



Spazio Schengen: da area di libera circolazione a labirinto

Novembre 2023

Riproduzione autorizzata a fini non commerciali con citazione della fonte.

SOMMARIO

1. [La reintroduzione dei controlli ai confini interni](#)
2. [Reintroduzione dei controlli alle frontiere interne: motivazioni del ripristino e durata dei controlli](#)
3. [Ripristino dei controlli alle frontiere interne e rispetto dei diritti fondamentali](#)
4. [Ripristino dei controlli alle frontiere interne e Direttiva rimpatri](#)
5. [Ripristino dei controlli di frontiera e accordi di riammissione bilaterali](#)
6. [Ripristino dei controlli alle frontiere interne e rafforzamento dei controlli di polizia](#)
7. [Considerazioni conclusive](#)

1. La reintroduzione dei controlli ai confini interni

Con un [comunicato pubblicato il 18 ottobre scorso](#), il Governo italiano ha annunciato di aver notificato alla Commissione europea, alla presidente del Parlamento europeo, al segretario generale del Consiglio dell'Unione europea e ai ministri dell'Interno degli Stati membri Ue e dei Paesi associati Schengen **la reintroduzione dei controlli alle frontiere interne terrestri con la Slovenia dal 21 ottobre 2023 al 30 ottobre 2023** in ragione dell'**aumento della minaccia di violenza all'interno dell'UE** in seguito all'acuirsi della crisi in Medio Oriente e del rischio di possibili infiltrazioni terroristiche. Secondo il Governo tale quadro sarebbe **“ulteriormente aggravato dalla costante pressione migratoria cui l'Italia è soggetta, via mare e via terra (140 mila arrivi sulle coste italiane, +85% rispetto al 2022). Nella sola regione del Friuli Venezia Giulia, dall'inizio dell'anno, sono state individuate 16 mila persone entrate irregolarmente sul territorio nazionale”**.

La scelta di reintrodurre i controlli alle frontiere interne per un periodo di tempo limitato, facendo ricorso alla procedura specifica prevista dall'art. 28 del Regolamento UE 2016/399 (cd. Codice Frontiere Schengen) attivabile nei casi che richiedono **un'azione immediata**, è stata adottata anche da altri Paesi europei tra cui Slovenia, Austria, Repubblica Ceca, Slovacchia, Polonia e Germania.

La [mappa della reintroduzione dei controlli alle frontiere interne](#) è tuttavia molto più ampia e variegata. Ed infatti, se fino alla prima metà del 2015, lo spazio Schengen è stato caratterizzato dal ripristino eccezionale e temporaneo dei controlli ai confini interni in coincidenza di eventi specifici, a partire dagli ultimi mesi del 2015, **alcuni Paesi membri¹ hanno di fatto reintrodotti e mantenuto tali controlli senza soluzione di continuità fino ad oggi²**.

La reintroduzione dei controlli alle frontiere interne, così come l'uso degli accordi bilaterali di riammissione, ha di fatto consentito alle autorità di frontiera dei vari Stati membri di impedire l'ingresso nel territorio e di porre in essere **respingimenti e riammissioni ai danni di persone migranti e richiedenti asilo, in violazione di numerose norme nazionali e sovranazionali³**.

¹ Francia, Svezia, Norvegia e Danimarca rinnovano le proroghe di sei mesi in sei mesi ricorrendo alla procedura di cui agli art. 25 e 27 Codice Frontiere Schengen mentre Austria e Germania fanno ricorso a procedure differenti per reintrodurre i controlli nelle diverse zone di confine interno. In particolare la Germania ha reintrodotti i controlli per dieci giorni ai confini con Polonia Rep Ceca e Svizzera mentre i controlli al confine con l'Austria perdurano ormai da anni e sono di fatto rinnovati di sei mesi in sei mesi dal 2015 circa. Per l'Austria i periodi sono differenti a seconda dei vari confini interni (Slovacchia, Slovenia e Ungheria, Rep Ceca). Si veda https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2023-10/Full-list-of-MS-notifications_en_15.pdf.

