

Diritto, Immigrazione e Cittadinanza

Fascicolo n. 3/2017

LA POLITICA EUROPEA DELLA MIGRAZIONE NEL PERIODO 2017-2019: SVILUPPI E PERPLESSITÀ

di Marco Borraccetti

***Abstract:** Il mandato 2014-2019 della Commissione europea è stato caratterizzato anche dalla cosiddetta crisi dei rifugiati, meglio definibile come una crisi sulla gestione europea della migrazione a causa di limiti di natura politica e/o riconducibili ai rapporti tra gli Stati membri. A fronte di tale situazione, la reazione delle Istituzioni e degli Stati membri è risultata più focalizzata sui controlli di polizia e di frontiera che su di un'efficace organizzazione che andasse incontro tanto alle reali necessità delle persone coinvolte che a quelle degli Stati maggiormente coinvolti.*

In tale contesto la Commissione europea ha recentemente pubblicato comunicazioni e proposte su quelle che dovrebbero essere le misure idonee a rendere più gestibile tali situazioni in futuro, oltre che a diminuire la pressione verso lo Spazio Schengen, agendo su quattro assi quali: solidarietà tra Stati; legalità negli accessi; aumento dei rimpatri; sviluppo di una dimensione esterna. Ad essi va aggiunta la proposta di modifica relativa alle regole e procedure che riguardano il ripristino dei controlli di frontiera all'interno dell'area Schengen. Scopo dell'articolo è analizzare posizioni e proposte espresse dalla Commissione e valutarne l'eventuale novità e, con riferimento alla proposta di modifica del Codice frontiere Schengen, l'impatto sul funzionamento dello Spazio Schengen.

***Abstract:** The so-called refugee crisis characterised the Commission mandate 2014-2019. It was, and it still is, more a crisis on the European management of migration, due to the lack of solidarity between the Member States. The Institutions and the Member States faced this crisis more on implementing police and border controls than developing an efficient management of the situation focused on human beings and on the interests of the concerned Member States, as for example the ones on the front line.*

The Commission issued recently communications and proposals on how to develop and implement new measures to better manage similar future situation and to guarantee a better management of the Schengen Area. The action would be developed on four axes: solidarity between the Member States; legal routes to the EU; strengthen of the return policy; better development of the external dimension. Furthermore, the Commission issued a new proposal on new rules and procedure about border controls in the Schengen Area. The article aims to analyse those Commission proposals and positions and to evaluate their elements of novelty and impact on the Schengen area.

LA POLITICA EUROPEA DELLA MIGRAZIONE NEL PERIODO 2017-2019: SVILUPPI E PERPLESSITÀ

di Marco Borraccetti*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Il discorso sullo Stato dell’Unione 2017. – 3. I quattro assi: solidarietà, legalità, rimpatri, dimensione esterna. – 3.1. Solidarietà. – 3.2. Legalità. – 3.3. Rimpatri. – 3.4. Dimensione esterna. – 4. La modifica del Codice frontiere Schengen. – 5. Conclusioni.

1. Introduzione

Il mandato 2014-2019 della Commissione europea è stato caratterizzato, tra gli altri, dalla cosiddetta crisi dei rifugiati, con questa espressione volendo individuare in verità quella che può essere meglio definita come una crisi sulla gestione della migrazione che ha rivelato tutti i limiti dell’attuale Unione europea; limiti, in verità, più politici, che di altra natura, e riconducibili ai rapporti tra gli Stati membri.

A fronte di tale situazione, peraltro enfatizzata molto dai media rispetto alla realtà, la reazione delle Istituzioni e degli Stati membri è risultata più focalizzata sui controlli di polizia e di frontiera – e misure ad essi relativi – che su di un’efficace organizzazione che andasse incontro tanto alle reali necessità delle persone coinvolte che a quelle degli Stati maggiormente interessati, come quelli di cd. prima linea o di maggiore accoglienza.

In tale contesto la Commissione europea ha recentemente pubblicato comunicazioni e proposte su quelle che dovrebbero essere le misure idonee a rendere più gestibile nel prossimo futuro situazioni paragonabili a quelle vissute in questi ultimi anni e, al contempo, a diminuire la pressione non solamente alle frontiere esterne bensì anche verso lo Spazio Schengen e la sua principale peculiarità, l’assenza di frontiere interne tra gli Stati parte, in più occasioni posta in discussione.

Sin d’ora si può affermare che, per l’ennesima volta, l’attenzione è stata riservata in prevalenza a misure di polizia e controllo di frontiera, quasi che i problemi fino ad oggi emersi siano risolvibili grazie ad esse.

2. Il discorso sullo Stato dell’Unione 2017

Un’utile base di partenza nell’analisi che si andrà a compiere può essere l’annuale discorso del Presidente Juncker sullo Stato dell’Unione, con particolare attenzione alla

* Ricercatore di Diritto dell’Unione europea presso l’Università di Bologna.

parte relativa alla politica della migrazione e dell'asilo che, negli auspici presidenziali, si assume come «più forte, più efficace e più equa»¹.

Un discorso ripreso ampiamente nella Comunicazione sull'attuazione dell'Agenda della migrazione, che provvede innanzitutto ad individuare quelli che sono ritenuti come i risultati di maggiore successo. Appare d'interesse notare che, l'analisi di tale bilancio porta a leggere i risultati presentati non sempre in modo corrispondente all'interpretazione fornita dall'Istituzione e dal suo Presidente. Ciò, a titolo di esempio, ma comunque indicativo, appare evidente nelle parti dedicate a solidarietà e condivisione di responsabilità tra Stati, oltre che nelle ragioni che hanno portato alla diminuzione degli arrivi attraverso la rotta mediterranea.

Va ricordato che tanto la guerra in Siria, che i vari focolai di instabilità e povertà in Africa hanno nell'Unione europea l'area più sicura, ricca e di forte prossimità geografica. Sin dall'inizio, tuttavia, la gestione della cosa ha destato perplessità, essendo stata ritenuta inizialmente come limitata alla gestione delle frontiere esterne da lasciare agli Stati membri mediterranei.

Infatti, solo dal 2015 in poi – al verificarsi di ennesimi naufragi in mare – l'Unione europea decise di farsene carico, pur se attraversata da notevoli fremiti dati dalle diverse posizioni dei governi europei. Sono così considerati passi importanti e progressi rilevanti, atti, da ritenersi *a posteriori* poco più che modesti, quali il «Piano d'azione in dieci punti sulla migrazione» della Commissione e l'ennesima Agenda sulla migrazione che aveva il compito e l'aspirazione di affrontare sia le sfide immediate che le carenze strutturali dell'attuale politica dell'UE in materia di migrazione e asilo. E ancora, l'accordo/dichiarazione con la Turchia e il quadro di partenariato e le azioni congiunte intraprese sulla rotta del Mediterraneo centrale², che hanno indubbiamente ridotto in modo sensibile il numero di arrivi irregolari.

