



ISSN 2384-9169
Fascicolo n. 3 - 2020
rivista.eurojus.it

Le frontiere nel diritto dell'Unione europea: norme, evoluzione, significato

DI BRUNO NASCIMBENE E ALESSIA DI PASCALE *

Sommario: 1. Considerazioni introduttive. La costruzione di uno Spazio di libertà, sicurezza e giustizia. – 2. Profili normativi ed attuali del controllo alle frontiere interne ed esterne. – 3. Controlli alle frontiere, libera circolazione delle persone e tutela dei diritti fondamentali. – 4. La frontiera quale paradigma della crisi dei valori dell'Unione europea?

1. Considerazioni introduttive. La costruzione di uno Spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

Nel diritto dell'Unione europea il tema delle frontiere costituisce un aspetto di primaria importanza, fortemente simbolico, in quanto l'eliminazione fra gli Stati membri degli ostacoli alla libera circolazione delle persone, dei servizi e dei capitali, ha costituito una tappa essenziale per la creazione di quel mercato comune, obiettivo fondamentale del Trattato di Roma del 1957. Come si legge all'art. 2 del Trattato CEE, il mercato comune costituisce lo strumento per “uno sviluppo armonioso delle attività economiche nell'insieme della Comunità, un'espansione continua ed equilibrata, una stabilità accresciuta, un miglioramento sempre più rapido del tenore di vita e più strette relazioni fra gli Stati che ad essa partecipano.

Inizialmente funzionale alla realizzazione del mercato interno ¹, esso ha assunto progressiva autonomia, costituendo argomento di accesi contrasti nel dibattito relativo alla

* Testo riveduto della relazione tenuta il 3 luglio 2020 in occasione del primo webinar "Confini, Migrazioni, Diritti umani - Un dialogo interdisciplinare", organizzato dal Centro di Ricerca Coordinata Migrazioni e Diritti Umani dell'Università degli Studi di Milano. I paragrafi 1 e 2 sono di Bruno Nascimbene e i paragrafi 3 e 4 di Alessia Di Pascale.

¹ Il progetto di realizzare il mercato interno fu attuato attraverso l'Atto Unico europeo, firmato nel 1986 ed entrato in vigore il 1° luglio 1987. Il legame intrinseco tra l'abolizione dei controlli alle frontiere interne e le conseguenti

politica migratoria dell'Unione europea. In particolare, l'abolizione dei controlli sulle persone alle frontiere interne suscitò un'immediata richiesta di rafforzamento degli stessi alle frontiere esterne, nella convinzione che l'assenza di verifiche sistematiche all'ingresso avrebbe comportato una perdita di sicurezza, anche in considerazione dei crescenti flussi migratori. Ed in tal senso, il *rapporto Adonnino*, dal nome del Presidente del Comitato ad hoc "per l'Europa dei cittadini", istituito dal Consiglio europeo di Fontainebleau nel 1984², affermava chiaramente che l'abolizione dei controlli alle frontiere interne presuppone, tra l'altro, "la graduale applicazione di una politica comune nei confronti dei cittadini di paesi terzi"³. Di qui l'avvio di un processo per l'istituzione di politiche comuni in materia di visti, frontiere, asilo e immigrazione che si sarebbe progressivamente sviluppato nei successivi decenni.

Ancor prima della conclusione del Trattato sull'Unione europea, che segnò l'avvio di una cooperazione nei settori dell'immigrazione, dell'asilo, dei visti e delle frontiere, occorre ricordare quella cooperazione che portò all'adozione degli accordi di Schengen e della Convenzione di Dublino all'inizio degli anni novanta. La relazione tra i due strumenti in questione (espressamente affermata nel Preambolo della Convenzione di Dublino) è fondamentale per comprendere come la prospettiva del controllo e del contenimento abbia caratterizzato il discorso sulle politiche migratorie fin dall'origine, in maniera incisiva e preponderante.

L'attuazione di 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, figura oggi tra gli obiettivi dell'Unione (art. 3, par. 2, TUE). L'attuale formulazione dell'art. 67 TUE, norma di apertura del titolo V, rubricato "Spazio di libertà, sicurezza e giustizia", non ha cessato di mettere in luce la necessità di contemperamento tra le esigenze di libertà di circolazione e quelle di sicurezza, sia ai confini esterni dell'Unione, sia all'interno.

