

I confini dei diritti: la reintroduzione dei controlli alla frontiera italo-slovena

Laura Restuccia

Dottoranda in Law and Pluralism, Università degli Studi di Milano-Bicocca

1. *Premessa.* – Il 18 ottobre 2023 il Ministro degli Interni Piantedosi ha comunicato la reintroduzione dei controlli alle frontiere interne terrestri con la Slovenia, in base all'art. 28 del Codice frontiere Schengen (da ora solo Codice)¹. La misura - attuata dal 21 ottobre per un periodo di dieci giorni per poi essere prorogata una prima volta fino al 19 novembre ed una seconda fino al 9 dicembre 2023 - rappresenta un'occasione per ragionare intorno al rapporto tra sovranità statale, sicurezza e diritti dei migranti in transito. Prima di pervenire a tale riflessione, si ritiene necessario fornire un inquadramento generale dell'argomento in oggetto. In una prima parte, si chiariranno a livello teorico le procedure mediante le quali gli Stati europei possono reintrodurre gli accertamenti ai confini tra Paesi appartenenti allo spazio Schengen, focalizzandosi sul meccanismo previsto dall'art. 28 del Codice². Si procederà quindi a trattare dell'applicazione pratica di tale strumento evidenziandone alcune criticità.

È noto che la creazione di uno spazio ove gli individui hanno la facoltà di muoversi senza alcuna necessità di esibire il proprio passaporto è stata una delle maggiori conquiste dell'UE³. La libera circolazione emerge sia agli artt. 21, par. 1⁴, e 26, par. 2⁵, del TFUE, sia all'art. 45 della CDFUE⁶. Allo spazio di libera circolazione sono poi dedicati i Titoli IV e V del TFUE. In particolare, gli obiettivi relativi allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia sono fissati dall'art. 67 del TFUE tra i quali è presente la garanzia dell'assenza di ispezioni sulle persone nel passaggio da uno Stato appartenente allo spazio Schengen

¹ In merito si rinvia all'"Informativa del Ministro dell'Interno al Comitato parlamentare Schengen sul ripristino dei controlli alla frontiera con la Slovenia", reperibile al seguente link: <https://www.interno.gov.it/it/notizie/informativa-ministro-dellinterno-comitato-parlamentare-schengen-sul-ripristino-dei-controlli-alla-frontiera-slovenia> (consultato il 13.11.2023).

² Regolamento (UE) n. 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) che sostituisce il precedente Regolamento (CE) n. 562/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio.

³ Il 14 giugno 1985 Belgio, Germania, Francia, Lussemburgo e Paesi Bassi firmano l'Accordo di Schengen concordando di eliminare progressivamente i controlli alle proprie frontiere interne e di introdurre la libera circolazione per tutti i cittadini dei Paesi firmatari, degli altri Paesi dell'UE e di alcuni Paesi terzi. L'Accordo è perfezionato dalla Convenzione di applicazione (firmata dagli stessi cinque Paesi il 19 giugno 1990 ed entrata in vigore il 26 marzo 1995) che definisce le condizioni e le garanzie inerenti all'istituzione di uno spazio di libera circolazione. I due documenti, insieme alle altre norme connesse, formano «l'*acquis* di Schengen», integrato nel quadro della legislazione comunitaria nel 1999. Con il Trattato di Lisbona e l'istituzione dello «spazio senza frontiere interne in cui è garantita la libera circolazione delle persone», quest'ultima diviene uno degli obiettivi principali dell'Unione. Si v. altresì la scheda redatta dal segretariato generale del Consiglio dell'Unione europea (SGC), *Schengen. La porta d'accesso alla libera circolazione in Europa*, Bruxelles, 2023.

⁴ L'art. 21, par. 1, del TFUE recita: «Ogni cittadino dell'Unione ha il diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, fatte salve le limitazioni e le condizioni previste dai trattati e dalle disposizioni adottate in applicazione degli stessi».

⁵ L'art. 26, par. 2, del TFUE recita: «Il mercato interno comporta uno spazio senza frontiere interne, nel quale è assicurata la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali secondo le disposizioni dei trattati».