Ad essi si devono aggiungere il modello *hotspot*, per la registrazione e il rilevamento delle impronte digitali di tutti i migranti al loro arrivo e il fatto che le azioni unilaterali da parte degli Stati membri sono state sostituite con una risposta coordinata a livello europeo.

Tutte misure caratterizzate da un approccio focalizzato più sull'ordine pubblico che sulle necessità delle persone coinvolte, dei loro diritti fondamentali, oltre che delle difficoltà dei territori interessati. Questo lo si è visto nell'assenza di solidarietà tra Stati membri, pur risultando attivati, per la prima volta, meccanismi di ricollocazione, di natura

1. Comunicato Stampa IP/17/3406 del 27.9.2017.

2. Dichiarazione di Malta dei membri del Consiglio europeo sugli aspetti esterni della migrazione: affrontare la rotta del Mediterraneo centrale – http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-3091_it.htm.

obbligatoria e attuativi dell'art. 80 TFUE. Va valutato in senso positivo che tra reinsediamenti e ricollocamenti siano state accolte 720.000 persone, un numero tuttavia inferiore a tutti gli Stati dell'area mediterranea maggiormente coinvolti.

Parallelamente alla risposta immediata sono stati proposti cambiamenti strutturali per organizzare meglio la gestione della migrazione e dell'asilo. Particolarmente significative sono state le proposte di istituzione della guardia di frontiera e costiera europea, ora operativa, e di riforma del sistema europeo comune di asilo, su cui il Parlamento europeo e il Consiglio dovranno nei prossimi mesi trovare un accordo che appare, tuttavia, lontano dall'essere raggiunto.

L'unico risultato conseguito di un certo rilievo è stato l'aver trasformato Frontex nell'Agenzia della guardia di frontiera e costiera europea. Se si considera che altri innovazioni di pari portata non hanno avuto luogo, si può certo definire il bilancio quasi fallimentare.

A conferma di ciò, la consapevolezza di dovere intervenire, di dovere ancora una volta sviluppare un approccio globale alla gestione delle migrazioni, cosa sino ad ora ben lontana dall'essere compiuta. Su questo punto, anche la Comunicazione del settembre 2017 dedica ampia parte a ciò che si dovrebbe fare e non è stato ancora compiuto.

La valutazione intermedia dell'Agenda europea sulla migrazione compiuta dalla Commissione³ conferma la visione di tale Istituzione circa il fenomeno che si è sviluppato in questi anni: non può, dunque, che avere rilievo il fatto che sia diminuito il flusso di persone giunte sul territorio europeo, evidenziando come questo abbia contribuito a rafforzare le frontiere esterne, a garantire la debita assistenza ai rifugiati e a rafforzare i percorsi legali verso la stessa Europa. Tuttavia risalta l'omissione di come si sia arrivati a tali risultati: basti pensare alle note e manifestate criticità del controverso accordo-non accordo con la Turchia; a come alcuni dei punti menzionati siano marginali, si pensi ai cosiddetti percorsi legali, invero limitati e comunque per la stragrande maggioranza nella disponibilità e dipendenti dalle scelte nazionali; infine, si pensi al reale impatto dei flussi migratori sull'area Schengen, che ha portato a una reazione per la verità irrazionale di alcuni governi, più interessati a ripristinare i controlli alle frontiere interne per inseguire le volontà dei propri elettori, piuttosto che per reali esigenze riconducibili all'ordine pubblico o alla sicurezza pubblica.

Le proposte presentate dalla Commissione, che sono suddivisibili in quattro assi o «settori strategici», hanno l'elevata aspirazione di contribuire a raggiungere soluzioni più stabili e strutturali e, allo stesso tempo, a porre le Istituzioni e gli Stati nella condizione di

3. Comunicazione della Commissione del 27.9.2017 sull'attuazione dell'Agenda europea sulla migrazione, COM(2017) 558 final.

reagire nel modo più appropriato innanzi a situazioni future, siano o meno impreviste e imprevedibili. Tuttavia, non sempre possono essere così considerati i fatti accaduti sin dal 2011, poiché l'evolversi delle «primavere arabe», unitamente alle successive guerre in Siria e Libia, non poteva che portare ad una grande instabilità nell'area ed alla conseguente fuga di parte della popolazione verso luoghi di maggiore sicurezza.

3. I quattro assi: solidarietà, legalità, rimpatri, dimensione esterna

La comunicazione sull'attuazione dell'Agenda sulla migrazione dettaglia i quattro assi d'azione riconducibili alla solidarietà, con evidente riferimento al sistema d'asilo; alla legalità, individuando percorsi legali di ingresso come uno degli strumenti di contrasto alla migrazione irregolare; allo strumento dei rimpatri, che come visto non erano stati considerati adeguati in numero ed organizzazione, come strumento di equità per «indirizzare le risorse verso chi ne ha realmente bisogno»; infine, la dimensione esterna, individuando meccanismi di collaborazione con gli Stati che sono principalmente d'origine e/o transito dei migranti.

3.1. Solidarietà

La solidarietà rappresenta uno dei punti deboli, se non il punto debole, della politica europea sull'asilo. Questo emerge non solo dall'analisi delle dichiarazioni succedutesi in questi anni da parte dei leader europei e dalle posizioni di alcuni Stati europei in sede istituzionale, ma soprattutto dal dato numerico, che più di ogni altro elemento decreta il fallimento del sistema prefigurato – forse anche per la sua farraginosità – ma anche il ritardo della Commissione nell'utilizzare gli strumenti in suo possesso per contrastare il rifiuto di applicare le disposizioni esistenti, compiendo così un vero e proprio atto di violazione del diritto dell'Unione.

La Commissione osserva che le persone ricollocate sino ad ora sono state 29.000, ponendosi l'obiettivo di arrivare a 37.000, meno di un quarto di quanto inizialmente previsto. Il fallimento è ulteriormente sottolineato dalla disponibilità della Commissione di fornire sostegno finanziario agli Stati membri che si dovessero rendere disponibili a proseguire nel percorso, ma appare più – in sincerità – un'ultima spiaggia.

Per tale ragione emerge la volontà di superare meccanismi temporanei – con chiaro riferimento all'attuale meccanismo di ricollocamento obbligatorio, limitato nel tempo e nella spazialità geografica, oltre che nei potenziali beneficiari – spesso oggetto di ampia discussione e forte opposizione da parte dei governi che ritengono inaccettabile ogni meccanismo differente da misure di natura volontaria, e divenendo per tale ragione anche oggetto di un ricorso alla Corte di giustizia, che recentemente si è pronunciata nel senso

della piena legittimità delle decisioni adottate dal Consiglio, su proposta della Commissione, nel settembre 2015⁴.

