parenti stretti del migrante che già beneficiano della protezione internazionale o lo Stato nel quale il migrante ha già ottenuto in precedenza un permesso di soggiorno. In mancanza di questi elementi, si occuperà della domanda il primo Paese nel quale il migrante avrà accesso (Regolamento Dublino III n. 604/2013, Capo III, artt. 7-15). Nel 2003 (Dublino II) la Convenzione è stata integrata con alcune specifiche a tutela dei minori non accompagnati, per cercare di rispettare il più possibile l'unità familiare e nel 2013 (Dublino III) un'ulteriore modifica permette a uno Stato di rifiutare il trasferimento di un migrante nello Stato deputato ad occuparsi della sua domanda, nel caso in cui vi sia il pericolo di trattamenti disumani o degradanti.

La Convenzione di Dublino è stata criticata da più Stati, poiché redatta pensando a flussi regolari di immigrati e ad una loro equa distribuzione nel territorio europeo. Negli ultimi anni, tuttavia, è accaduto esattamente il contrario: abbiamo assistito a imponenti flussi migratori irregolari che incidono soprattutto sui Paesi che si affacciano sul Mar Mediterraneo, in particolare Italia e Grecia. Anche se la maggior parte dei migranti non intende fermarsi in questi Stati e desidera proseguire verso quelli del nord Europa, la Convenzione stabilisce (secondo il criterio più utilizzato, ma normativamente residuale) che la domanda d'asilo debba essere proposta nello Stato di primo accesso, ragion per cui fino a poco tempo fa molti migranti sfuggivano all'identificazione per poter proseguire il loro viaggio e attivare la procedura d'asilo in un altro Paese europeo. Infatti, la normativa prevede anche che la persona che abbia già presentato domanda in un Paese non possa, successivamente, recarsi in un altro, nelle more della procedura di riconoscimento di protezione internazionale, pena il rinvio allo

Stato dove la domanda di asilo è stata presentata. Non è neppure consentito proporre la domanda in più Paesi.

Tenuto conto di queste problematiche, alcuni Stati hanno invocato la sospensione della Convenzione di Dublino per permettere una gestione più equa e razionale del fenomeno.

Confini interni

L'art. 20 del Codice frontiere Schengen stabilisce che: "Le frontiere interne possono essere attraversate in qualunque punto senza che sia effettuata una verifica di frontiera sulle persone, indipendentemente dalla loro nazionalità". Lo scopo è quello di agevolare la circolazione di persone all'interno dei Paesi europei, eliminando tutti gli ostacoli, senza che ciò, però, pregiudichi l'esercizio delle competenze di polizia degli Stati membri così come previsti dalle legislazioni nazionali.

La Convenzione ha introdotto un'importante deroga a tale principio, fornendo uno strumento di contrappeso qualora all'interno dello spazio Schengen dovessero palesarsi problemi di ordine e sicurezza pubblica. L'art. 23 del Codice frontiere Schengen, rubricato "Ripristino temporaneo del controllo di frontiera alle frontiere interne", prevede che, in caso di minaccia grave all'ordine pubblico o alla sicurezza interna, uno Stato membro possa imporre i controlli alle proprie frontiere per un tempo limitato (30 gg) o per la durata della minaccia stessa, qualora questa superi tale limite. L'art. 29, inoltre, prevede la possibilità che sia lo stesso Consiglio dell'Ue a raccomandare, su proposta della Commissione, il ripristino dei controlli di frontiera come misura di extrema ratio volta a proteggere interessi comuni.

Tali disposizioni sono state concepite con l'intento di fornire agli Stati europei, a fronte di una minaccia concreta ed urgente per i loro confini, un congruo e immediato strumento di autotutela. L'unica prescrizione imposta agli Stati è quella di rendere edotti gli altri Paesi aderenti alla Convenzione, nonché la Commissione europea, i quali non possono opporre veti, ma esercitare un mero potere consultivo al fine di "organizzare ... una cooperazione reciproca ... ed esaminare la proporzionalità delle misure rispetto agli avvenimenti all'origine del ripristino del controllo di frontiera ...". Tale strumento è stato più volte utilizzato in occasione di manifestazioni politiche o sportive foriere di potenziali turbative per l'ordine e la sicurezza pubblica, causate da ingenti flussi di persone in entrata nel singolo Paese.

L'art 25 prevede, inoltre, una procedura semplificata per i casi di particolare urgenza. In tale eventualità lo Stato membro può ripristinare immediatamente i controlli alla frontiera provvedendo successivamente a notificare la Commissione e gli altri Stati.

Tali misure comportano importanti risvolti con riferimento alla materia dell'immigrazione, considerando che può essere utilizzato per opporre un ulteriore ostacolo ai flussi migratori secondari provenienti da un altro Stato dell'Ue.

In realtà, la procedura di ripristino eccezionale e temporaneo dei controlli interni, in base ai principi ispiratori della Convenzione di Schengen, dovrebbe costituire l'extrema ratio, poiché l'intero sistema si fonda su due assiomi fondamentali: la leale collaborazione tra gli Stati membri e la presunzione di conformità alle condizioni di primo ingresso. Ciò significa che, non essendovi un meccanismo indipendente di supervisione e valutazione delle proprie regole, il sistema Schengen si basa sul "rapporto fiduciario" tra i Paesi membri per cui, per quanto concerne i flussi migratori, gli Stati di "accesso secondario" confidano sul fatto che quelli di "accesso primario" abbiano correttamente ed efficacemente compiuto i necessari controlli sulle persone provenienti dai Paesi esterni rispetto ai confini comuni.