⁶ All'art. 45, par. 1, della CDFUE, si legge che «ogni cittadino dell'Unione ha il diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri». Il par. 2 continua affermando che «la libertà di circolazione e di soggiorno può essere accordata, conformemente ai trattati, ai cittadini dei paesi terzi che risiedono legalmente nel territorio di uno Stato».

all'altro. Funzionale al perseguimento di tale fine è stata l'abolizione degli accertamenti di dogana e sulle persone al momento dell'attraversamento dei confini tra gli Stati membri⁷. Fin dalla sua enunciazione, però, la soppressione dei controlli alle frontiere interne è stata accompagnata dalla consapevolezza che essa non potesse andare a scapito della sicurezza degli Stati e dei loro cittadini. Di conseguenza, a norma dell'art. 77, par. 1, lett. b), del TFUE, alla creazione di uno spazio di libera circolazione delle persone si è affiancata l'implementazione della sorveglianza delle frontiere esterne⁸. Su queste basi giuridiche si perviene alla creazione dello *spazio Schengen*⁹.

2. *La procedura di ripristino dei controlli alle frontiere interne.* – La libera circolazione all'interno dello spazio Schengen può essere derogata solo di fronte ad eventi straordinari. Già nel Preambolo del Codice emerge chiaramente che la reintroduzione delle verifiche alle frontiere interne deve essere adottata solo come *extrema ratio*¹⁰. Così, data l'incisività dello strumento - «al fine di assicurare il carattere eccezionale delle stesse [delle verifiche alle frontiere interne] e che sia rispettato il principio di proporzionalità» - si ritiene necessario regolamentarne le condizioni, le procedure e la durata¹¹. Più nel dettaglio, la sospensione *temporanea* della libera circolazione è disciplinata dal Titolo III, Capo II, del Codice. *Ivi* si prevede che solo di fronte ad una «minaccia grave per l'ordine pubblico o la sicurezza interna di uno Stato membro nello spazio senza controllo alle frontiere interne, detto Stato membro può *in via eccezionale* ripristinare il controllo di frontiera in tutte le parti o in parti specifiche delle sue frontiere interne per un periodo limitato della *durata massima di trenta giorni o per la durata prevedibile della minaccia grave se questa supera i trenta giorni*»¹². In ogni caso l'estensione e la durata della reintroduzione dei controlli alle frontiere interne non può eccedere «quanto strettamente necessario per rispondere alla minaccia grave»¹³. L'eccezionalità della procedura è confermata dal secondo paragrafo, il quale dispone che «il controllo di frontiera alle

⁷ L'art. 77, par. 1, lett. a), e par. 2, lett. e), del TFUE recita: «L'Unione sviluppa una politica volta a: a) garantire l'assenza di qualsiasi controllo sulle persone, a prescindere dalla nazionalità, all'atto dell'attraversamento delle frontiere interne; [...] Ai fini del paragrafo 1, il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, adottano le misure riguardanti: [...] e) l'assenza di qualsiasi controllo sulle persone, a prescindere dalla nazionalità, all'atto dell'attraversamento delle frontiere interne».

⁸ L'art. 77, par. 2, lett. b), del TFUE recita: «Ai fini del paragrafo 1, il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, adottano le misure riguardanti: [...] b) i controlli ai quali sono sottoposte le persone che attraversano le frontiere esterne».

⁹ Lo spazio Schengen ha permesso di raggiungere i seguenti risultati: «l'abolizione dei controlli alle frontiere interne per tutte le persone; l'adozione di misure volte a rafforzare e armonizzare i controlli alle frontiere esterne [...]; una politica comune dei visti per soggiorni brevi [...]; la cooperazione giudiziaria e di polizia [...]; vi è inoltre un sistema di estradizione più rapido e il reciproco riconoscimento delle sentenze penali; la creazione e lo sviluppo del Sistema d'Informazione Schengen (SIS)» in PE, *Note tematiche. Libera circolazione delle persone*, aprile 2023, reperibile al seguente link: <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/it> (consultato il 13.11.2023).

¹⁰ Al punto 21 del Preambolo al Codice si legge che «il ripristino del controllo di frontiera alle frontiere interne dovrebbe costituire un'eccezione».

¹¹ Al punto 22 del Preambolo al Codice si legge che «l'estensione e la durata del ripristino temporaneo di tali misure dovrebbero essere limitate allo stretto necessario per rispondere a una grave minaccia per l'ordine pubblico o la sicurezza interna».

¹² Art. 25, par. 1, del Codice.