² Si veda anche Report Diritto Asilo (Migrantes): “ULTIMA FERMATA SCHENGEN? Diritto d'asilo e gestione delle frontiere interne nella politica dell'UE” https://viedifuga.org/wp-content/uploads/2022/12/04_Cap_2_report2021.pdf

³ Per approfondimenti si veda anche <https://www.dirittoimmigrazionecittadinanza.it/archivio-saggi-commenti/saggi/fascicolo-n-1-2022/882-per-quanto-voi-vi-crediate-assolti-siete-per-sempre-coinvolti-i-diritti-umani-fondamentali-alla-prova-delle-frontiere-interne-ed-esterne-dell-unione-europea/file>

Da quanto emerge dalle [prime notizie di stampa](#) che descrivono le azioni di respingimento alla frontiera italo-slovena, si delineano prassi operative che sembrano sostanzialmente **sovrapporre elementi tipici previsti degli accordi bilaterali di riammissione ad elementi** - solo apparentemente aderenti ai principi contenuti nel Codice frontiere Schengen - **che caratterizzano i respingimenti alla frontiera**. I rintracci infatti avrebbero avuto luogo già in territorio italiano oltre i valichi di frontiera: una simile procedura appare in linea con quanto previsto dalle procedure di riammissione bilaterale, ma si pone in contrasto con il Codice frontiere Schengen, che presuppone che i controlli possano essere svolti solo presso i valichi di frontiera comunicati alle istituzioni competenti. Al momento non è ancora chiaro se alle persone interessate alle procedure di riammissione/respingimento siano stati consegnati provvedimenti amministrativi scritti e di conseguenza è difficile definire a quale tipologia di procedura siano stati sottoposti. Ad ogni modo, già si delinea una **promiscuità operativa ed applicativa** che comporta evidenti vantaggi operativi e pratici in termini di allontanamento della persona straniera. Entrambi gli istituti hanno infatti caratteristiche - il respingimento alla frontiera una procedura più snella e rapida, le riammissioni una capacità di agire non solo presso il valico di frontiera - che, combinate, potrebbero rendere i respingimenti più agevoli, efficaci e veloci.

Scopo della presente analisi è quello di esaminare, alla luce delle disposizioni del diritto UE che disciplinano la reintroduzione dei controlli ai confini interni, i profili di illegittimità connessi al ripristino dei controlli alle frontiere interne europee fino ad oggi rilevati, nonché di individuare i limiti derivanti dal necessario rispetto di disposizioni nazionali ed europee, con particolare riferimento al caso italiano.

2. Reintroduzione dei controlli alle frontiere interne: motivazioni del ripristino e durata dei controlli

Ai sensi dell'articolo 67, paragrafo 2, prima frase, del TFUE, l'Unione europea garantisce che le persone non siano sottoposte a controlli alle frontiere interne e sviluppa una politica comune in materia di asilo, immigrazione e controlli alle frontiere esterne. Su questa base, l'articolo 77, paragrafo 1, lettera a), del TFUE stabilisce che l'Unione promuove **una politica volta a garantire che le persone, a prescindere dalla loro nazionalità, non siano sottoposte a controlli all'atto dell'attraversamento delle frontiere interne**. L'articolo 77, paragrafo 2, lettera e), del TFUE conferisce all'Unione il potere di adottare, mediante la procedura legislativa ordinaria, misure volte ad abolire i controlli sulle persone di qualsiasi nazionalità all'atto dell'attraversamento delle frontiere interne.

Questa disposizione costituisce la base giuridica del cd. Codice frontiere Schengen (CFS) il cui art. 22 recita: "*Le frontiere interne possono essere attraversate in qualsiasi punto senza controlli sulle persone, indipendentemente dalla loro nazionalità*". Il Codice frontiere Schengen vieta quindi in generale l'attuazione di controlli alle frontiere. Esistono tuttavia delle eccezioni, illustrate di seguito.

Gli Stati membri possono ripristinare temporaneamente i controlli ai confini interni in conformità alle disposizioni del capo II del titolo III del Codice frontiere Schengen (art. 25 - art. 35 del Codice frontiere Schengen). Ai sensi dell'articolo 25, paragrafo 1, del Codice frontiere Schengen, **in caso di minaccia grave per l'ordine pubblico o la sicurezza interna** in uno Stato membro, quest'ultimo è autorizzato, in circostanze eccezionali, a ripristinare i controlli in tutte o in alcune parti delle sue frontiere interne per un periodo limitato non superiore a 30 giorni o per la durata prevedibile della minaccia grave, se questa supera il periodo di 30 giorni. Il periodo complessivo durante il quale possono essere ripristinati i controlli alle frontiere interne non deve superare i sei mesi.

Il par. 4 del medesimo art. 25 prevede tuttavia che in presenza di circostanze eccezionali ai sensi dell'articolo 29 del Codice frontiere Schengen, il periodo complessivo di reintroduzione dei controlli può essere esteso fino a un massimo di due anni.

E' opportuno ricordare che, **ai sensi del considerando n. 26 CFS, "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 o la sicurezza interna"** e che secondo quanto previsto dall'art. 25 par. 2 CFS "Il controllo di frontiera alle frontiere interne è ripristinato solo come misura di extrema ratio e in conformità degli articoli 27, 28 e 29".