2. Profili normativi ed attuali del controllo alle frontiere interne ed esterne.

Il tema delle frontiere può essere affrontato sotto due diversi punti di vista, ovvero soffermandosi sull'analisi delle norme o avendo riguardo alla cronaca attuale e alle diverse iniziative adottate dall'Unione europea e dagli Stati membri.

Per quanto attiene al profilo normativo, occorre far riferimento alle disposizioni contenute nel TUE e in particolare nel capo II, del Titolo V (rubricato *Spazio di libertà, sicurezza e*

misure compensative è stato inizialmente sottolineato dalla Corte di giustizia, Corte di giustizia, sentenza del 21 settembre 1999, *Wijzenbeek*, causa C-378/97, ECLI:EU:C:1999:439,

² Al Comitato fu affidato l'incarico di elaborare una relazione sui provvedimenti da prendere per realizzare un'Unione dei cittadini. La relazione del Comitato ad hoc (c.d. Rapporto Adonnino) presentata l'anno seguente (Bollettino delle Comunità europee, supplemento 7/85) conteneva, in germe, le nuove disposizioni sulla cittadinanza europea.

³ In particolare, il rapporto Adonnino affermava che il Consiglio europeo avrebbe dovuto adottare "a precise timetable for the completion of the single market and decide to put in hand now work on problems related to the effective cooperation between authorities responsible for the fight against crime, as well as to the definition and gradual application of a common policy concerning the entry, movement and expulsion of foreigners, visa policy and the transfer of control of persons to the external frontiers of the Community, and agreements with third countries on expanded cooperation in frontier passage", punto 7.2.

giustizia). Il capo II riguarda, appunto, le politiche relative ai controlli alle frontiere, all'asilo e all'immigrazione (artt. 77-80). L'art. 77 Tfu è intitolato alla "politica di controllo delle frontiere", e i termini controllo e sorveglianza ricorrono più volte nella definizione degli obiettivi, contenuti nel corpo della norma. Questi includono la garanzia circa l'assenza di qualsiasi controllo sulle persone, a prescindere dalla nazionalità, all'atto dell'attraversamento delle frontiere interne e circa il controllo delle persone e la sorveglianza efficace dell'attraversamento delle frontiere esterne, nonché la progressiva instaurazione di un sistema integrato di gestione delle frontiere esterne.

In attuazione di tale disposizione, le misure comuni in materia di attraversamento delle frontiere interne da parte delle persone, nonché di controllo di frontiera alle frontiere esterne, sono oggi principalmente contenute nel regolamento (UE) n. 399/2016⁴, comunemente noto come "Codice frontiere Schengen".

Rispetto ad un quadro giuridico composito e strutturato, funzionale all'attuazione di un obiettivo che viene indicato dalla Commissione europea come "una delle grandi conquiste dell'integrazione europea"⁵, suscitano qualche riflessione le iniziative legate alla cronaca attuale, e all'emergenza pandemica che ha investito l'Europa la scorsa primavera. Non appena è emersa la consapevolezza della gravità della situazione e dei rischi di natura sanitaria associati alla circolazione delle persone, diversi Stati membri hanno, infatti, adottato misure, motivate da esigenze di tutela della salute pubblica, volte a limitare l'attraversamento delle proprie frontiere e ad indentificare e isolare i soggetti potenzialmente contagiati. Tra marzo e aprile, in particolare, tredici Stati membri, oltre alla Svizzera, l'Islanda e la Norvegia, che aderiscono allo spazio Schengen⁶, hanno comunicato alla Commissione europea il ripristino dei controlli alle frontiere interne, utilizzando le possibilità legate a situazioni eccezionali e di minaccia grave, previste dal Codice frontiere Schengen (artt. 25 e 28).

Sul punto occorre rilevare che l'art. 29 della direttiva 2004/38/CE⁷, espressamente invocato ad es. dalla Francia⁸, giustifica l'adozione di misure restrittive della libertà di circolazione dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari per motivi di sanità pubblica, a condizione che si tratti di malattie con potenziale epidemico, quali definite dai pertinenti strumenti dell'Organizzazione mondiale della sanità, nonché di altre malattie infettive o parassitarie contagiose, sempreché esse siano oggetto di disposizioni di protezione che si applicano ai cittadini dello Stato membro ospitante. Tale disposizione deve, cionondimeno,

⁴ 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), in GUUE L 77, 23.3.2016, p. 1 ss

⁵ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo e al Consiglio, *Ritorno a Schengen - Tabella di marcia*, COM(2016) 120 def. del 4 marzo 2016.