¹³ *Ibid.*

frontiere interne è ripristinato solo come misura di *extrema ratio*» e in conformità ai criteri e alle modalità stabiliti dallo stesso Codice.

I criteri sono indicati dall'art. 26. Lo Stato deve verificare l'idoneità e la proporzionalità della decisione rispetto «alla minaccia per l'ordine pubblico o la sicurezza interna». L'esame deve essere condotto sulla base di due indicatori: «a) il probabile impatto della minaccia per l'ordine pubblico o la sicurezza interna nello Stato membro interessato, anche a seguito di attentati o minacce terroristiche, comprese quelle connesse alla criminalità organizzata; b) l'impatto probabile di una tale misura sulla libera circolazione delle persone all'interno dello spazio senza controllo alle frontiere interne». Si prevede poi che lo Stato che intende reintrodurre le verifiche di frontiera ha l'obbligo di comunicare la sua decisione sia alla Commissione, sia agli altri Stati membri dello spazio di libera circolazione. Ordinariamente la notifica deve avvenire quattro settimane prima della data prevista per la riattivazione degli accertamenti, ma «se le circostanze che rendono necessario il ripristino del controllo di frontiera alle frontiere interne sono note meno di quattro settimane prima del ripristino previsto» l'avviso deve essere inviato in tempi più brevi¹⁴. In seguito alla notificazione, ma almeno dieci giorni prima della data prevista per la riattivazione delle verifiche ai confini interni¹⁵, si prosegue con le consultazioni tra lo Stato membro che ha inviato le notifiche, la Commissione e gli altri Stati membri, con specifico riguardo ai Paesi direttamente coinvolti. I colloqui sono finalizzati «ad organizzare, se necessario, una cooperazione reciproca tra gli Stati membri ed esaminare la proporzionalità delle misure rispetto agli avvenimenti all'origine del ripristino del controllo di frontiera e alla minaccia per l'ordine pubblico o la sicurezza interna»¹⁶.

Nonostante la reintroduzione delle frontiere interne sia temporanea, si ammette la possibilità di prorogarla, con gli opportuni limiti. In primo luogo, è necessario che la minaccia grave per l'ordine pubblico o la sicurezza interna – la *medesima* minaccia grave posta alla base della richiesta di ripristino dei controlli alle frontiere interne – perduri alla luce degli *stessi* criteri di idoneità e proporzionalità indicati dall'art. 26 del Codice (e a seguito delle notificazioni e consultazioni indicate in precedenza). Inoltre, e soprattutto, oltre a tale minaccia già esistente e perdurante la Commissione deve tenere conto «di eventuali nuovi elementi». In secondo luogo, sono presenti due limiti temporali. Essi sono relativi al periodo di tempo rinnovabile, che non può essere superiore a *trenta giorni*, e alla durata complessiva della sospensione dello spazio Schengen, comprensiva delle

¹⁴ Art. 27, par. 1, del Codice: «A tal fine lo Stato membro fornisce le seguenti informazioni: a) i motivi del ripristino proposto, compresi tutti i dati pertinenti relativi agli eventi che costituiscono una minaccia grave per il suo ordine pubblico o sicurezza interna; b) l'estensione del ripristino proposto, precisando la parte o le parti delle frontiere interne alle quali sarà ripristinato il controllo di frontiera; c) la denominazione dei valichi di frontiera autorizzati; d) la data e la durata del ripristino previsto; e) eventualmente, le misure che devono essere adottate dagli altri Stati membri. Una notifica ai sensi del primo comma può essere presentata anche congiuntamente da due o più Stati membri». Il comma 4 prosegue: «a seguito della notifica di uno Stato membro ai sensi del paragrafo 1 ed in vista della consultazione di cui al paragrafo 5, la Commissione o qualsiasi altro Stato membro può emettere un parere, fatto salvo l'articolo 72 TFUE. Se, sulla base delle informazioni contenute nella notifica o di eventuali informazioni supplementari ricevute, la Commissione nutre preoccupazione sulla necessità o la proporzionalità del previsto ripristino del controllo di frontiera alle frontiere interne, o se ritiene opportuna una consultazione su certi aspetti della notifica, emette un parere a tal fine».

¹⁵ Art. 27, par. 6, del Codice.

¹⁶ Art. 27, par. 5, del Codice.

proroghe, che non può superare i *sei mesi* o *due anni*, solo di fronte a circostanze eccezionali (come quelle di cui all'art. 29)¹⁷.