A partire anche da quanto affermato nel considerando n. 26 CFS e da quanto stabilito dall'art. 25 CFS non possono non esprimersi **seri dubbi di legittimità in merito alla scelta di ricorrere alla procedura di cui all'art. 28 del Codice Frontiere Schengen** che, al fine di essere invocata, presuppone la sussistenza di minacce per l'ordine pubblico o la sicurezza interna di uno Stato membro tali da richiedere un'azione immediata, con una conseguente contrazione dei tempi necessari al ripristino dei controlli rispetto a quelli ordinariamente previsti dall'art. 27 CFS.

Per quanto attiene **la durata del ripristino dei controlli**, in linea di principio, va notato che il periodo di introduzione dei controlli alle frontiere interne dell'UE è limitato. Ciò è stato confermato anche dalla [Corte di giustizia europea \(CGUE\) nella sentenza del 26 aprile 2022 \(C-368/20 e C-369/20\)](#) relativa ad una questione pregiudiziale posta dal Tribunale Amministrativo Regionale della Styria (Austria). Secondo questa sentenza, i controlli alle frontiere interne possono essere estesi oltre i limiti temporali del Codice frontiere Schengen (sei mesi) solo in presenza di una nuova minaccia alla sicurezza pubblica. **Un'ulteriore estensione dei controlli oltre i sei mesi con la stessa giustificazione o semplicemente senza giustificazione non è consentita e sarà pertanto necessario monitorare le modalità, la durata e le motivazioni che verranno addotte per le proroghe future.** [La prima proroga](#) al ripristino dei controlli alle frontiere interne tra Italia e Slovenia, relativa al periodo compreso tra il 31 ottobre e il 19 novembre, riporta [motivazioni identiche](#) rispetto a quelle dello scorso 21 ottobre. Sebbene le indicazioni contenute nella decisione della Corte di giustizia siano relative al termine di proroga semestrale relativa alla procedura ordinaria prevista dall'art. 25 del CFS, le motivazioni che giustificano una procedura di "emergenza" dovranno essere necessariamente più serie e non potranno prescindere da una valutazione complessiva dei vari strumenti messi in campo per prevenire la minaccia per l'ordine pubblico e la sicurezza.

3. Ripristino dei controlli alle frontiere interne e rispetto dei diritti fondamentali

Occorre premettere che, alla luce di quanto richiamato, e della sentenza della Corte di giustizia sopracitata, **l'introduzione e il mantenimento dei controlli alle frontiere non possono essere indiscriminati, ed anzi occorre operare una valutazione rigorosa delle circostanze in cui questi sono ammessi**. In ogni caso, come chiarito dal Regolamento, la migrazione o l'arrivo di un numero anche elevato di cittadini/e di Paesi terzi non può di per sé essere considerata una minaccia all'ordine pubblico o alla sicurezza, tale da legittimare l'introduzione dei controlli. Non è secondario evidenziare che [il governo, nel preannunciare la proroga dei ripristino dei controlli di frontiera al confine italo-sloveno](#), aveva posto un'enfasi maggiore alla finalità del contrasto degli arrivi in Italia.

La reintroduzione temporanea dei controlli non può giustificare alcuna deroga al rispetto dei diritti fondamentali delle persone straniere che fanno ingresso nel territorio degli Stati membri e, nel caso specifico dell'Italia, attraverso il confine italo – sloveno. In particolare, **il controllo non può esentare le autorità di frontiera dalla verifica delle situazioni individuali delle persone straniere che intendano accedere nel territorio dello Stato e che intendano presentare domanda di protezione internazionale**.

Le prassi che insistono in alcune zone di confine interno e che sono riconducibili alla reintroduzione dei controlli di frontiera, come ad esempio quelle esistenti al confine tra Italia e Francia, o a quello tra Austria e Slovenia, sono già state sanzionate e considerate illegittime da diversi Tribunali nazionali degli Stati membri. Allo stesso modo, numerose violazioni sono state riconosciute dal Tribunale di Roma riguardo alle riammissioni informali dall'Italia verso [la Slovenia](#) e [la Grecia](#).

Le prassi e le procedure poste in essere al confine italo-sloveno possono dunque essere valutate alla luce di diversi principi.

In particolare:

- a) il ripristino del controllo non può sostanziarsi in un divieto di accesso al territorio per coloro che intendano chiedere asilo

Secondo la Direttiva 2013/32/UE, recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello *status* di rifugiato e le norme interne, **chiunque manifesti l'intenzione di chiedere protezione internazionale nel territorio nazionale, comprese le frontiere e le relative zone di transito**, nonché le acque territoriali, **ha diritto di accedere alla relativa procedura**.