L'obiettivo dichiarato è quello della realizzazione di un sistema che abbia la capacità «di resistere alle crisi», riuscendo a gestire situazioni non previste o prevedibili, non solo «avvicinando i sistemi nazionali» ma anche rispettando l'art. 80 TFUE, ossia rendendolo effettivo con un «meccanismo di solidarietà che garantisca un'equa condivisione delle responsabilità». Esattamente ciò che non si è verificato in questi anni.

La proposta della Commissione relativa al regolamento cd. Dublino IV⁵, in questi giorni oggetto di discussione in sede parlamentare europea, ha registrato sino ad ora una forte opposizione – in sede di Consiglio – proprio nella possibile istituzione di un meccanismo di ricollocamento vincolante per gli Stati che, a fronte di rifiuti non motivati, dovrebbero comunque farsi carico dal punto di vista economico finanziario degli sforzi compiuti da altri in loro vece. La possibilità di compromessi non è dunque da escludersi, ma tale apertura sembra limitata alla possibilità di meccanismi che si inseriscano sulla stessa linea e non diminuiscano gli oneri degli Stati membri. La comunicazione tuttavia non lascia prefigurare altro, salvo ricordare il principio generale – ribadito anche in sede di Consiglio europeo⁶ – in forza del quale è necessaria una riforma che deve trovare un equilibrio «tra responsabilità e solidarietà e garantire la resilienza a crisi future».

Solo nelle righe successive della Comunicazione si fa cenno ad uno dei problemi principali, che ha creato molta tensione tra gli Stati di primo arrivo e gli altri, ovvero quello dei movimenti secondari. In tale caso, come noto, i migranti non si fermano nello Stato di primo ingresso ma cercano di raggiungere altre destinazioni; cosa che da molti governi è stata considerata inaccettabile e da imputare al lassismo degli Stati frontalieri. Tuttavia, anche nella nuova proposta non pare emergano disposizioni effettive idonee a disincentivare tali movimenti e, al contempo, non sono previste forme di reale mobilità una volta conseguito lo *status* di rifugiato o altre forme di protezione internazionale⁷.

La riforma del regolamento Dublino non è tuttavia sufficiente, ma dovrebbe essere accompagnata dalla modifica delle altre disposizioni che assieme ad esso costituiscono

4. CG 6.9.2017, cause riunite C-643/15 e C-647/15, Repubblica Slovacca e Ungheria/Consiglio dell'UE, aventi per oggetto il ricorso contro la decisione (UE) 2015/1601 del Consiglio, del 22.9.2015, che istituisce misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia, GUUE, L 248, p. 80.

5. Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di Paese terzo o da un apolide (rifusione), del 4.5.2016, COM(2016) 270 final.

6. Conclusioni del Consiglio europeo del 22/23.6.2017 – <http://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2017/06/23-euco-conclusions/>.

7. La proposta approvata dalla Commissione parlamentare LIBE il 19 ottobre, del resto, non innova su questo punto.

l'*acquis* Dublino sull'asilo. Di questo è evidentemente consapevole anche la Commissione che individua chiaramente anche gli altri ambiti ove è necessario intervenire per giungere ad un sistema il più omogeneo possibile: la proposta di revisione delle condizioni di accoglienza, le proposte relative alle qualifiche per l'asilo e le procedure d'asilo, e la proposta sulla creazione di un quadro dell'UE per il reinsediamento. Cose che peraltro non rappresentano novità ma sono ripetizioni di quanto era già stato ribadito dalla dichiarazione comune delle Istituzioni sulle priorità legislative dell'UE per il 2017⁸, grazie alla quale si evince la volontà di usare strumenti normativi più vincolanti rispetto a quelli impiegati, stante il quadro fattuale attuale che non può essere ritenuto soddisfacente.

Solo nei prossimi mesi, tuttavia, potremmo verificare se effettivamente tali obiettivi verranno raggiunti, sia da un punto di vista quantitativo che da quello dei contenuti, ancora soggetti a possibili cambiamenti.

3.2. *Legalità*

I «percorsi legali» contemplati dalla Comunicazione sono ridotti e oggettivamente poco ambiziosi; riflettono, dunque, il momento politico del nostro tempo e si limitano ai reinsediamenti e ad ipotetici percorsi di ingresso, da compiersi grazie a sponsor, che potrebbero fungere da buone prassi (cos'altro potrebbero essere i progetti pilota?) ma che non possono essere ritenuti sufficienti nel quadro complessivamente considerato. Le vie di accesso regolari al territorio dell'Unione potrebbero riguardare, dunque, il reinsediamento (ovvero ciò che viene individuato come *resettlement*); la migrazione economica fondata sulle esigenze; infine, la politica dei visti.

Se si pensa ai reinsediamenti, se ne riconosce la natura fondamentale e vengono individuati come strumento di solidarietà globale con i Paesi terzi e della condivisione delle responsabilità verso le persone bisognose di protezione. Tuttavia, i numeri indicati sono a dir poco insufficienti e non adeguati alle dichiarazioni d'intenti formulate dalle Istituzioni europee. Pur se, sul piano teorico, il contributo ai reinsediamenti è funzionale a fornire un'alternativa a forme di immigrazione irregolare che sono – per loro natura – pericolose e spesso in mano alla criminalità organizzata, l'aver individuato 40.000 posti disponibili in tutta l'Unione è traguardo risibile.

Tale palese non sufficienza viene riconosciuta implicitamente dalla Commissione che, se da un lato menziona la necessità di più di un milione di posti di reinsediamento, dall'altro si rende disponibile per altri 50.000 nel corso di due anni. La difficoltà della

8. Dichiarazione comune del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione europea sulle priorità legislative dell'UE per il 2017 – https://ec.europa.eu/commission/publications/joint-declaration-eus-legislative-priorities-2017_en.

situazione e delle renitenze statali, abbinate al fatto che – diversamente dal ricollocamento nei limiti conosciuti – il reinsediamento avviene su base volontaria, emerge anche dal tentativo di ampliare la platea degli Stati coinvolti attraverso la leva finanziaria, oltre al fatto che a tutt’oggi si sono resi disponibili a livello europeo 14.000 posti. Pur se il reinsediamento sul piano europeo dovrebbe affiancare, ma non sostituire, gli impegni acquisiti sul piano internazionale da ogni singolo Stato membro, appare evidente l’insufficienza dell’azione auspicata dalla Commissione pur tra molte difficoltà⁹.