Infine, sono previste alcune procedure specifiche nel caso in cui sia necessaria un'azione immediata (art. 28) o in caso di circostanze eccezionali che mettono a rischio il funzionamento globale dello spazio senza controllo alle frontiere interne (artt. 29 e 30). In particolare, in questa sede interessa quanto regolato dall'art. 28. La procedura *ivi* disciplinata si caratterizza per due elementi. La prima peculiarità attiene all'esonero dall'obbligo di notificazione: lo Stato membro interessato può riattivare immediatamente gli accertamenti al confine con uno o più Stati membri. L'assenza dell'obbligo della comunicazione preventiva è controbilanciata da una durata temporale inferiore rispetto alla procedura ordinaria (che, si ricorda, sarebbe di trenta giorni o per la durata prevedibile della minaccia grave se questa supera i trenta giorni): una durata massima di *dieci giorni*¹⁸. In ogni caso la Commissione e gli altri Stati membri devono essere informati «contestualmente» della decisione¹⁹. La procedura si caratterizza anche per un diverso regime temporale delle proroghe: ogni differimento non può superare i *venti giorni*²⁰ e la durata complessiva della sospensione dello spazio Schengen deve contenersi ai *due mesi*²¹.

3. *Il ritorno della fortezza Europa tra crisi pandemica e migratoria.* – Come precedentemente accennato, l'Italia ha sospeso la libera circolazione con la Slovenia proprio attraverso il meccanismo di cui all'art. 28 del Codice. La decisione è stata giustificata dall'intensificarsi della crisi israelo-palestinese che ha «aumentato il livello di minaccia di azioni violente anche all'interno dell'Unione», sia dall'aumento della pressione migratoria cui l'Italia è soggetta²². Il crescente numero di arrivi di migranti irregolari via mare e via terra (in particolare dal confine orientale), secondo il Ministero degli Interni, confermerebbe l'esigenza di rafforzare ulteriormente gli strumenti di prevenzione e controllo: si rileva, infatti, che «le misure di polizia alla frontiera italo-slovena non risultano adeguate a garantire la sicurezza richiesta»²³. Così, la ragione di questo ripristino delle frontiere da parte dell'Italia, alla quale si uniscono anche altri Stati (la Slovenia, l'Austria, la Germania, la Francia, la Repubblica Ceca, la Polonia, la Slovacchia, la Svezia, la Danimarca e la Norvegia, che pur non facendo parte dell'UE aderisce all'area Schengen²⁴), sembra riconducibile ancora una volta alla paura che

¹⁷ Art. 25, par. 4, del Codice.

¹⁸ Art. 28, par. 1, del Codice.

¹⁹ Art. 28, par. 2, del Codice.

²⁰ Art. 28, par. 3, del Codice.

²¹ Art. 28, par. 4, del Codice.

²² Cfr. la lettera del Ministro dell'Interno Piantedosi del 18.10.2023, reperibile al seguente link: <https://www.governo.it/it/articolo/reintroduzione-dei-controlli-delle-frontiere-interne-terrestri-con-la-slovenia-nota-di> (consultato il 13.11.2023).

²³ Si rinvia alla lettera del Ministro dell'Interno Piantedosi, cit.

²⁴ La lista degli Stati che hanno fatto ricorso alle procedure di cui agli artt. 25 e 28 e ss. del Codice è indicata nel documento EU, *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*, reperibile al seguente link: https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen-borders-and-visa/schengen-area/temporary-reintroduction-border-control_en (consultato il 13.11.2023). In base all'art. 33, par. 3, del Codice, infatti: «La Commissione presenta al Parlamento europeo e al Consiglio, almeno una volta l'anno, una relazione sul funzionamento dello spazio senza controllo alle

attraverso l'arrivo massiccio dei migranti vi possano essere delle infiltrazioni di cellule terroristiche.