In particolare, l'art. 8 della Direttiva impone che, indipendentemente dall'avvenuta manifestazione della volontà, *“Qualora vi siano indicazioni che cittadini di paesi terzi o apolidi tenuti in centri di trattenimento o presenti ai valichi di frontiera, comprese le zone di transito alle frontiere esterne, desiderino presentare una domanda di protezione internazionale, gli Stati membri forniscono loro informazioni sulla possibilità di farlo. In tali centri di trattenimento e ai valichi di frontiera gli Stati membri garantiscono servizi di interpretazione nella misura necessaria per agevolare l'accesso alla procedura di asilo”*.

In caso di avvenuta manifestazione di volontà (o “presentazione della domanda”, per usare la formulazione della direttiva), “*la registrazione è effettuata entro tre giorni lavorativi dopo la presentazione della domanda (..)*” termine prorogabile a sei giorni, secondo la stessa norma, in caso la domanda sia presentata ad autorità non competenti alla registrazione della domanda (art. 6, par. 1, Direttiva).

Come precisa il Considerando 27 della Direttiva, la manifestazione di volontà di chiedere protezione internazionale qualifica la persona come richiedente asilo e lo rende meritevole di tutela e portatore dei diritti connessi a tale status inclusa l'accoglienza.

La manifestazione di volontà di chiedere protezione internazionale può essere espressa anche in forma orale (art. 3 d.p.r. 21/2015)⁴.

Gli uffici della polizia di frontiera non hanno alcun potere discrezionale di valutare la possibilità per un/a cittadino/a di un paese terzo di accedere alla procedura di asilo e, in caso ricevano la manifestazione di volontà di accedere alla relativa procedura, devono senza ritardo inviare la persona alla questura competente (art. 26 d.lgs. 25/2008).

La persona richiedente protezione internazionale è autorizzata a rimanere nel territorio dello Stato fino alla decisione della Commissione territoriale ai sensi dell'art. 32 d.lgs. 25/2008 (art. 7 d.lgs. 25/08) o alla definizione della competenza sull'esame della propria domanda di protezione internazionale in base ai criteri previsti dal Regolamento UE n. 604/2013 (cd. Regolamento Dublino). Significativa, in questo senso, [la decisione del Consiglio di Stato francese](#) resa l'8 luglio 2020⁵, con la quale la Corte francese ha evidenziato che il rifiuto di ingresso motivato dalla competenza di un altro Stato membro in applicazione dei criteri Dublino richiede la previa attivazione della procedura di 'presa o ripresa in carico' con formulazione della relativa richiesta allo Stato membro che si ritiene competente.

b) Il ripristino dei controlli alla frontiera non può esentare le autorità di frontiera dagli obblighi di informativa previsti dalla normativa vigente

Per quanto riguarda nello specifico l'Italia, **a tutti coloro che accedono in frontiera pur se sprovvisti di un titolo di soggiorno, la normativa vigente impone che venga fornita una compiuta informativa sui diritti spettanti al cittadino straniero** (art. 10 ter del d.lgs 286/98 e art. 10 del d.lgs 25/2008).

⁴ Cfr Raccomandazione della Commissione C (2006) 5186 def. del 6/11/2006 che istituisce un “Manuale pratico per le guardie di frontiera” (Manuale Schengen) comune, ad uso delle autorità competenti degli Stati membri per lo svolgimento del controllo di frontiera sulle persone” ove si prevede, ai paragrafi 10.1 e 10.2, che: “10.1 Un cittadino di un paese terzo deve essere considerato un richiedente asilo/protezione internazionale se esprime in un qualsiasi modo il timore di subire un grave danno facendo ritorno al proprio paese di origine o nel paese in cui aveva precedentemente la dimora abituale. L'intenzione di chiedere protezione non deve essere manifestata in una forma particolare. Non occorre che la parola asilo' sia pronunciata espressamente; l'elemento determinante è l'espressione del timore di quanto potrebbe accadere in caso di ritorno. In caso di incertezza sul fatto che una determinata dichiarazione possa essere intesa come l'intenzione di chiedere asilo o un'altra forma di protezione internazionale, le guardie di frontiera devono consultare le autorità nazionali a cui spetta esaminare le domande di protezione internazionale. 10.2 A tutti i cittadini di paese terzo che lo desiderano deve essere data la possibilità di chiedere asilo/protezione internazionale alla frontiera (anche nelle zone di transito aeroportuali e portuali). A tal fine, le autorità di frontiera devono informare i richiedenti, in una lingua che possa essere da loro sufficientemente compresa, delle procedure da seguire (come e dove presentare la domanda), nonché dei loro diritti e doveri, incluse le conseguenze possibili dell'inosservanza dei loro obblighi e di una mancata collaborazione con le autorità”.