Per ovviare a ciò, e nel tentativo di stabilizzare anche tali forme di accoglienza nell’ambito della politica europea di asilo, l’approccio prefigurato dalla Commissione coinvolge il settore privato al fine di creare occasioni di reinsediamento e di protezione. Non è chiaro, ma sembra auspicabile, se questi meccanismi debbano aggiungersi a quelli già in essere o se semplicemente si cercherà di coinvolgere altri soggetti, si pensi anche alle organizzazioni non governative, in un quadro che rimarrebbe però immutato. Ecco allora l’importante coinvolgimento dell’Agenzia sull’asilo (EASO), che dovrebbe farsi carico del coordinamento di progetti pilota relativi a meccanismi di patrocinio da parte dei privati, con gli Stati e tutti i soggetti interessati.

La strategia dei progetti pilota viene utilizzata come modello anche per favorire ulteriori ingressi regolari, al di là dunque della possibile protezione di cui potrebbero e dovrebbero beneficiare le persone interessate. Si tratta dunque, di possibili interventi sulle migrazioni cd. economiche, nella consapevolezza che un’ampia parte di coloro che intraprendono veri e propri viaggi della speranza non rientrano nell’ambito di applicazione del quadro normativo sull’asilo e, pur dovendo essere soggetti a rimpatri, vanno invece ad alimentare l’economia sommersa caratterizzata spesso da gravi forme di sfruttamento nei loro confronti.

Risulta interessante la consapevolezza della necessità di creare migliori possibilità di accesso, pur se ancora non viene menzionata l’opportunità di una maggiore armonizzazione e semplicità dei meccanismi di ingresso per ragioni di lavoro, lasciati quasi esclusivamente alle sovranità statali. Un ambito caratterizzato da una certa farraginosità anche per l’esistenza, da questo punto di vista, di soli mercati del lavoro nazionali, in luogo di uno europeo con una reale circolazione delle persone per ragioni di lavoro di cui possano beneficiare a pieno anche i cittadini di Stati terzi.

9. Come affermato a p. 20 della Comunicazione, sulla scia degli accresciuti sforzi profusi negli ultimi due anni, e tenendo conto che le necessità globali di reinsediamento restano al picco storico di 1,2 milioni di posti, l’UE dovrebbe mirare a reinsediare almeno altre 50.000 persone bisognose di protezione internazionale entro ottobre 2019. Per raggiungere tale obiettivo, la Commissione raccomanda oggi il reinsediamento di almeno 50.000 persone bisognose di protezione internazionale e a tal fine metterà a disposizione 500 milioni di euro. Tale raccomandazione segue il ciclo di impegni per il reinsediamento del 4 luglio 2017, da cui sono scaturite finora circa 14.000 offerte.

In tale situazione, ecco dunque la disponibilità al coordinamento di progetti pilota con i Paesi terzi per, anche in tal caso, sostenere economicamente la disponibilità dello Stato ad accogliere (*rectius*: ricevere, secondo la Comunicazione) migranti sulla base di finalità economiche. L'obiettivo dichiarato è quello di avviare cooperazioni tra Stati, ove lo Stato terzo si impegna nel contrasto all'immigrazione irregolare, ottenendo in cambio la possibilità per i propri cittadini di avere canali privilegiati per l'emigrazione per lavoro. Tale modello differirebbe da quello dei partenariati di mobilità, poiché in questi lo scambio è palesemente sbilanciato verso l'UE, posto che ai cittadini dello Stato interessato sono solitamente conferite facilitazioni per visti di breve periodo e per lo svolgimento di attività imprenditoriali. In questo caso, invece, si dovrebbe avere una vera e propria apertura di canali privilegiati di accesso al mercato del lavoro dello Stato membro coinvolto nella cooperazione.

Infine, a completare il sistema, viene manifestata l'intenzione di valutare, e nel caso rivedere, la politica dei visti, al fine di renderla «adeguata alle sfide presenti». L'ipotesi potrebbe essere vista con favore, se in tale azione della Commissione dovessero essere incluse anche ipotesi di visti di soggiorno superiore ai tre mesi e con riferimento ad alcune attività lavorative, sì che si semplifichi e si renda più chiaro il meccanismo di accesso ai mercati del lavoro statali. Diversamente, compiendo riferimento al solo turismo e alle attività imprenditoriali, appare difficile immaginare un impatto positivo sul fenomeno migratorio recente; anzi, il sospetto è che l'eventuale modifica possa andare in senso contrario, con un irrigidimento sul numero e la tipologia dei beneficiari.

3.3. *Rimpatri*

L'accesso regolare al territorio degli Stati membri, ma anche il sistema europeo di asilo, si reggono sulla previsione dei rimpatri di coloro che non hanno titolo per rimanere all'interno dell'Unione. Anzi, la questione rimpatri è estremamente delicata e appare in realtà come uno dei pilastri fondamentali su cui poter reggere non solo l'accoglienza, ma lo stesso funzionamento dell'area Schengen posto che in molteplici occasioni l'irregolarità della presenza di cittadini terzi, protagonisti di movimenti secondari, ha giustificato la posizione di coloro che sostengono la necessità del ripristino oramai sistematico del controllo alle frontiere interne, individuando tale presenza come simbolo del mancato assolvimento dei propri obblighi da parte degli Stati di primo ingresso o di frontiera esterna¹⁰. Timori di natura politica, fatti propri da Commissione e Consiglio hanno

10. L'efficace utilizzo del rimpatrio è sempre stata vista come elemento fondamentale nell'ambito di tutta la politica dell'immigrazione: l'identificazione immediata delle persone dovrebbe consentire l'allontanamento rapido di chi non ha titolo per rimanere negli Stati membri, impedendo così la formazione dei movimenti secondari, ovvero di coloro che – pur

portato, per la prima volta, all'adozione del provvedimento *ex art. 29* del Codice frontiere Schengen, risultando a rischio il funzionamento dell'intero Spazio Schengen.

Come anticipato in precedenza, la presenza di irregolari sul territorio degli Stati membri non pare irrilevante, ma nemmeno risulta essere pari a ciò che spesso campagne politiche e mediatiche ci possono indurre a pensare.

Secondo la Commissione europea, a fronte di una popolazione di circa 500 milioni di persone, al momento della Comunicazione della Commissione si trovavano all'interno dell'UE circa 1 milione di cittadini di Paesi terzi in posizione irregolare, con una percentuale pari al 2 per 1000; la metà di essi era destinataria di un provvedimento di allontanamento, prevedendosi innanzitutto l'allontanamento volontario così come disposto dalla direttiva rimpatri¹¹. Tuttavia la Comunicazione non si concentra su tale percentuale, bensì sulla stima del numero futuro di irregolari, fondata sulla base degli accoglimenti delle domande di protezione internazionale, che non raggiunge il 60% delle richieste, pari queste ad un totale di 2,6 milioni. In breve, a detta della Commissione, in un futuro prossimo, ma non chiaramente definito da un punto di vista temporale, le persone da rimpatriare potrebbero crescere sino al numero di 1,5 milioni.