Non è la prima volta che di fronte alle minacce alla sicurezza nazionale degli Stati, questi decidano di ristabilire i controlli ai propri confini. Tra il 2020 e il 2022, molti altri Paesi hanno adottato la chiusura delle loro frontiere a causa della pandemia da Covid-19, al fine di contenere la diffusione del virus prima di introdurre il certificato Covid digitale dell'UE nel luglio 2021²⁵. Invero, a partire dal 2015 la principale ragione della reintroduzione dei controlli alle frontiere interne è legata alla volontà di arginare gli arrivi massicci dei migranti, considerati una *minaccia grave per l'ordine pubblico o la sicurezza interna*, in ragione dell'ormai ben noto assioma immigrazione irregolare-terrorismo. Di conseguenza, nei fatti si è assistito ad una diffusa sospensione del regime di libertà di attraversamento delle frontiere prefigurato nei Trattati²⁶. Si pensi, ad esempio, all'Austria che vi ha fatto ricorso per porre un limite al «big influx of persons seeking international protection, all borders, focus on land borders with Italy, Hungary, Slovenia and Slovakia»²⁷.

Un caso emblematico è quello d'Oltralpe. La Francia ha sospeso lo spazio Schengen in maniera quasi sistematica a seguito della dichiarazione dello stato di emergenza emesso subito dopo gli attentati di Parigi, avvenuti la sera del 13 novembre 2015²⁸, per poi continuare con le proroghe in ragione dell'arrivo massiccio dei migranti, del rischio pandemico²⁹ e, dal 2022, della guerra tra Russia e Ucraina³⁰. Questa prassi è stata oggetto di un acceso confronto tra la Corte di Giustizia dell'UE e il *Conseil d'État*: la prima, infatti, in una decisione del 26 aprile del 2022, ha precisato che in base all'art. 25, par. 4, del Codice la sospensione della libera circolazione non può essere disposta per un tempo superiore alla durata massima totale di sei mesi, salvo che «sussista una nuova minaccia che giustifichi una nuova applicazione dei periodi previsti a detto articolo»³¹. Il 27 luglio dello stesso anno, però, il *Conseil d'État* convalida ancora una volta la proroga del ripristino dei controlli alle frontiere interne disposto da parte del Governo francese senza

frontiere interne. La relazione contiene un elenco di tutte le decisioni di ripristino del controllo di frontiera alle frontiere interne adottate nell'anno di riferimento».

²⁵ G. Fiengo, *Le misure di contenimento della diffusione del COVID-19: la sospensione dell'accordo di Schengen*, in *DPCE online*, OsservatorioCovid19, 29 marzo 2020, e A. Candido, *Necessitas non habet legem? Pandemia e limiti alla libertà di circolazione*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2020, pp. 376-378.

²⁶ In merito si rinvia a M. Borraccetti, *Schengen o dell'Unione europea: rafforzamento o dissolvimento?*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2016, pp. 127-129, e F. Ippolito, *La "tragedia" delle frontiere europee*, in *European Papers*, n. 1/2016, *European Forum, Insight of 9 May 2016*, pp. 653-664.

²⁷ Questo come gli ulteriori dati in merito agli Stati che hanno fatto ricorso alle procedure di cui agli artt. 25 e 28 e ss. del Codice è indicata nel documento EU, *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*, cit.

²⁸ I controlli alle frontiere sono stati reintrodotti dal 14.12.2015 al 26.05.2016, per poi essere prorogati nuovamente dal 27.05.2016 al 26.07.2016 in ragione del *Tour de France* e dell'EURO 2016; dal 26.07.2016 al 26.01.2017 successivamente all'attentato di Nizza; dal 27.01.2017 al 15.07.2017, dal 16.07.2017 al 31.10.2017, dall'1.11.2017 al 30.04.2018, dal 30.04.2018 al 30.10.2018, dall'1.11.2018 al 30.04.2019, dall'1.05.2019 al 31.10.2019 per il persistente pericolo terroristico al quale, dal 2018, si aggiunge il massiccio arrivo di migranti.

²⁹ Dal 31.10.2019 al 30.04.2020, dall'1.05.2020 al 31.10.2020, dall'1.11.2020 al 30.04.2021, dall'1.05.2021 al 31.10.2021, dall'1.11.2021 al 30.04.2022, dall'1.05.2022 al 31.10.2022, dall'1.05.2023 al 31.10.2023, dall'1.11.2023 al 30.04.2024.

³⁰ Dall'1.11.2022 al 30.04.2023.

³¹ CGUE, Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 26 aprile 2022 (domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Landesverwaltungsgericht Steiermark - Austria) – *NW / Landespolizeidirektion Steiermark (C-368/20)*, *Bezirkshauptmannschaft Leibnitz (C-369/20)*, ECLI:EU:C:2022:298.

porvi alla base una *nuova minaccia*. Così l'interpretazione fornita dalla CGUE è rimasta lettera morta.