⁶ Per un elenco aggiornato e dettagliato si veda il sito della Commissione europea: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/reintroduction-border-control_en

⁷ Direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004 relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, che modifica il regolamento (CEE) n. 1612/68 ed abroga le direttive 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE, in GUUE L 158 del 30.4.2004, p. 77 ss.

⁸ Circolare n° 6149/SG del 18 marzo 2020 "Décisions prises pour lutter contre la diffusion du Covid-19 en matière de contrôle aux frontières », disponibile su : http://circulaires.legifrance.gouv.fr/pdf/2020/03/cir_44947.pdf.

essere attuata assicurando il rispetto del principio di proporzionalità (art. 27, par. 2, dir. 2004/38)⁹.

Con un provvedimento senza precedenti, la Commissione europea ha, poi, raccomandato l'adozione, da parte di tutti i Paesi Schengen e associati, di una decisione coordinata ai fini dell'applicazione di restrizioni temporanee ai viaggi non essenziali verso la c.d. "zona UE+"¹⁰, per un periodo iniziale di 30 giorni¹¹. Le restrizioni dei viaggi sono state intese a "drasticamente ridurre i flussi di persone in ingresso alle frontiere esterne dell'Unione, rallentando così anche la trasmissione del virus ad altri paesi al ritorno dei viaggiatori, e a scoraggiare i cittadini dell'UE e le altre persone che soggiornano nella zona UE+1 dall'intraprendere viaggi". La raccomandazione è stata condivisa dal Consiglio europeo nel corso di una riunione il 17 marzo, ed ha comportato l'adozione, da parte di tutti gli Stati membri dell'UE (ad eccezione dell'Irlanda) e degli Stati associati Schengen, di decisioni nazionali per attuare la restrizione dei viaggi. Essa è stata seguita da successive iniziative della Commissione, la quale nel valutare l'applicazione della misura, ne ha suggerito la proroga fino al 30 giugno 2020¹². Si tratta di un provvedimento che solleva numerose problematiche giuridiche, quanto all'oggetto (le restrizioni ai viaggi), i presupposti e le modalità attuative¹³.

L'applicazione della restrizione è stata esclusa nei confronti di alcune categorie di persone (cittadini UE e di Stati associati Schengen, e loro familiari, nonché cittadini di paesi terzi che soggiornano legalmente nell'UE, che fanno ritorno a casa). Parimenti ne è stata suggerita l'esenzione a favore di viaggiatori aventi una funzione o una necessità essenziale (tra cui operatori sanitari e frontalieri). Specifiche cautele sono state rivolte agli obblighi di protezione e la Commissione ha ritenuto, in termini tuttavia non perentori, che la restrizione non dovesse applicarsi alle persone che necessitano di protezione internazionale o in viaggio per altri motivi umanitari, al fine di assicurare il rispetto del principio di non respingimento.

3. Controlli alle frontiere, libera circolazione delle persone e tutela dei diritti fondamentali.

⁹ Si vedano i rilievi di S. MONTALDO, *The COVID-19 Emergency and the Reintroduction of Internal Border Controls in the Schengen Area: Never Let a Serious Crisis Go to Waste*, in *European Papers, European Forum, Insight of 25 April 2020*, pp. 1, disponibile online

¹⁰ La "zona UE+" è stata riferita a tutti gli Stati membri dell'area Schengen (compresi Bulgaria, Croazia, Cipro e Romania) e i quattro Stati associati, nonché l'Irlanda e il Regno Unito qualora questi ultimi decidano di allinearsi.

¹¹ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo e al Consiglio, *COVID-19: restrizione temporanea dei viaggi non essenziali verso l'UE*, COM(2020) 115 def. del 16.3.2020.

¹² Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo e al Consiglio, *Valutazione dell'applicazione della restrizione temporanea dei viaggi non essenziali verso l'UE*, COM(2020) 148 def. dell'8.4.2020. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo e al Consiglio, *Seconda valutazione dell'applicazione della restrizione temporanea dei viaggi non essenziali verso l'UE*, COM(2020) 222 def. dell'8.8.2020. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo e al Consiglio, *Terza valutazione dell'applicazione della restrizione temporanea dei viaggi non essenziali verso l'UE*, COM(2020) 399 def., dell'11.6.2020.