L'intensificazione dei rimpatri, attualmente pari ad una dichiarata percentuale del 36% dei migranti irregolari, è vista quindi come strumento funzionale al garantire a chi ne ha reale bisogno accoglienza e solidarietà necessarie. Un legame che desta perplessità, principalmente per l'associazione con il benessere di coloro che protezione hanno comunque diritto di ottenerla.

Non si discute, infatti, che il rimpatrio possa completare una politica sull'immigrazione e asilo inclusiva, anche fungendo da disincentivo per coloro che – seppur non nello stretto e immediato bisogno – cercano di entrare nel territorio degli Stati aggirando la disciplina esistente; si individua però il rimpatrio come strumento per garantire che chi ha necessità benefici dei reali diritti che gli devono essere riconosciuti. Una cosa che, in franchezza, desta ben più di una semplice perplessità.

La necessità, dunque, dell'aumento dei rimpatri richiede un'azione coordinata da parte di Istituzioni e Stati membri, con un nuovo ruolo di coordinamento assegnato all'Agenzia della guardia di frontiera e costiera europea al fine di avere un'azione maggiormente efficace, non solo basata sulla richiesta degli Stati ma con attività verosimilmente

arrivati in uno Stato membro – decidono di spostarsi verso un altro Stato membro. Va tuttavia notato che non esiste alcun tipo di vero disincentivo per gli eventuali interessati a compiere tale spostamento.

11. Direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16.12.2008, recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare (GU L 348 del 24.12.2008, p. 98), cd. direttiva rimpatri.

d’iniziativa¹². Si nota, tuttavia, che gli strumenti finanziari e normativi¹³ sono già a disposizione degli Stati membri che, evidentemente, non sono riusciti ad utilizzarli in modo opportuno¹⁴. A ciò dovrà necessariamente affiancarsi un’opportuna azione sul piano politico con gli Stati terzi di transito ed origine, affinché accettino le riammissioni sul loro territorio non solo dei propri cittadini, ma anche di coloro che provengono da altre zone del mondo.

È dunque lecito attendersi, da parte dell’Agenzia della guardia di frontiera e costiera europea, l’adozione di piani operativi dell’Agenzia con obiettivi concreti in materia di rimpatri, rapportati alla realtà di ogni Stato membro e fondati principalmente, pur se non solo, sugli accordi di riammissione conclusi con i Paesi terzi, oltre al rispetto del manuale sui rimpatri, di recente adozione e diffusione¹⁵. Si noti che in tal modo potrebbe sì diminuire il numero di cittadini di Paesi terzi in posizione irregolare sul nostro territorio, ma rimarrebbe possibile la presenza di coloro per i quali non vi sono concrete prospettive di rimpatrio¹⁶.

La delicatezza e la sensibilità del tema, e le correlate difficoltà, sono evidenti, al punto che la Commissione – oltre al ruolo proattivo dell’Agenzia – non esclude di dover ricorrere a misure più vincolanti, idonee a garantire i risultati prefissi¹⁷. Questo per imporre

12. L’Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera è incaricata di organizzare, coordinare ed effettuare operazioni di rimpatrio e interventi di rimpatrio, e di fornire agli Stati membri l’assistenza necessaria per organizzare tali operazioni a livello dell’UE. Secondo la Comunicazione (2017)558 final, cit., p. 22, per adempiere a tale mandato «l’attuale unità rimpatri dovrebbe essere trasformata in un apposito Dipartimento per i rimpatri all’interno dell’Agenzia [...]». L’Agenzia deve sviluppare piani operativi con obiettivi concreti in materia di rimpatri entro la metà del 2018 per ciascuno Stato membro secondo le sue necessità e priorità in materia, concentrandosi sui Paesi terzi che hanno concluso accordi di riammissione per massimizzare i risultati».

13. Si pensi al Fondo per l’asilo, la migrazione e l’integrazione (AMIF) 2014-2020 e alla decisione del Consiglio 2004/573/CE, del 29.4.2004, relativa all’organizzazione di voli congiunti per l’allontanamento dei cittadini di Paesi terzi illegalmente presenti nel territorio di due o più Stati membri, GUUE L 261, 6.8.2004, pp. 28-35 (cd. decisione sui voli congiunti).

14. La cosa pare confermata dalla stessa Commissione – p. 22 della Comunicazione sull’attuazione dell’Agenda della migrazione, cit. – nell’affermare che «l’Agenzia dovrebbe inoltre elaborare progetti pilota sviluppando e testando soluzioni innovative per una gestione congiunta dei rimpatri, ad esempio predisponendo un meccanismo per la condivisione delle capacità fra Stati membri (compresi la gestione e l’appalto di sviluppo di progetti congiunti, la contrattazione condivisa, anche sui voli commerciali, la condivisione della capacità di trattenimento e della gestione delle strutture di trattenimento, l’assistenza consolare condivisa)». Ovvero, semplificando, dovrebbe utilizzare gli strumenti esistenti per costringere gli Stati alla collaborazione che, allo stato, evidentemente non ha avuto luogo in modo accettabile.

15. Raccomandazione della Commissione del 27.9.2017, *establishing a common “Return Handbook” to be used by the Member States’ competent authorities when carrying out return related tasks*, C(2017)6505. Si noti che, al momento della redazione del presente articolo la sola edizione inglese è disponibile.

16. Sul punto si veda CG, 30.11.2009 causa C-357/09, *Kadzoev*, ECLI:EU:C:2009:741.

17. Osserva, infatti, la Commissione, nella Comunicazione sull’attuazione dell’Agenda della migrazione, cit., p. 21: «Se la frammentarietà e, cosa più importante, i tassi di rimpatrio insoddisfacenti perdurano, potrebbe emergere la necessità di esaminare una maggiore convergenza. Ciò potrebbe implicare: standardizzare tutti gli aspetti della procedura di rimpatrio, dal momento dell’identificazione/del fermo fino all’esecuzione delle operazioni di rimpatrio;

maggior collaborazione tra gli Stati membri e garantire un'azione efficace sul piano europeo anche in un ambito – quello per l'appunto dei rimpatri – su cui vi è un sostanziale accordo.

3.4. Dimensione esterna

Come si è più volte sottolineato e notato, la dimensione esterna assume una notevole importanza nello sviluppo dell'azione di gestione del fenomeno migratorio. In tale ambito lo strumento del partenariato è visto come strumento essenziale anche per «la gestione congiunta dei flussi migratori con i Paesi di origine e transito».

Sotto il profilo finanziario, si osserva come le risorse del Fondo fiduciario dell'UE per l'Africa, in scadenza nel 2020, necessitano di un rafforzamento ad opera degli Stati membri; dopo tale anno, e quindi nella discussione del prossimo quadro finanziario pluriennale, risulterà necessario reperire le risorse ritenute necessarie al finanziamento dell'azione esterna dell'UE in ambito migratorio.