4. *Alcuni rilievi critici*. - Alla luce del quadro appena delineato, la decisione del Governo italiano desta qualche perplessità. L'Italia, infatti, ha fatto ricorso ad una procedura che presuppone un carattere di urgenza che in questo caso non sembra configurarsi³². Non solo. La sospensione della libera circolazione tra Italia e Slovenia solleva una certa preoccupazione rispetto alla possibilità che i controlli proseguano ben oltre il limite di due mesi³³. Si nota, infatti, che la reintroduzione degli accertamenti alla frontiera si colloca all'interno di una politica più ampia di implementazione della cooperazione tra la polizia italiana e slovena³⁴. Non bisogna dimenticare che, ancor prima della chiusura dei confini, si è assistito alla creazione di "muri invisibili" attraverso l'applicazione della procedura di riammissione attuata al confine orientale italiano e la conseguente prassi dei respingimenti a catena (dall'Italia alla Slovenia e dalla Slovenia alla Croazia)³⁵.

³² Nonostante il numero di arrivi sia aumentato negli ultimi anni, nel sito dell'Agenzia Frontex si legge che il «Central Mediterranean remains the most active route into the EU this year, with more than 131 600 detections reported by national authorities in the first three quarters of 2023. This is the highest total on this route for this period since 2016. [...] During the January-September period, the Western Balkan route, the second most active route with more than 81 800 detections, saw a decline of 23%, in large part due to tighter visa policies». Per maggiori dettagli si rinvia al link: <https://www.frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/arrivals-in-the-central-mediterranean-slow-in-september-o9Qe64> (consultato il 12.11.2023).

³³ È quanto emerge dall'audizione del Ministro dell'Interno Piantedosi al Comitato parlamentare Schengen del 7.11.2023, reperibile al seguente link <https://www.interno.gov.it/it/notizie/comitato-parlamentare-schengen-audizione-ministro-piantedosi> (consultato il 13.11.2023), e dalle dichiarazioni congiunte del Presidente del Consiglio Meloni dopo l'incontro con il Primo Ministro sloveno del 14.11.2023, reperibile al seguente link <https://www.rainews.it/articoli/2023/11/italia-slovenia-meloni-consapevoli-di-disagi-da-stop-schengen-speriamo-ripristinarla-presto-014ca391-71c6-4623-8492-20326dc78741.html> (consultato il 16.11.2023). La premier italiana ha infatti manifestato l'esigenza di ripristinare Schengen «appena vi saranno le condizioni» poiché «è fondamentale continuare a lavorare sulla dimensione esterna dei confini per proteggere quelli interni».

³⁴ Nel 2007 è stato siglato a Lubiana un "Accordo tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica di Slovenia sulla cooperazione transfrontaliera di polizia", ratificato nel 2011. La volontà di intensificare la cooperazione transfrontaliera di polizia è esplicitata alla riunione trilaterale, tenuta il 2 novembre 2023, presso la Prefettura di Trieste, tra il Ministro degli Interni Piantedosi e i suoi omologhi sloveno e croato (si v. l'audizione del Ministro dell'Interno Piantedosi al Comitato parlamentare Schengen, cit.).

³⁵ Le previsioni finalizzate a favorire la riammissione sul territorio dei due Stati sia di cittadini di uno dei due Stati contraenti, sia cittadini di Stati terzi sono contenute nell'"Accordo bilaterale Italia-Slovenia per la riammissione delle persone alla frontiera", firmato a Roma il 3 settembre 1996. Le riammissioni sono compatibili con l'art. 22 del Codice nella misura in cui sono fatte rientrare nei controlli di polizia a norma dell'art. 23, lett. a): «L'assenza del controllo di frontiera alle frontiere interne non pregiudica: a) l'esercizio delle competenze di polizia da parte delle autorità competenti degli Stati membri in forza della legislazione nazionale, *nella misura in cui l'esercizio di queste competenze non abbia effetto equivalente alle verifiche di frontiera*; ciò vale anche nelle zone di frontiera. Ai sensi della prima frase, tale esercizio delle competenze di polizia può non essere considerato equivalente, in particolare, all'esercizio delle verifiche di frontiera quando le misure di polizia: i) non hanno come obiettivo il controllo di frontiera; ii) si basano su informazioni e l'esperienza generali di polizia quanto a possibili minacce per la sicurezza pubblica e sono volte, in particolare, alla lotta contro la criminalità transfrontaliera; iii) sono ideate ed eseguite in maniera chiaramente distinta dalle verifiche sistematiche sulle persone alle frontiere esterne; iv) sono effettuate sulla base di verifiche a campione; b) il controllo di sicurezza sulle persone effettuato nei porti».