¹³ D. THYM, *Travel Bans in Europe: A Legal Appraisal*, (part I) e (part, II), 18 e 19 marzo 2020, in *Eumigrationalwblog.eu*, disponibile online; G. CAGGIANO, *Covid-19. Ripristino delle frontiere, misure restrittive della mobilità e protezione internazionale: limiti della competenza dell'Unione e dei diritti delle persone nello stato di emergenza*, 2020, in *aisdue.it*.

A fine giugno il Consiglio è intervenuto con una raccomandazione¹⁴, quindi con un atto di valore giuridico non vincolante (come i precedenti)¹⁵, ma di sicuro valore politico, suggerendo la revoca delle restrizioni relative ai viaggi non essenziali nell'Unione europea nei confronti delle persone residenti nei paesi terzi elencati nell'allegato I alla raccomandazione. Si tratta di misure sottoposte a periodica revisione, ogni 14 giorni, ai fini della valutazione circa l'eventuale mantenimento delle restrizioni. Come si puntualizza, elemento dirimente non è la cittadinanza della persona, bensì la residenza in uno dei Paesi indicati nell'allegato, che si ritengono meno pericolosi, sotto il profilo sanitario, in virtù di una serie di parametri epidemiologici specificati.

Quali sono le lacune, le manchevolezze della Commissione in questo periodo? Un intervento sollecito, in primo luogo. È vero che gli Stati mantengono una riserva fondata sull'ordine pubblico (art. 72 Tfeue) per quanto attiene al funzionamento dello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia, tra cui si fa rientrare la tutela di carattere sanitario. In assenza, tuttavia, di un tempestivo intervento si è dato spazio agli Stati¹⁶, nel controllo della sicurezza interna, che comporta anche il controllo dei confini. Gli Stati hanno così adottato posizioni non coordinate. Solo in ritardo la Commissione è intervenuta con atti di *soft-law*, linee guida, protocolli, affinché venissero recepiti degli orientamenti ritenuti comuni. Fino a quest'ultima raccomandazione che dovrebbe riportare un controllo armonizzato delle misure relative alla gestione delle frontiere esterne. Permane, tuttavia, una riserva a favore dello Stato nell'adottare misure di isolamento fiduciario. In particolare, gli Stati membri possono adottare misure opportune, ad esempio imporre a tali persone di sottoporsi ad autoisolamento o a misure analoghe qualora rientrino da un Paese terzo per il quale è mantenuta la restrizione temporanea di viaggio, a condizione che essi impongano gli stessi obblighi ai propri cittadini (par. 5).

Le vicende dell'ultimo periodo sollevano diversi interrogativi quanto all'attuazione di presupposti e principi fondanti dell'ordinamento UE. Uno di questi principi cardine è la libera circolazione delle persone, messa in discussione dall'emergenza pandemica. Ai sensi dell'art. 77 Tfeue, le frontiere esterne devono essere gestite in modo comune, armonizzato, affinché la politica si realizzi all'interno e all'esterno.

Ma ciò deve avvenire nel rispetto dei diritti fondamentali (art. 67, par. 1, Tfeue). E non si può negare che le misure attuate in maniera non coordinata dagli Stati membri hanno messo a rischio anche il diritto di asilo, sancito all'art. 18 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione,

¹⁴ *Raccomandazione (UE) 2020/912 del Consiglio del 30 giugno 2020 relativa alla restrizione temporanea dei viaggi non essenziali verso l'UE e all'eventuale revoca di tale restrizione*, in GUUE L 208I del 1.7.2020, p. 1 ss.

¹⁵ La produzione normativa dell'Unione europea nei mesi dell'emergenza sanitaria si è caratterizzata per un massiccio ricorso agli strumenti di c.d. *soft-law* e a deroghe procedurali, in assenza di un quadro giuridico adeguato ad affrontare le situazioni di urgenza. Si veda C. FIORAVANTI, *Deroghe, eccezioni e urgenza d'intervento: il processo decisionale nell'emergenza sanitaria*, 22.6.2020, disponibile in questa rivista.