Sotto il profilo della collaborazione con gli Stati terzi, invece, ciò che più interessa riguarda invece i rimpatri e gli accordi di riammissione, che vedono comunque alcuni punti critici nella diversa cooperazione di alcuni Stati terzi rispetto ad altri.

La collaborazione non può essere limitata al piano finanziario, ma richiede un'azione politica che copra anche le possibilità di accesso regolare al territorio dell'Unione e non soltanto per breve durata. Per tale ragione si pensa ai cd. progetti pilota col coinvolgimento del settore privato, pur se i numeri in tal caso non potranno essere di straordinarie dimensioni. Al contempo, si dovranno affiancare tanto i sostegni al rientro in patria che una maggiore semplificazione nella legislazione sugli accessi.

Viene tuttavia ipotizzato l'utilizzo della leva dei visti anche in modo contrario, quale strumento di pressione – quasi sanzionatorio – per quegli Stati renitenti alla collaborazione.

Infine, particolare attenzione viene riservata alla rotta del Mediterraneo centrale, che vede principalmente nella Libia il punto di transito verso l'Italia e di permanenza con gravi violazioni dei diritti fondamentali dei migranti. Fatta propria l'azione italiana che ha ottenuto una diminuzione degli arrivi a fronte delle detenzioni e permanenze dei migranti in Libia in condizioni disumane più volte documentate, la Commissione sottolinea la necessità di intensificare la collaborazione con IOM e UNHCR anche per rafforzare «le

ravvicinare le norme riguardanti il rischio di fuga, le ragioni del trattenimento e l'emissione di divieti di ingresso; studiare una maggiore coerenza con le procedure d'asilo; facilitare l'esecuzione delle decisioni di rimpatrio degli Stati membri con validità in tutta l'UE, e condividere la responsabilità della loro esecuzione fra gli Stati membri e l'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera».

capacità delle autorità libiche di controllare le frontiere meridionali». Posto che la situazione libica è nota a tutti, tanto nella sua instabilità che nell'assenza di un controllo totale del territorio, verrebbe quasi da chiedersi se non si stia parlando di un qualche Stato omonimo, bisogno di supporto ma in una situazione di quasi normalità statale.

In particolare, si nota che, oltre a richiamare quanto dedicato sul punto dall'Unione¹⁸, la Commissione dichiara l'intento di voler concentrare le proprie attenzioni ai migranti bloccati in Libia e in particolare «concentrandosi sui loro bisogni più immediati e affrontando in particolare la situazione disperata dei Centri di trattenimento», come – ad esempio – «intensificare i lavori svolti attraverso l'UNHCR e l'Organizzazione internazionale per le migrazioni per proteggere e assistere i migranti; migliorare le condizioni di vita nei Centri di trattenimento; aumentare l'accesso alla protezione per i migranti più vulnerabili; promuovere alternative al trattenimento anche creando alloggi specifici per le persone vulnerabili; sviluppare nuovi progetti nell'ambito del Fondo fiduciario dell'UE per l'Africa, interpellando le amministrazioni locali e promuovendo opportunità socio-economiche per le comunità locali; intensificare le iniziative per ridurre progressivamente il numero dei migranti bloccati in Libia, accelerando i lavori con l'Organizzazione internazionale per le migrazioni sul rimpatrio volontario assistito e con l'UNHCR sostenendo i piani per un meccanismo temporaneo di evacuazione; rafforzare la capacità delle autorità libiche di controllare la frontiera meridionale del Paese e intensificare la cooperazione con i paesi vicini». Insomma, tutto purchè sia funzionale all'arresto dei flussi migratori in Libia.

La dimensione esterna rileva un importante passaggio circa il ruolo dell'UE nelle Istituzioni internazionali come le Nazioni Unite, vista la grande importanza che viene assegnato al futuro Global Compact sulle migrazioni e l'asilo al fine di garantire una migrazione sicura, ordinata e regolare ed un quadro sicuro per i rifugiati. Solo nel 2018 si potrà capire se tale azione ha portato ad una vera innovazione nel quadro internazionale o se, invece, anche in questo contesto le possibili ambizioni hanno ceduto il passo al pragmatismo di basso cabotaggio.

18. Sul punto si rinvia all'*Action plan on measures to support Italy, reduce pressure along the Central Mediterranean route and increase solidarity*, del 4.7.2017, SEC(2017)339; alla Comunicazione congiunta della Commissione e dell'Alto Rappresentante per la politica estera e la politica di sicurezza, *Migration on the Central Mediterranean route Managing flows, saving lives*, del 25.1.2017 JOIN(2017)4 final; alla Dichiarazione di Malta dei membri del Consiglio europeo sugli aspetti esterni della migrazione: affrontare la rotta del Mediterraneo centrale, del 3.2.2017.

4. La modifica del Codice frontiere Schengen

Più volte ricorre, nel testo della Comunicazione sull'attuazione dell'Agenda della migrazione, la necessità di salvaguardare l'area Schengen e la sua caratteristica principale, ovvero l'essere uno spazio di libera circolazione senza frontiere interne. Come noto e più volte ricordato, nel periodo dal 2013 al 2017 il ripristino dei controlli di frontiera tra alcuni Stati, anche solo in alcune parti, si è intensificato, fino a che il Consiglio è giunto a ricorrere all'art. 29 del Codice frontiere Schengen, ripristinando i controlli di frontiera con la Grecia poiché grave era il rischio che incombeva sul funzionamento del sistema nel suo complesso considerato.

Tuttavia, la Comunicazione non contiene disposizioni o riferimenti all'area Schengen diversi da quelli menzionati; questi si trovano in due documenti adottati nello stesso giorno, il 27 settembre, già rispettivamente la Comunicazione sul mantenimento e rafforzamento di Schengen¹⁹ e la proposta di regolamento che modifica il Codice frontiere Schengen circa le norme applicabili per la reintroduzione temporanea di controlli alle frontiere interne²⁰.

Prima di procedere all'analisi dei due documenti, vale la pena riepilogare in termini essenziali modalità e condizioni da rispettare per il ripristino dei controlli alle frontiere interne degli Stati.

Per garantire la funzionalità del sistema, anche al fine di prevenire ogni comportamento abusivo, si è prevista la possibilità di ripristinare controlli alle frontiere interne nel caso di minacce gravi per l'ordine pubblico e la sicurezza: tali provvedimenti hanno natura eccezionale, richiedono una preliminare valutazione di proporzionalità e potranno essere mantenuti solo per il tempo strettamente necessario a far fronte alla minaccia; diversamente, sarebbe evidente il rischio di scelte arbitrarie.