⁵ Per un'analisi della decisione si veda <https://medea.asgi.it/due-decisioni-del-consiglio-di-stato-francese-in-tema-di-respingimenti-alla-frontiera-e-diritto-dasilo/>

L'art. 10 ter d.lgs 286/98, in particolare, dispone che: “(..) *Lo straniero rintracciato in occasione dell'attraversamento irregolare della frontiera interna o esterna ovvero giunto nel territorio nazionale a seguito di operazioni di salvataggio in mare è condotto per le esigenze di soccorso e di prima assistenza presso appositi punti di crisi*” ove “*sono altresì effettuate le operazioni di rilevamento fotodattiloscopico e segnaletico, anche ai fini di cui agli articoli 9 e 14 del regolamento UE n. 603/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 ed è assicurata l'informazione sulla procedura di protezione internazionale, sul programma di ricollocazione in altri Stati membri dell'Unione europea e sulla possibilità di ricorso al rimpatrio volontario assistito*”.

Per quanto concerne chi manifesta la volontà di domandare protezione internazionale, dispone l'art. 10 del d.lgs 25/2008 che “(..) *all'atto della presentazione della domanda l'ufficio di polizia competente a riceverla informa il richiedente della procedura da seguire, dei suoi diritti e doveri durante il procedimento e dei tempi e mezzi a sua disposizione per corredare la domanda degli elementi utili all'esame* (..) 1 bis *Il personale dell'ufficio di polizia di cui al comma 1 riceve una formazione adeguata ai propri compiti e responsabilità* (..)”.

Gli obblighi di informazione circa la procedura di accesso alla protezione internazionale sussistono anche nei confronti di persone soggette al Regolamento Ue n. 604/2013. L'art. 4 del Regolamento Dublino dispone che: “*Non appena sia presentata una domanda di protezione internazionale (..) in uno Stato membro, le autorità competenti dello stesso informano il richiedente dell'applicazione del presente regolamento, (..) 2. Le informazioni di cui al paragrafo 1 sono fornite al richiedente per iscritto in una lingua che il richiedente comprende o che ragionevolmente si suppone a lui comprensibile. A questo fine gli Stati membri si avvalgono dell'opuscolo comune redatto conformemente al paragrafo 3. Ove necessario per la corretta comprensione del richiedente, le informazioni sono fornite anche oralmente, ad esempio in relazione con il colloquio personale di cui all'articolo 5. (..)*”.

- c) Il controllo non può tradursi in una violazione dei divieti di respingimento, diretto o indiretto, e di espulsione, di cui all'art. 19 TUI

In caso di controlli in frontiera di persone sprovviste di titolo di soggiorno, **non potranno essere respinte le persone per le quali sussistono rischi di esposizione a trattamenti inumani e degradanti nel luogo di destinazione immediata**, cioè la Slovenia, e in quelli di destinazione indiretta, tenuto conto dei rischi concreti di respingimenti e riammissioni a catena dalla Slovenia alla Croazia e da qui alla Bosnia e alla Serbia e delle [violenze che perdurano al confine croato](#). Inoltre, **non possono essere respinte le persone per le quali vigono divieti generali di espulsione** ovvero per i minori stranieri non accompagnati, per le persone che versano in gravi condizioni di salute, per le donne in stato di gravidanza o per i genitori di bambini fino a sei mesi di età, oltre ai familiari conviventi con cittadini italiani entro il secondo grado o con coniuge italiano.

- d) Consegna di un provvedimento amministrativo motivato e diritto ad un ricorso effettivo

Risulta inderogabile la necessità di disporre la consegna alla persona straniera respinta o comunque non ammessa nel territorio di un provvedimento amministrativo scritto e motivato,

notificato al soggetto interessato e impugnabile innanzi all'autorità giudiziaria, anche in ossequio alla L. n. 241/90, artt. 2 e 3.

I principi generali e le norme di diritto interno sopra citate trovano del resto piena corrispondenza anche nella Carta europea dei Diritti Fondamentali, ed in particolare nei suoi articoli 41 (diritto ad una buona amministrazione) e 47 (diritto ad un rimedio effettivo). La Corte di giustizia ha chiarito che quest'ultima norma rappresenta il parametro di riferimento per assicurare il rispetto dei diritti di difesa (che includono il diritto di essere sentiti e il diritto di accedere al fascicolo) e del diritto di accesso ad un rimedio avanti una autorità giurisdizionale. In particolare, in *FMS* la Corte precisava che *“l'articolo 47 della Carta fa obbligo agli Stati membri di garantire [...] la possibilità per un cittadino di un paese terzo interessato di sottoporre ad un giudice ogni contestazione avente ad oggetto una decisione di rimpatrio adottata da un'autorità amministrativa. [...] Ne consegue che una normativa nazionale in forza della quale il destinatario di una decisione amministrativa di rimpatrio non può contestare la regolarità della medesima quantomeno dinanzi all'autorità giurisdizionale non rispetta i requisiti di cui all'articolo 13, paragrafo 1, della direttiva 2008/115 e dell'articolo 47 della Carta”* (par. 129-130 Sentenza della Corte, Grande Sezione, del 14 maggio 2020).