¹⁶ Un tema questo che per la verità ha investito l'Unione europea nel suo complesso e non solo con riferimento al tema della circolazione delle persone. Come evidenzia F. POCAR, *I settant'anni dell'Unione europea nella pandemia 2020*, in questa *Rivista*, 8.5.2020, con riferimento al dibattito sull'adozione delle misure economiche, "questa gestione individuale e conflittuale di un problema comune agli Stati membri dell'Unione non può essere dovuta solo alla pandemia, che costituisce la manifestazione più recente di una crisi più ampia, che evidenzia un crescente declino della collaborazione europea, a favore di una politica degli Stati membri sempre più ispirata all'immediato interesse nazionale, e sempre più tollerata dalle istituzioni comuni". Si vedano inoltre i diversi contributi nel numero speciale, *L'emergenza sanitaria Covid-19 e il diritto dell'Unione europea. La crisi, la cura, le prospettive*, e i rilievi di F. CASOLARI, *Prime considerazioni sull'azione dell'Unione ai tempi del Coronavirus*, 2020, in questa *Rivista*.

laddove hanno impedito l'accesso dei richiedenti protezione internazionale sul proprio territorio. Ad esempio, in Ungheria, a seguito della dichiarazione dello stato di emergenza adottata dal Governo l'11 marzo 2020, non è stato consentito ai cittadini stranieri di entrare nel paese, ad eccezione dei beneficiari del diritto alla libera circolazione in possesso di una carta di soggiorno permanente¹⁷. Solo in circostanze eccezionali, debitamente giustificate, è stato consentito al vicecapo della polizia di autorizzare l'ingresso di altri stranieri, a condizione che fossero stati sottoposti al test COVID-19, con esito negativo, e registrati dall'autorità ungherese di controllo delle epidemie. In Austria, facendo seguito a un decreto che ha imposto la presentazione di un certificato medico attestante l'esito negativo del test per la ricerca biologica del COVID-19 per l'ingresso nel Paese, a fine marzo, il Ministero dell'interno ha rivolto delle indicazioni alle guardie di frontiera, specificandone l'applicazione anche nei confronti dei richiedenti protezione internazionale¹⁸.

Come evidenziato dall'UNHCR, misure quali *screening* sanitari all'ingresso e l'applicazione della quarantena per i nuovi arrivati possono essere giustificate da esigenze di tutela della salute pubblica, ma impedire l'ammissione generale dei rifugiati o dei richiedenti asilo, senza prove di un rischio per la salute e senza misure di protezione contro il respingimento, sarebbe discriminatorio ed incompatibile con gli standard internazionali, in quanto il rifiuto di accesso al territorio senza garanzie di protezione contro il respingimento non può essere giustificato da alcun rischio per la salute¹⁹. Si tratta, infatti, di un valore assoluto che non tollera restrizioni o bilanciamenti. Opportunamente diversi Stati membri (tra questi Germania e Svezia) hanno espressamente esentato i richiedenti asilo dal divieto d'ingresso alle rispettive frontiere. E la Commissione ha cercato di limitare i possibili rischi attinenti alla violazione del diritto di asilo adottando specifici orientamenti, evidentemente non vincolanti, ove ha puntualizzato che qualsiasi restrizione nel settore dell'asilo, del rimpatrio e del reinsediamento deve essere proporzionata e attuata in modo non discriminatorio e tenere conto del principio di non respingimento (*non-refoulement*) e degli obblighi derivanti dal diritto internazionale²⁰.

L'ultimo rilievo riguarda, quindi, il sistema generale di queste politiche di controllo delle frontiere anche in relazione al sistema Schengen. Questa situazione sanitaria eccezionale solleva ulteriormente interrogativi in merito all'efficacia ed adeguatezza del sistema che è nato dai Trattati. La risposta è in linea di massima negativa: politica comune significa armonizzazione, non adozione di misure eccezionali. Che devono restare tali e limitate nel tempo, proporzionate alla situazione che si presenta.

4. La frontiera quale paradigma della crisi dei valori dell'Unione europea?

¹⁷ Cfr. <https://ec.europa.eu/migrant-integration/news/impact-of-government-measures-related-to-the-coronavirus-on-third-country-nationals-in-hungary>.

¹⁸ K. F. HINTERBERGER, *Österreich setzt das Asylrecht aus*, in *Verfassungsblog on Constitutional Matters*, 26 aprile 2020, disponibile su: <https://verfassungsblog.de/oesterreich-setzt-das-asylrecht-aus/>

¹⁹ 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, disponibile su: <https://www.refworld.org/docid/5e7132834.html>.