In particolare, due sono le ipotesi che consentono il ripristino dei controlli alle frontiere interne dell'Unione: I. l'esistenza di una minaccia grave per l'ordine pubblico o la sicurezza interna di uno Stato; II. il verificarsi di circostanze eccezionali tali da mettere a rischio l'intero funzionamento dello spazio senza frontiere interne.

19. Comunicazione della Commissione del 27.9.2017 *on preserving and strengthening Schengen*, COM(2017)570 final.

20. Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio del 27.9.2017 *amending Regulation (EU) 2016/399 as regards the rules applicable to the temporary reintroduction of border control at internal borders*, COM(2017)571 final.

Nella prima ipotesi²¹, lo Stato potrà ripristinare un controllo di frontiera a condizione che la scelta costituisca *extrema ratio*. La misura resterà in vigore per un massimo di 30 giorni e sarà prorogabile per periodi massimi di pari durata, ma per non più di 6 mesi complessivi. Alla base della decisione dovrà esserci una duplice valutazione di impatto: della minaccia, verso l'ordine pubblico e la sicurezza nazionale; dei controlli di frontiera, sulla libera circolazione delle persone.

Qualora, tuttavia, sia necessario un intervento immediato, lo Stato interessato informerà Commissione e Stati membri contestualmente al ripristino delle misure di controllo, che potranno però avere durata massima di 10 giorni (art. 28).

Il ripristino del controllo di frontiera può anche derivare dalle necessità di far fronte ad eventi eccezionali di estrema gravità, tali da porre in discussione il funzionamento globale dello spazio senza frontiere interne. L'ipotesi prevista dall'art. 29 collega tali circostanze eccezionali a «carenze gravi e persistenti» nel controllo delle frontiere esterne (art. 21), nella misura in cui ciò costituisca «una minaccia grave per l'ordine pubblico o la sicurezza interna». Giustificato dall'eccezionalità dell'evento e dai gravi rischi che potrebbero derivarne, il controllo potrà essere ripristinato per un massimo di 6 mesi e, se del caso, prorogato per un massimo di tre volte, se le circostanze perdureranno.

Allo stato attuale, il controllo di frontiera potrebbe essere dunque ripristinato per complessivi due anni, previa verifica semestrale e sostanziale sulla sussistenza della minaccia e sulla presenza di carenze nuove o già individuate come tali.

La gravità ed eccezionalità della situazione è confermata dalla natura politica della scelta, poiché la decisione di ripristino del controllo di frontiera sarà raccomandata dal Consiglio, su proposta della Commissione, nel rispetto dei criteri fissati al successivo art. 30, ovvero assenza di alternative, adeguatezza rispetto alla minaccia per ordine pubblico e sicurezza interna, valutazione di proporzionalità. È a tale disposizione che si è fatto riferimento in tempi recenti, in seguito all'adozione dell'ottavo rapporto semestrale sul funzionamento dell'area Schengen ove – in seguito a ispezioni a sorpresa nel mese di novembre 2015 – sono state ravvisate gravi carenze al confine marittimo greco-turco e si è affermato che la Grecia ha trascurato gravemente i suoi obblighi, «sussistendo quindi gravi carenze nel controllo alle frontiere esterne».

La Comunicazione sulla protezione e il rafforzamento di Schengen inquadra a livello generale la questione, ricordando tra l'altro come la reintroduzione dei controlli alle frontiere interne debba essere considerata come l'ultima opzione da considerare e, quindi,

21. Reg. (UE) 2016/399 del 9.3.2016, che istituisce un Codice unionale relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (Codice frontiere Schengen), GUUE L 77 del 23.3.2016, pp. 1-52, cd. Codice frontiere Schengen, art. 25.

un'eccezione necessaria cui si ricorre nel rispetto della proporzionalità. In particolare, la pressione dovuta all'intenso flusso migratorio degli ultimi anni alla migrazione irregolare di massa e quella riconducibile agli attacchi di matrice terrorista vengono affiancati quali elementi che hanno evidenziato alcuni difetti del sistema Schengen cui dover rimediare in nome del rafforzamento di controllo e protezione delle frontiere esterne.

Sul piano dell'appartenenza territoriale allo spazio Schengen, vale la pena notare come si ritenga opportuno includervi al più presto Romania e Bulgaria, oltre che la Croazia.

Sul piano esterno, invece, si richiama la necessità di tracciare in modo più efficace l'attraversamento delle frontiere esterne anche da parte dei cittadini dell'Unione; riguarda perciò un aspetto collegato per lo più al fenomeno del terrorismo e dei *foreign fighters*.

Sul piano interno, legato in prevalenza alla questione migratoria, si riconosce l'adattabilità del sistema Schengen alle situazioni di emergenza, il suo funzionamento efficace «negli ultimi 10 anni» nell'uso delle ipotesi di reintroduzione dei controlli interni e, complessivamente, come sia stato sufficiente per fronteggiare i rischi connessi ai differenti tipi di minacce intercorse.

Non sorprende, dunque, leggere che – nell'indicato periodo di tempo 2006-2015 – tali controlli siano stati reintrodotti 36 volte o leggere che il ricorso all'art. 29 consente di concludere che il sistema è in possesso degli strumenti cui potere ricorrere per far fronte ad ogni situazione critica.

Le conclusioni cui arriverà la Commissione sono, tuttavia, differenti da ciò che ci si sarebbe potuti attendere. In poche righe, infatti, lo scenario cambia: le minacce terroristiche e i movimenti migratori secondari sono posti sullo stesso piano e considerati, parimenti, motivo di preoccupazione per Stati e cittadini europei. Per questo, nonostante le premesse e il riconoscimento dell'efficacia degli strumenti esistenti, per lo meno sul piano della gestione dell'immigrazione, si sottolinea la necessità di avere delle nuove ed aggiornate disposizioni che rafforzino la sicurezza dell'area Schengen. In tal caso il riferimento al terrorismo è prevalente, anche se mancano riferimenti alla necessità di rafforzare tanto il metodo di contrasto e cooperazione, che la cooperazione tra i servizi di intelligence e sicurezza.

A leggere le ragioni alla base della proposta, lo scenario cambia sensibilmente. Se in un primo momento, come citato, si faceva riferimento a 36 richieste di controlli alle frontiere interne in 10 anni, si afferma ora che da settembre 2015 ad oggi tali richieste sono risultate più di 50 a causa di movimenti secondari di migranti irregolari²², tra i quali

22. È di interesse notare come nel computo della Commissione finisca anche il ripristino dei controlli dovuto alla decisione di esecuzione (UE) 2016/894 del Consiglio, del 12.5.2016, recante una Raccomandazione per un controllo temporaneo alla frontiera interna in circostanze eccezionali in cui è a rischio il funzionamento globale dello spazio

sono verosimilmente inclusi anche richiedenti protezione non autorizzati a spostarsi di Stato in Stato.