Come denunciato da gran parte della dottrina³⁶ e delle associazioni operanti nel settore³⁷, le riammissioni informali, che nei fatti assumono la natura di respingimenti, comportano plurime lesioni dei diritti sanciti a livello internazionale, unionale e costituzionale. Di fronte alla negazione dell'accesso al territorio per coloro che intendono presentare la domanda di protezione internazionale e data l'informalità della procedura di riammissione/respingimento, in particolare, si rileva la violazione sia del diritto di asilo sancito in *primis* dall'art. 10, comma 3, della Costituzione italiana, sia del diritto ad un ricorso effettivo stabilito dall'art. 13 della CEDU³⁸. Queste, come altre violazioni, sono state accertate dalla Corte EDU³⁹ e dalla giurisprudenza ordinaria interna. Si ricorda in merito la recente ordinanza del Tribunale di Roma del 9 maggio 2023 che, nel confermare quanto già affermato nella decisione del 18 gennaio 2021⁴⁰, dichiara l'illegittimità delle riammissioni per le seguenti ragioni: la mancata previa emanazione di un provvedimento amministrativo motivato e la violazione del diritto a chiedere protezione internazionale, a non subire trattamenti inumani e degradanti e a non essere inviati verso luoghi dove si corra il rischio di subire tali pratiche⁴¹. In altre parole, non si contesta la prerogativa statale di respingere coloro che siano sprovvisti di permesso all'ingresso e di espellere chi non

³⁶ Per un esame attento dei profili di illegittimità delle riammissioni informali, si rinvia, tra i molti contributi, a quelli di A. Di Pascale, *Riammissioni informali e violazione del diritto di asilo*, in *Questione Giustizia*, 9 febbraio 2021; M. Sardo, *Respingimenti a catena e tutela cautelare del diritto d'asilo. Le ordinanze del Tribunale di Roma sulle 'riammissioni informali' in Slovenia*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, n. 3/2021, pp. 723-733; M. Astuti, C. Bove, A. Brambilla, A. Lici, E.S. Rizzi, U. Stege, I. Stojanova, «Per quanto voi vi crediate assolti siete per sempre coinvolti». *I diritti umani fondamentali alla prova delle frontiere interne ed esterne dell'Unione europea*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 1/2022, pp. 1-49; E. Pistoia, *Verso la riforma del Codice Frontiere Schengen: Le frontiere interne alla prova della nuova centralità delle riammissioni informali*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 3/2023, pp. 38-68; C. Cardinali, *Riflessioni sulla illegittimità delle riammissioni informali in Slovenia alla luce di una loro possibile riattivazione*, in *Questione Giustizia*, 25 gennaio 2023.

³⁷ Si riportano solo alcune delle molte denunce effettuate: RiVolti ai Balcani, *La rotta balcanica - I migranti senza diritti nel cuore dell'Europa*, febbraio 2021, reperibile al seguente link: <https://www.rivoltiaibalcani.org/la-rotta-balcanica/> (consultato il 14.11.2023); Amnesty International, «Rotta balcanica»: *migranti e richiedenti asilo abbandonati e vittime di respingimenti illegali, la nostra denuncia*, 13 gennaio 2023, reperibile al seguente link: <https://www.amnesty.it/rotta-balcanica-migranti-e-richiedenti-asilo-abbandonati-e-vittime-di-respingimenti-illegali-la-nostra-denuncia/> (consultato il 14.11.2023); ASGI, *Rotta balcanica, prove e testimonianze confermano le riammissioni a catena. Condanna al risarcimento del danno per il Ministero*, 5 luglio 2023, reperibile al seguente link: <https://www.asgi.it/notizie/rotta-balcanica-riammissioni-a-catena-condannato-il-ministero-risarcimento/> (consultato il 14.11.2023); BVMN, *Balkan Regional Report – September 2023*, 6 novembre 2023, reperibile al seguente link: <https://borderviolence.eu/reports/balkan-regional-report-september-2023/> (consultato il 14.11.2023).