²⁰ Comunicazione della Commissione, *Covid-19: linee guida sull'attuazione delle disposizioni dell'UE nel settore delle procedure di asilo e di rimpatrio e sul reinsediamento*, 2020/C 126/02, in GUUE C 126 del 17.4.2020, p. 12.

Se si allarga l'orizzonte temporale oltre l'immediata attualità, e ci si sofferma sul significato che ha assunto il concetto di confine nel diritto UE, esso appare espressione di un bifrontismo, che si innesta su una diversità di visioni politiche sempre più irconciliabili. Il confine si configura come intrinsecamente legato alla cittadinanza e allo *status*, che la dicotomia sistemica Schengen/Dubliino pone in luce sin dagli inizi. Gli accordi di Schengen hanno soppresso i controlli e quindi i confini interni, ma di fatto, con altre modalità (in particolare i controlli di polizia), questi continuano a sussistere per il controllo dell'immigrazione, con modalità informali. D'altro canto il regolamento Dubliino ha sancito la rigidità delle frontiere per i richiedenti asilo, ai quali si impone di restare nello Stato membro responsabile per l'esame della domanda di asilo (con una prospettiva di ulteriore irrigidimento che si rinviene nella preoccupazione espressa ossessivamente, in particolare dalla crisi dei migranti, di impedire i c.d. movimenti secondari). E anche successivamente, una volta concesso uno status di protezione, essi non possono spostarsi, se non brevemente, dal Paese che l'ha emesso, in assenza di strumenti che prevedano il mutuo riconoscimento delle decisioni positive, con ciò tradendo quella mancanza di fiducia tra Stati membri che da tempo ne affligge la cooperazione.

Dall'altra parte il confine cessa, nella pratica funzionale al contenimento dei flussi migratori e al contrasto dell'immigrazione irregolare, di avere una natura territoriale, con la tendenza verso meccanismi di esternalizzazione, le proposte di creazione di centri di smistamento e registrazione in Africa o di piattaforme di sbarco regionale. Sin dall'avvio della competenza nei settori dell'immigrazione e dell'asilo nel 1999, l'Unione europea ha rivolto grande attenzione "all'esterno", ai paesi di origine e di transito dei migranti. Il primo programma quinquennale convenuto dai Capi di Stato e di governo riuniti a Tampere, nel definire i quattro capisaldi delle neonate politiche, indicava al primo punto proprio il partenariato con i Paesi di origine, evidenziando la necessità che l'Unione si dotasse di un approccio generale al fenomeno della migrazione comprensiva delle questioni connesse alla politica, ai diritti umani e allo sviluppo dei paesi e delle regioni di origine e transito²¹. Tuttavia, le proposte formulate più di recente manifestano una tendenza a spostare i confini verso i suddetti paesi di transito, al fine di prevenire l'arrivo dei migranti alle frontiere esterne, delegando loro la responsabilità incombente in capo agli Stati membri²² e tentando così di sottrarsi agli obblighi di protezione sanciti dal diritto UE. Giova ricordare che ai sensi dell'art. 3, par. 5, TUE, per quanto attiene alle relazioni con il resto del mondo, l'Unione si impegna, tra l'altro, a contribuire non solo alla "rigorosa osservanza", ma anche allo sviluppo del diritto internazionale, nel rispetto in particolare dei principi della Carta delle Nazioni Unite. Un aspetto, quest'ultimo, che assume rilievo nella corretta applicazione di principi fondamentali del diritto internazionale, quale in particolare quello di non respingimento, puntualmente menzionato quale limite nell'attuazione della politica di asilo (art. 78, par. 1, TUE), nonché espressamente previsto (conformemente all'ampia giurisprudenza della Corte EDU in relazione all'art. 3 CEDU) nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (art. 19, par. 2).

²¹ Consiglio europeo di Tampere, 15 e 16 ottobre 1999, Conclusioni della Presidenza, specialmente punti 11 e 12. I capisaldi su cui si fondava il programma erano quattro: la definizione di una politica comune dell'UE in materia di asilo e immigrazione; la creazione di un autentico spazio di giustizia europeo; il rafforzamento della lotta contro la criminalità a livello di Unione e la predisposizione di un'azione esterna di maggiore incisività.

²² Cfr. A. LIGUORI, *Migration Law and the Externalization of Border Controls: European State responsibility*, Abingdon e New York, 2019.