I movimenti secondari diventano dunque elemento fondamentale a giustificazione della proposta, e considerati alla stregua delle minacce terroristiche, il che sembra profondamente errato.

Ricordando tanto le caratteristiche del sistema, che la sua idoneità a gestire la maggioranza delle situazioni verificatesi, che l'utilizzo responsabile di queste possibilità da parte degli Stati, la Commissione in realtà sostiene come regole e procedura per il ripristino e il mantenimento dei controlli alle frontiere interne non siano adeguate alla gestione di minacce per l'ordine pubblico e la sicurezza pubblica. Inoltre, tale Istituzione sottolinea come il sistema in vigore non favorisca la ricerca e l'utilizzo di meccanismi alternativi idonei a mitigare minacce serie; al tempo stesso, sottolinea come gli Stati debbano valutare meglio l'utilità delle misure utilizzate²³.

Per tali ragioni, la Commissione – con il dichiarato intento di introdurre migliori strumenti procedurali al fine di garantire l'adeguata valutazione del rischio e l'opportuna cooperazione tra Stati alla reintroduzione del controllo di frontiera interno – ha proposto di estendere il termine di durata dai 6 mesi all'anno per i controlli giustificati da minaccia grave e di estendere a 6 mesi il limite al prolungamento negli altri casi, in precedenza fissati a 30 giorni.

Ciò – elemento di novità – sarà subordinato alla preparazione tanto della valutazione che dell'analisi del rischio che includa anche le ragioni in forza delle quali si deduce l'assenza di alternative al ripristino del controllo di frontiera; nel caso di un prolungamento che vada oltre i 6 mesi, vi sarà anche la necessità di precisare quanto i controlli esistenti abbiano fino a quel momento contribuito al contrasto della minaccia di cui si asserisce l'esistenza. Sarà possibile estendere i controlli di frontiera per altri due anni nel caso continuo a persistere rischi per l'ordine pubblico e la sicurezza pubblica, a condizione che lo Stato interessato abbia provveduto all'adozione di misure eccezionali di natura interna.

In queste due ultime circostanze, oltre alla Commissione saranno coinvolte anche Europol e l'Agenzia della guardia di frontiera e di costiera europea.

Schengen, GU L 151 del 8.6.2016, pp. 8-11, adottata sulla base dell'art. 29 e rinnovata in tre successive occasioni, cosa non propriamente corretta poiché non risultante come intenzione dello Stato in sé ma come frutto di una valutazione delle Istituzioni interessate.

23. Si pensi, ad esempio, ai controlli di polizia effettuati in prossimità delle frontiere, così come suggerito dalla Raccomandazione del 12.5.2017 relativa a controlli di polizia proporzionati e alla cooperazione di polizia nello spazio Schengen, C(2017)3349 final.

Insomma, un'iniziativa che tende ad andare incontro alle richieste degli Stati membri, che estende i periodi di ripristino dei controlli e che in qualche modo burocratizza la procedura, inserendo la necessità di adempimenti sull'analisi del rischio o sulla valutazione delle misure proposte e già utilizzate, i quali potrebbero costituire un disincentivo a richieste temerarie o poste solo per ragioni di mera natura politica. Anche in tal senso, dovrebbero essere letti il coinvolgimento di Europol e dell'Agenzia della guardia di frontiera e costiera europea, oltre a quello della Commissione, per controlli alle frontiere introdotti per periodi superiori a 6 mesi.

Va notato, tuttavia, che il nuovo art. 27a – dedicato alla procedura specifica quando la minaccia grave per l'ordine pubblico e la sicurezza pubblica sia superiore ad un anno – vede il Consiglio come protagonista, esattamente come nel caso dell'art. 29, quando le decisioni sono assunte per l'esistenza di circostanze eccezionali che mettono a rischio il funzionamento globale dello spazio senza controllo alle frontiere interne; tuttavia, se in questo secondo caso la decisione del Consiglio è assunta su proposta della Commissione, nel caso dell'art. 27a, la Commissione verrà solamente consultata.

5. Conclusioni

La lunga analisi sin qui compiuta ci consente alcune, brevi, conclusioni.

In linea generale si può affermare che il prospetto di lavoro della Commissione non appare particolarmente innovativo nei contenuti; limitatamente alla proposta di modifica del Codice frontiere Schengen, prevale un orientamento che potremmo definire involutivo nel quale risorgono con chiarezza le volontà di quegli Stati membri disposti, al di là del dato reale, a porre in discussione l'essenza stessa dello spazio senza frontiere interne e, quindi, l'intero assetto relativo alla libera circolazione delle persone.

Vengono ribaditi quelli che possiamo considerare gli elementi principali dell'azione europea per la gestione migratoria che sono emersi negli ultimi anni: il rafforzamento dei controlli di frontiera esterni ed interni, la questione dei movimenti secondari e il meccanismo dei rimpatri come fulcro principale della politica migratoria. Al contempo, non emergono particolari innovazioni sul piano degli accessi regolari o delle vie d'accesso legali, salvo ipotizzare l'istituzione di progetti pilota che riguardino anche la cd. migrazione economica. Tali progetti sono un timido tentativo di limitare la sola possibilità di arrivare sul territorio europeo per via irregolare e sono comunque subordinati alla cooperazione degli Stati terzi interessati al contrasto dell'immigrazione irregolare. Rimane comunque un timido passo avanti rispetto ai partenariati di mobilità, che utilizzano la sola leva degli ingressi per affari o per turismo ovvero per breve periodo.

Infine, sul piano della protezione internazionale, si ritorna più volte sulla (mancata, per ora) solidarietà tra Stati nella condivisione della responsabilità, sul piano dei

ricollocamenti che su quello dei reinsediamenti. Appare evidente la difficoltà della Commissione a gestire la riottosità di più d'uno Stato membro, al punto da non escludere la necessità di ricorrere a strumenti maggiormente stringenti anche per i reinsediamenti. Al di là del dato normativo, quello numerico evidenzia in modo a dir poco imbarazzante l'incapacità europea di gestire e affrontare un fenomeno che ha un impatto infinitamente più serio verso altri Stati del Mediterraneo e la cui stabilità è senz'altro più precaria di quella europea.

Sul punto, infine, val la pena di notare che la posizione della Commissione è nei fatti supportata dal Consiglio europeo²⁴, mentre l'idea di un meccanismo europeo di ricollocamento di chi chiede protezione è stata fatta propria dalla Commissione Libertà Civili del Parlamento europeo in sede di voto²⁵: una posizione estremamente ambiziosa che dovrà passare al vaglio del Consiglio per divenire realtà.

24. Conclusioni del Consiglio europeo del 19.10.2017, EUCO 14/17.

25. Voto della Commissione LIBE del Parlamento europeo del 19.10.2017.