

Schengen o dell'Unione europea: rafforzamento o dissolvimento?

di Marco Borraccetti*
(3 febbraio 2016)

(in corso di pubblicazione in "Quaderni costituzionali")

La forte pressione migratoria dovuta alle diverse situazioni di instabilità nelle aree circostanti l'Unione europea e gli eventi terroristici accaduti in gennaio e novembre a Parigi, oltre a quanto successo a bordo del treno Thalys tra Belgio e Francia e in Danimarca, potrebbero essere un giorno ricordati come le cause scatenanti del rafforzamento o del dissolvimento della cd. area Schengen o, più precisamente, dello spazio senza frontiere interne e del principio di libera circolazione delle persone, posto a sue fondamenta.

La risposta politica, con proposte poco adeguate ad affrontare situazioni di siffatta complessità, rischia di arrecare danno a ciò che si è conquistato negli ultimi vent'anni, e che costituisce oramai patrimonio comune ed essenza dell'essere cittadini europei. Infatti, sempre più Stati hanno ripristinato controlli di frontiera o, verso l'esterno, hanno addirittura costruito presidi fisici di ogni tipo, idonei ad impedire ogni attraversamento di confine. Si pensi, nel primo caso, ad Austria, Germania, Slovenia e Svezia; nel secondo, ancora alla Slovenia e all'Ungheria.

In linea generale, sulla volontà di garantire che non vi siano controlli sulle persone al momento dell'attraversamento delle frontiere interne, si fonda l'obiettivo dell'Unione di istituire uno spazio senza frontiere interne ove sia garantita la libera circolazione delle persone (art. 3 TUE). Perciò assume estremo valore il controllo della frontiera esterna, che verrà svolto nell'interesse di tutti gli Stati appartenenti allo Spazio Schengen, poiché – una volta superata – non vi saranno più misure di controllo, ad eccezione delle ordinarie attività di polizia: un controllo che non può esser visto come esercizio di mera attività statale e, al contempo, richiede una vera cooperazione tra autorità investigative e di intelligence.

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, che si fuga anche prevedendo un meccanismo di controllo: così, una volta maturata la scelta, lo Stato dovrà notificare le proprie intenzioni agli Stati e alla Commissione, chiamata ad esercitare il proprio ruolo di guardiano dei Trattati.

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.

I. Nella prima ipotesi (art. 23.1, reg. 562/2006, Codice Frontiere Schengen, CFS), 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 (come ad esempio nei recenti casi di Austria, Germania e Svezia), 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. 25).

II. 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. 26 CFS collega tali circostanze eccezionali a "carenze gravi e persistenti" nel controllo delle frontiere esterne (art. 19 ter), 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.

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. 26 bis, ovvero assenza di alternative, adeguatezza rispetto alla minaccia per ordine pubblico e sicurezza interna, valutazione di proporzionalità. In tal ultimo caso, si farà riferimento alla possibilità di far fronte alle minacce con sostegno tecnico o finanziario; all'impatto attuale e futuro delle carenze dei controlli; nonché a quello del ripristino dei controlli sulla libera circolazione delle persone.

Per individuare la sussistenza di carenze gravi e persistenti nei controlli, si ricorre alla relazione di valutazione sul funzionamento dello Spazio Schengen (art. 19 ter), redatta semestralmente dalla Commissione. In seguito ad essa, detta Istituzione potrà raccomandare allo Stato interessato l'adozione di misure specifiche, come ad esempio la richiesta di invio di squadre europee di guardie di frontiera (reg. 2007/2004) o quella di attivare il meccanismo di protezione civile europeo o ancora l'introduzione di nuove misure interne. Dopo 3 mesi dalla relazione della Commissione e dalla predisposizione di un piano statale d'azione, e solo qualora la situazione persistesse, la descritta procedura potrà essere attivata.

Proprio ad essa si è fatto riferimento di recente, 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".

Le reazioni politiche degli ultimi mesi sembrano figlie dell'incapacità di capire il fenomeno, con soluzioni limitate all'emergenza.

In primo luogo, l'approccio avuto, che si intravede anche nelle decisioni sul ricollocamento di persone in chiaro bisogno di protezione (dec. 2015/1601; 2015/1523), si fonda sull'incapacità dello Stato di confine di identificare chi entra e rimpatriare coloro che non hanno titolo per restare; sembra banale dover ricordare che il controllo di frontiera non si risolve in tali due attività.

In secondo luogo, si nota che la gestione della cd. emergenza è stata principalmente individuale, in nome dei propri interessi nazionali, e non condivisa, come invece opportuno oltre che necessario. Si è così scelta una misura di retroguardia che, oltre a presupporre sole responsabilità altrui, comporta ricadute sugli Stati confinanti, già peraltro soggetti a forte pressione, e non risolve la situazione. Inoltre, nasconde almeno due aspetti di rilievo: l'assenza piena della solidarietà tra Stati (art. 80 TFUE), che tuttavia non è sufficiente; la necessità di una seria cooperazione tra forze di intelligence per la prevenzione del

fenomeno terroristico. Da questo secondo punto di vista, si pensi che molti degli attentatori di Parigi erano cittadini francesi, che al più vivevano in Belgio, e che, la mattina successiva agli attentati, uno dei ricercati è stato fermato e controllato dalle forze di Polizia al confine franco-belga ma – tuttavia – non si è provveduto a trattenerlo.

Il ripristino prolungato dei controlli di frontiera, ponendo in discussione l'esistenza stessa dello Spazio Schengen, rappresenta dunque un rischio per l'assetto dell'Unione, poiché incide sulla sua essenza.

La crisi attuale evidenzia chiaramente come sia necessaria la gestione comune di tutte le problematiche relative all'immigrazione e all'attraversamento delle frontiere. Se va vista positivamente la proposta della Commissione [(COM(2015)671] per l'istituzione di un corpo europeo di guardie di frontiera che possa per lo meno sostenere gli Stati interessati nei momenti di forte pressione migratoria; tuttavia essa non è sufficiente, perché si rimarrebbe concentrati esclusivamente sull'azione di controllo del confine.

Invece, è necessario si passi alla gestione comune degli ingressi irregolari, coinvolgendo tutti gli Stati dell'Unione, sul modello del ricollocamento dei rifugiati, ma con un sistema che non sia limitato solo ad essi. Un sistema ove, una volta identificati, i cittadini entrati irregolarmente siano presi in carico dalle autorità statali al fine della valutazione della loro posizione.

Un tale sistema porterebbe beneficio anche a coloro meritevoli di protezione, che vanno distinti da chi dovrà essere rimpatriato; in tal modo si andrà incontro all'esigenza di velocizzare le procedure ma, al tempo stesso, diminuirà il rischio di gravi violazioni dei diritti fondamentali delle persone, veri anelli deboli della catena.

Oltre al rischio di dissolvimento, reale più di quanto si possa pensare, rimarrà, comunque, l'incapacità europea di gestire un flusso di arrivi pari ad un milione di persone, a fronte di una popolazione cinquecento volte superiore. Incapacità che tuttora rischia di avere ricadute su altri Stati, prossimi ai nostri confini, con rischi enormi per la loro stabilità interna e per quella delle aree geografiche cui essi appartengono.

* Ricercatore di Diritto dell'Unione europea – Università di Bologna.