4. Ripristino dei controlli alle frontiere interne e Direttiva rimpatri

Ai sensi di quanto disposto dall'art. 32 CFS, in caso di ripristino del controllo alle frontiere interne, si applicano *mutatis mutandis* le pertinenti disposizioni del titolo II.

Sulla base di tale previsione dunque, dovranno trovare applicazione le disposizioni relative alle modalità di controllo e al respingimento stabilite dal CFS, tra le quali, quelle previste dall'art. 14 in base al quale **“il respingimento del cittadino straniero alla frontiera esterna può essere disposto solo con un provvedimento motivato che ne indichi le ragioni precise. Il provvedimento motivato indicante le ragioni precise del respingimento è notificato a mezzo del modello uniforme allegato al codice frontiere Schengen e deve essere consegnato al cittadino straniero il quale ha diritto di presentare ricorso. L'avvio del procedimento di impugnazione non ha effetto sospensivo sul provvedimento di respingimento”**.

Ciò premesso, occorre tuttavia evidenziare che, come affermato dalla Corte di Giustizia nella decisione resa nella causa [C-444/17](#), sulla base del codice frontiere Schengen risulta che una frontiera interna sulla quale sono stati ripristinati i controlli di frontiera da parte di uno Stato membro non è comunque equiparabile ad una frontiera esterna, ai sensi del medesimo codice. Infatti, secondo le disposizioni del codice frontiere Schengen, le nozioni di «frontiere interne» e di «frontiere esterne» si escludono a vicenda. Il codice si limita a prevedere che, in caso di ripristino da parte di uno Stato membro del controllo di frontiera alle frontiere interne, si applicano **soltanto le disposizioni di detto codice relative alle frontiere esterne che siano pertinenti**.

In particolare, la Corte, chiamata nell'ambito di tale procedimento a pronunciarsi sull'applicabilità della direttiva 2008/115/CE alla situazione di una persona straniera fermata

o scoperta in occasione dell'attraversamento irregolare di una frontiera interna presso la quale siano stati ripristinati i controlli di frontiera, osserva in particolare che la situazione di un/a cittadino/a di un paese terzo che si trova già all'interno dello spazio Schengen si distingue da quella del/la cittadino/a di un Paese terzo fermato/a ad una frontiera esterna. La conclusione della Corte è dunque che la deroga all'applicazione della procedura di rimpatrio prevista dalla direttiva rimpatri (art. 2, par.2, lettera a) non riguarda il caso di una persona straniera fermata nelle immediate vicinanze di una frontiera interna e il cui soggiorno nel territorio di uno Stato membro è irregolare, anche qualora tale Stato membro abbia ripristinato il controllo a tale frontiera, in ragione di una minaccia grave per l'ordine pubblico o per la sicurezza interna di detto Stato membro.

Sempre con riferimento al rapporto tra ripristino dei controlli e Direttiva rimpatri, nella recente [sentenza del 21 settembre 2023 nella causa C-143/22](#) relativa ad una questione pregiudiziale sollevata dal Consiglio di Stato francese in merito al ripristino dei controlli alle frontiere interne, la Corte si è pronunciata sulla **possibilità di adottare un provvedimento di respingimento al cittadino straniero fermato in occasione dell'attraversamento di una frontiera interna**.

La Corte afferma che sebbene l'adozione di un provvedimento di respingimento ad una frontiera interna qualora siano stati ripristinati i controlli possa ritenersi ammissibile, affinché l'adozione di tale provvedimento sia legittima deve essere assicurata l'applicazione della Direttiva rimpatri ed, in particolare, delle garanzie ad essa connesse. La conclusione della Corte è dunque che *“il codice frontiere Schengen e la direttiva 2008/115/CE devono essere interpretati nel senso che, qualora **uno Stato membro** abbia ripristinato i controlli di frontiera alle sue frontiere interne, esso **può adottare**, nei confronti del cittadino di un paese terzo che si presenti ad un valico di frontiera autorizzato situato nel suo territorio e in cui tali controlli vengono effettuati, **un provvedimento di respingimento**, in forza di un'applicazione mutatis mutandis dell'articolo 14 di detto codice, purché a detto cittadino siano applicate le norme e le procedure comuni previste da tale direttiva ai fini del suo allontanamento”*⁶. In particolare, la Direttiva prevede che l'allontanamento debba sempre essere fondato su un provvedimento scritto e motivato, in fatto e in diritto, avuto riguardo alle circostanze del caso individuale. E' poi sancito un diritto ad un rimedio effettivo avverso il provvedimento di respingimento/espulsione, che per la Corte di giustizia deve essere necessariamente un rimedio giurisdizionale (cfr. CGUE, *FMS*, par. 125-129). Inoltre la decisione di respingimento deve includere, secondo quanto previsto dall'art. 7 della Direttiva, un termine per l'allontanamento volontario, compreso tra i 7 e i 30 giorni. Da ultimo l'art. 15 della Direttiva prevede la possibilità che la persona straniera da allontanare sia trattenuta ma solo al concorrere di determinate condizioni e pertanto non in maniera sistematica.