Ma la frontiera diventa pure un ambito entro cui “scricchiola” l’applicazione di uno dei principi che sono posti a fondamento dell’ordinamento dell’Unione europea, ovvero il principio di legalità. Esso è pure espressamente richiamato dall’art. 52, par. 1, della Carta, il quale afferma che eventuali limitazioni all’esercizio dei diritti e delle libertà riconosciuti dalla stessa Carta devono essere previste dalla legge e rispettare il contenuto essenziale di detti diritti e libertà, in ottemperanza del principio di proporzionalità, che consente limitazioni solo laddove siano necessarie e rispondano effettivamente a finalità di interesse generale riconosciute dall’Unione o all’esigenza di proteggere i diritti e le libertà altrui. Non si può, in proposito, omettere quanto avvenuto alla fine di febbraio alla frontiera greco-turca allorché il governo greco si è trovato a fronteggiare alcune decine di migliaia di migranti che hanno tentato di attraversare il confine per fare ingresso nell’Unione europea. Di fronte a tale situazione, la Grecia ha dichiarato lo stato di emergenza, predisponendo misure di controllo e di polizia, volte ad impedire gli ingressi o a allontanare quanti avessero eventualmente varcato irregolarmente il confine, anche ricorrendo a metodi violenti, censurati dal *Relatore speciale delle Nazioni Unite per i diritti dei migranti*²³, e alla sospensione delle procedure di asilo condannata dall’UNHCR²⁴ e dal *Rappresentante speciale del Segretario generale per le migrazioni e i rifugiati del Consiglio d’Europa*²⁵. È spiccato, invece, il silenzio dell’Unione europea, la quale si è limitata ad esprimere solidarietà alla Grecia. In particolare la Presidente della Commissione europea ha affermato “questo confine non è solo un confine greco, è anche un confine europeo” e ha ringraziato “la Grecia per essere il nostro scudo europeo in questi tempi”²⁶, senza, tuttavia, condannare le evidenti violazioni del diritto di asilo e dei diritti fondamentali.

Si moltiplica, inoltre, il ricorso ad accordi e misure informali, il caso più noto essendo rappresentato dalla dichiarazione UE-Turchia, ma anche le intese in materia di riammissione e il ricorso ai controlli di polizia alle frontiere interne. Essi rappresentano altrettanti esempi di una modalità che caratterizza sempre di più la materia dell’immigrazione e incide direttamente sul controllo delle frontiere.

In questo quadro, la frontiera finisce per costituire una rappresentazione della profonda crisi che ha investito il processo di integrazione europea e capace di far vacillare l’impianto valoriale su cui l’Unione si fonda.

Vale allora la pena ricordare quanto affermato dalla Commissaria UE per gli Affari interni Ylva Johansson in occasione dell’audizione svoltasi il 6 luglio presso il Comitato LIBE del Parlamento europeo²⁷: “non tutti hanno diritto allo status di rifugiato, ma tutti hanno diritto a

²³ *Greece: Rights violations against asylum seekers at Turkey-Greece border must stop*, UN Special Rapporteur on the human rights of migrants, 23 marzo 2020, disponibile su: <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25736&LangID=E>

²⁴ *Dichiarazione UNHCR in merito alla situazione al confine Turchia-UE*, 2 marzo 2020, disponibile su: <https://www.unhcr.it/news/dichiarazione-unhcr-in-merito-alla-situazione-al-confine-turchia-ue.html>

²⁵ *Opinion on the Greek Act of legislative content from 2 March 2020 on the suspension of the submission of asylum applications*. Prepared by the Special Representative of the Secretary General on migration and refugees, 17 marzo 2020, SRSR Mig/Ref(2020) 1, disponibile su: <https://rm.coe.int/opinion-on-the-greek-act-of-legislative-content-from-2-march-2020-on-t/16809e0fff>

²⁶ *Remarks by President von der Leyen at the joint press conference with Kyriakos Mitsotakis, Prime Minister of Greece, Andrej Plenković, Prime Minister of Croatia, President Sassoli and President Michel*, 3 marzo 2020, disponibile su: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_20_380.

²⁷ *Exchange of views concerning Greek/Turkish border and respect for fundamental rights*, LIBE Committee, 6 luglio 2020, disponibile su: <https://www.europarl.europa.eu/committees/it/exchange-of-views-concerning-greek-turki/product-details/20200702CAN56221>.

un trattamento secondo i nostri valori. Quando le persone chiedono asilo, fanno appello ai valori europei e questo appello dobbiamo onorarlo”.