La crisi del sistema Schengen

Gli strumenti normativi attualmente in vigore non sempre riescono a far fronte all'evoluzione degli scenari geopolitici. Basti pensare alle ricadute di eventi come le "primavere arabe" o la crisi siriana, che negli ultimi anni hanno determinato un esponenziale aumento dei flussi migratori provenienti dal

canale di Sicilia e dalla Grecia, mettendo a nudo le criticità del sistema di Schengen.

Basti pensare all' "emergenza Lampedusa" del 2011, che aprendo un'aspra querelle tra l'Italia e la Francia (rispettivamente Paesi di primo e secondo accesso) dimostrò come, davanti a una situazione di crisi, la leale collaborazione tra gli Stati membri e la presunzione di conformità alle condizioni di primo ingresso non sempre ottengono un riscontro concreto. Nella primavera del 2011, l'imprevisto afflusso a Lampedusa di migliaia di immigrati tunisini mandò in tilt il sistema di accoglienza, e l'impossibilità di redistribuirli nei già intasati centri di prima accoglienza presenti sul territorio italiano determinò una loro prolungata permanenza forzosa sull'isola, foriera di turbative per l'ordine pubblico e di notevoli disagi per gli stessi immigrati. L'Italia reagì invocando un maggiore sostegno tecnico-finanziario, appellandosi al principio del cosiddetto *burden-sharing* previsto dalla Direttiva 2001/55/CE, che prevede il mutuo supporto tra gli Stati membri nel caso in cui uno di essi sia colpito da un afflusso massiccio e inatteso di immigrati, tale da non poter essere gestito con le risorse disponibili a livello nazionale.

Le nostre aspettative furono sostanzialmente disattese: la Commissione europea inviò sì degli aiuti, ma volti soltanto a un più efficace pattugliamento congiunto delle coste. In risposta, il governo italiano decise di accordare ai cittadini tunisini (con un decreto del presidente del Consiglio dei Ministri) un permesso di soggiorno umanitario, della durata di 3 mesi, che permettesse loro di accedere e circolare liberamente nello spazio Schengen. I migranti si diressero in massa verso il confine con la Francia, cioè il Paese a loro più vicino da un punto di vista storico e culturale, e il governo francese decise di ristabilire immediatamente i controlli alle frontiere, appellandosi all'art. 23 del Codice frontiere Schengen e derogando, così, alla regola generale che prevede il libero accesso.

L'iniziale scambio di accuse tra i due Stati sfociò, da ambo le parti, in una "messa in stato d'accusa" del sistema Schengen. A tale episodio ne sono seguiti altri, dai quali emerge la fragilità di un sistema che, sebbene apparentemente stabile e strutturato, in realtà fa affidamento su un principio di collaborazione che, in questa come nelle crisi successive, è puntualmente venuto meno di fronte alla criticità e all'urgenza della situazione concreta.

In una relazione del marzo 2016, la Commissione europea sintetizza le ragioni della crisi dell'area Schengen e sottolinea i motivi per i quali è necessario ricostruire un sistema più moderno ed efficiente. Oggi l'Europa è chiamata ad affrontare un afflusso di migranti sempre più imponente, ma non ha saputo far fronte a questo nuovo scenario se non con interventi parziali e inadeguati ai confini esterni e meridionali del territorio comune. Il risultato è stato un accesso massiccio di migranti, senza i dovuti controlli, in Paesi come la Grecia e l'Italia. In conseguenza di ciò gli altri Stati hanno reagito chiudendo le frontiere interne, ovvero ripristinandovi i controlli aboliti e mettendo in discussione l'intero funzionamento dello spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia.

Per permettere al sistema di rigenerarsi, secondo la Commissione europea, sono necessarie tre tipologie di azioni. Innanzitutto, bisogna predisporre aiuti adeguati ai Paesi maggiormente interessati dai flussi migratori. Infatti, i confini interessati dall'arrivo di migliaia di migranti devono essere considerati come i confini esterni dell'area comune. Ne consegue che tutti gli Stati devono partecipare alla loro gestione. Inoltre, è necessario fermare il cosiddetto *wave-through approach*, ovvero la prassi di lasciar attraversare il Paese ai migranti senza identificarli al momento del loro arrivo, permettendo loro, in tal modo, di presentare la domanda di asilo in un altro Paese, in violazione delle regole di Dublino. È doveroso, invece, prevedere una redistribuzione dei migranti ponderata e programmata in anticipo attraverso strumenti già esistenti, come, ad esempio, la cosiddetta *relocation*. Infine, si richiede da parte di tutti gli Stati un maggiore coordinamento riguardo alla questione dei controlli temporanei alle frontiere interne, in modo da permettere una politica comune in tutto il territorio europeo che, in prospettiva, miri all'eliminazione di qualsiasi controllo ancorché temporaneo.

**frequentatore del 106° corso commissari - Scuola superiore di polizia*

06/10/2017