5. Ripristino dei controlli di frontiera e accordi di riammissione bilaterali

L'esperienza che si è registrata in questi anni sul confine italo - francese ha dimostrato una **coesistenza tra procedure connesse al ripristino dei controlli alle frontiere interne**

⁶ Si veda anche https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2023/10/2023_Sopralluogo-Ventimiglia.pdf

(consegna di un provvedimento di rifiuto di ingresso nel territorio francese alla persona fermata nell'atto dell'attraversamento della frontiera nel punto di attraversamento autorizzato) e **procedure riconducibili invece all'applicazione dell'accordo di riammissione bilaterale** concluso tra Italia e Francia e sottoscritto in data 3 ottobre 1997 (per le persone fermate nella fascia confinaria e riammesse attraverso procedure di riammissione semplificate⁷).

Per ciò che concerne il confine italo-sloveno, prima dell'avvenuto ripristino dei controlli di frontiera, l'utilizzo dell'accordo di riammissione bilaterale e della cooperazione di polizia per il trasferimento delle persone dall'Italia alla Slovenia è stato oggetto di attente analisi⁸, nonché di [pronunce dei Giudici nazionali che hanno rilevato numerosi profili di illegittimità](#).

In attesa di comprendere meglio il comportamento posto in essere dalle autorità italiane al confine sloveno dopo la reintroduzione dei controlli di frontiera e pur rimandando alle pronunce sopra richiamate per una valutazione più approfondita dei profili di illegittimità delle prassi precedentemente in uso, appare utile affermare ancora una volta che **l'Accordo bilaterale** fra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica di Slovenia **sulla riammissione** delle persone alla frontiera, firmato a Roma il 3 settembre 1996 **risulta essere di dubbia legittimità** in quanto, nonostante abbia una chiara natura politica, non risulta essere stato ratificato con legge di autorizzazione alla ratifica ai sensi dell'art. 80 Cost.. In ogni caso, **in quanto accordo intergovernativo stipulato in forma semplificata, lo stesso non permette di derogare alle leggi vigenti in Italia**.

Tale affermazione permette anche di sollevare dei dubbi sulla possibilità di legittimare le procedure di riammissione informale e la mancata adozione di provvedimenti formali facendo ricorso a quanto previsto dall'art. 6 par. 3 della Direttiva rimpatri (in base al quale gli Stati membri possono astenersi dall'emettere una decisione di rimpatrio nei confronti di una persona straniera il cui soggiorno nel loro territorio è irregolare, qualora la stessa persona sia ripresa da un altro Stato membro in virtù di accordi o intese bilaterali vigenti alla data di entrata in vigore della presente direttiva).

Ciò che preme evidenziare ancora una volta è che proprio le differenti prassi poste in essere alle frontiere interne e le conseguenti pronunce rese dalle Corti nazionali - da quella francese a quella austriaca passando per quelle tedesche - permettono di concludere come debba esserci il rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali e come non si possa fare ricorso a procedure formali o informali che, spesso anche con una compromissione della libertà personale della persona straniera, hanno come esito il suo allontanamento dal territorio europeo, in aperta violazione in particolare del principio di non respingimento.

⁷ Si osservi, a titolo di esempio, il riscontro all'accesso civico del 26 maggio 2021 relativo al numero di riammissioni attive accolte e passive accettate dalle autorità di frontiera italiane al confine italo francese, operate o accettate dall'Italia e di respingimenti passivi verso l'Italia nel periodo compreso tra luglio 2020 e aprile 2021 visibili al link <https://medea.asgi.it/wp-content/uploads/2021/08/Istanza-di-accesso-civico-Avv.-MARTINELLI-1.pdf>.

⁸ Si veda "La riammissione informale dall'Italia alla Slovenia sulla base dell'Accordo bilaterale Italia - Slovenia e le riammissioni a catena verso la Slovenia e la Croazia" del 5 giugno 2020, reperibile al link https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2020/06/documento-riammissioni-Italia-Slovenia-5_giugno_2020.pdf.