³⁸ Inoltre, si rileva la violazione di tre articoli del Codice frontiere Schengen: l'art. 3 in base al quale il Codice si applica a «chiunque attraversi le frontiere interne o esterne di uno Stato membro, senza pregiudizio: [...] b) dei diritti dei rifugiati e di coloro che richiedono protezione internazionale, in particolare per quanto concerne il non respingimento»; l'art. 4, il quale impone agli Stati di agire «nel pieno rispetto del pertinente diritto unionale, compresa la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea («Carta»), del pertinente diritto internazionale, compresa la convenzione relativa allo status dei rifugiati firmata a Ginevra il 28 luglio 1951 («convenzione di Ginevra»), degli obblighi inerenti all'accesso alla protezione internazionale, in particolare il principio di non-refoulement (non respingimento), e dei diritti fondamentali. Conformemente ai principi generali del diritto unionale, le decisioni adottate ai sensi del presente regolamento devono essere adottate su base individuale»; l'art. 14, par. 2 e par. 3, del Codice, secondo il quale «2. Il respingimento può essere disposto solo con un provvedimento motivato che ne indichi le ragioni precise. Il provvedimento è adottato da un'autorità competente secondo la legislazione nazionale ed è d'applicazione immediata. [...]» e «3. Le persone respinte hanno il diritto di presentare ricorso. I ricorsi sono disciplinati conformemente alla legislazione nazionale. Al cittadino di paese terzo sono altresì consegnate indicazioni scritte riguardanti punti di contatto in grado di fornire informazioni su rappresentanti competenti ad agire per conto del cittadino di paese terzo a norma della legislazione nazionale».

³⁹ Cfr. Corte EDU, *Sharifi e altri c. Italia e Grecia*, 21 ottobre 2014; *Tarakhel c. Svizzera*, 4 novembre 2014; *Ilias e Ahmed c. Ungheria*, 14 marzo 2017; *N.D. e N.T. c. Spagna [GC]*, 13 Febbraio 2020.

⁴⁰ Tribunale ordinario di Roma, ord. n. 56420/2020, 18 gennaio 2021.

⁴¹ Tribunale ordinario di Roma, ord. n. 3938/2022, 9 maggio 2023.

ha titolo per rimanere sul territorio nazionale⁴². Questa legittima espressione della sovranità statale, però, trova un limite insuperabile nel rispetto dei diritti fondamentali⁴³.

In conclusione, sembra che il ricorso alla procedura di cui all'art. 28 del Codice non abbia fatto altro che rendere ufficiale ciò che informalmente avveniva da diversi anni attraverso le procedure di riammissione. Si ha l'impressione che la misura potrebbe non essere solo un "manifesto" delle intenzioni governative, dichiarate altresì con l'introduzione di una nuova "procedura accelerata di frontiera"⁴⁴. Nel caso di una sua ulteriore proroga e/o di una sistematizzazione mediante la cooperazione transfrontaliera di polizia, essa potrebbe produrre degli effetti analoghi a quelli che hanno portato alle due decisioni del Tribunale di Roma⁴⁵.

Novembre 2023

⁴² Cfr. Corte EDU, *Abdulaziz e al c. Regno Unito*, 28 maggio 1985, § 67; *Bonjulifa c. Francia*, 21 ottobre 1997, § 42.

⁴³ Cfr. Corte EDU, *Soering c. Regno Unito*, 7 luglio 1989, § 87; *Hirsi c. Italia*, 23 febbraio 2012.

⁴⁴ La procedura è introdotta dall'art. 7-bis del d.l. n. 20 del 2023, recante "Disposizioni urgenti in materia di flussi di ingresso legale dei lavoratori stranieri e di prevenzione e contrasto all'immigrazione irregolare", coordinato con la legge di conversione n. 50 del 2023 (il c.d. "Decreto Cutro").

⁴⁵ In effetti, i recenti dati, riportati dal Ministro Piantedosi durante l'audizione al Comitato parlamentare Schengen del 7 novembre, sembrano avvalorare questo timore: in questi giorni oltre duecento persone sono state "respinte" al confine italo-sloveno, peraltro senza che sia chiarito mediante quale procedura.