6. Ripristino dei controlli alle frontiere interne e rafforzamento dei controlli di polizia

Lo scorso 14 settembre, il Ministro, rispondendo ad una interrogazione parlamentare e illustrando la situazione delle criticità relative al sistema di accoglienza in Friuli Venezia Giulia, concludeva il proprio intervento evidenziando che “...sul piano del contrasto dell’immigrazione illegale dal confine italo-sloveno... è ripresa nel settembre del 2022 l’attività congiunta tra la Polizia italiana e quella slovena... e grazie ad essa è stato possibile inibire dall’inizio dell’anno in corso l’ingresso sul territorio nazionale di circa 1.900 migranti irregolari”. A seguito di accesso civico generalizzato proposto da ASGI, [l’Amministrazione ha confermato il coinvolgimento diretto delle autorità italiane nei pattugliamenti misti in territorio sloveno con poteri di osservazione e supporto informativo](#), in virtù dell’accordo bilaterale di cooperazione transfrontaliera di polizia del 27 agosto 2007, ratificato dalla legge 60 del 7 aprile 2011. Nel corso di un’[audizione davanti al Comitato parlamentare Schengen](#), il Ministro dell’Interno Piantedosi ha inoltre annunciato “l’istituzione di **Brigate miste delle Forze di polizia**, sulla base della proficua esperienza (...) maturata con i servizi di pattugliamento congiunto”. In base ad una [notizia](#) dello scorso 2 novembre, verranno inoltre realizzati **centri di coordinamento di polizia che coinvolgono Italia, Slovenia e Croazia** al fine di consolidare la collaborazione in tema di contrasto agli attraversamenti irregolari. Parallelamente alla reintroduzione dei controlli alle frontiere interne, l’Italia ha quindi attivato ulteriori misure che hanno l’evidente effetto di impedire alla persona straniera l’accesso al territorio nazionale e ai diritti che conseguono a tale accesso. Preoccupa, inoltre, l’opacità operativa che caratterizza questi interventi di polizia: le modalità infatti con le quali vengono condotti sono poco chiare e difficilmente osservabili ma celano evidenti profili di criticità e potenziali lesioni di diritti.

7. Considerazioni conclusive

La libera circolazione nello spazio europeo è una delle conquiste più importanti dei nostri tempi. Il suo progressivo smantellamento dovrebbe essere dettato da una effettiva emergenza e contingenza, entrambe condizioni che sembrano non rinvenibili nelle motivazioni addotte dall’Italia e dagli altri Stati membri alla Commissione europea.

Preoccupa, poi, che pur di fronte ad una paventata minaccia che può apparentemente coinvolgere la quasi totalità dei Paesi europei, gli Stati si siano mossi in ordine sparso e in via unilaterale: di fatto, promuovendo un approccio opposto anche a quanto indicato all’interno della proposta di riforma del Regolamento Schengen.

[Le prospettive di riforma](#) esplicitano infatti i timori di un definitivo sfaldamento del sistema di libera circolazione e, pur di mantenerlo effettivo, riducono sensibilmente le tutele dei/le cittadini/e di paesi terzi tramite l’introduzione di norme che istituzionalizzano prassi dalla dubbia legittimità.

Il sacrificio della libera circolazione non appare quindi giustificato e potrebbe invece essere finalizzato a scopi non legittimi dalle conseguenze non trascurabili in termini di rispetto dei diritti fondamentali delle persone che accedono al territorio da quella zona di frontiera.

Come già evidenziato, le prime notizie riportate dalla stampa sulle operazioni effettuate all'indomani della sospensione della libera circolazione non sono incoraggianti: gruppi di persone straniere sono stati fermati ben oltre la fascia confinaria e consegnati alle autorità slovene in territorio italiano.

Nell'ambito di procedimenti giudiziari davanti alle autorità nazionali, il Ministero dell'Interno ha provato a giustificare comportamenti simili, affermando che le persone riconsegnate alle autorità slovene non sarebbero mai uscite dalla sfera di sovranità slovena e che sarebbero le autorità slovene a dover poi determinare la procedura applicabile.

In risposta, i Giudici hanno avuto modo di affermare come le frontiere non siano zone franche, prive di delimitazioni spaziali e di regole precise, nelle quali le autorità godono di ampia discrezionalità di azione.

La stessa giurisprudenza europea è intervenuta per porre dei limiti precisi ai trasferimenti intra-UE di cittadini stranieri, pronunciandosi con riferimento a quelli previsti per i richiedenti protezione internazionale in applicazione del regolamento Dublino.

La libertà di circolazione, pilastro fondamentale dell'area Schengen, rivela forse a tutt'oggi la sua vera natura: un'area di libertà per pochi a danno di molti.