

31 GENNAIO 2018

Il muro invisibile ma impervio di Ventimiglia

di Emanuela Pistoia

Professore associato di Diritto dell'Unione europea
Università di Teramo



Il muro invisibile ma impervio di Ventimiglia *

di Emanuela Pistoia

Professore associato di Diritto dell'Unione europea
Università di Teramo

Abstract: L'abolizione dei controlli alla frontiera, prevista dal "sistema Schengen", appare compromessa dalla sistematicità dei controlli di polizia in prossimità delle frontiere, ammessi dal "Codice frontiere Schengen" a certe condizioni. Lo scritto ne indaga le ragioni giuridiche e avanza proposte atte a salvaguardare un sistema che rappresenta un risultato irrinunciabile dell'integrazione europea.

Sommario: 1. A Ventimiglia c'è un muro. 2. I mattoni portanti del muro: l'accordo di Chambery del 1997 in coordinamento con la direttiva "rimpatri" e con il Codice Frontiere Schengen, e i criteri di Dublino. 3. La crepa profonda e ignorata. 4. La guerra delle regole e il destino del muro.

1. A Ventimiglia c'è un muro.

L'esistenza di un muro invisibile ma impervio a Ventimiglia, in corrispondenza del confine di Stato tra Italia e Francia, è stata avvertita per la prima volta nel marzo 2011. Nel mese di gennaio c'era stata in Tunisia una "primavera araba" culminata nella fuga all'estero del Presidente Ben Ali; nelle settimane successive il Paese aveva anche subito il contraccolpo della "primavera araba" della Libia con l'afflusso improvviso di decine di migliaia di persone, cittadini tunisini di ritorno dopo essere emigrati nella Giamahiria per lavoro e Libici in fuga; migliaia di giovani tunisini hanno quindi preso il mare alla volta delle coste italiane con l'idea di raggiungere la Francia o l'Europa settentrionale attraverso la Francia, per cercare lavoro o comunque una vita migliore¹; moltissimi, collocati nei centri di accoglienza italiani, hanno ripreso il viaggio progettato, ma non sono riusciti a entrare in territorio francese perché sono stati fermati a Ventimiglia dalle autorità di polizia. Scene simili sono state viste nella tarda primavera del 2015 e poi ancora negli anni successivi, quando però la Francia aveva formalmente ripristinato i controlli di frontiera prima a seguito degli attentati del novembre 2015 e poi ancora, in successione, in concomitanza di alcuni eventi sportivi, a seguito dell'attentato di Nizza del 14 luglio 2016 e in ragione di "persistent terrorist

* Articolo sottoposto a referaggio. Il testo farà parte degli Atti del convegno "Sovranazionalità e integrazione europea", in corso di pubblicazione.

¹ Si veda M. ZUPI (con la collaborazione di A. MAZZALI e contributi di S. HASSAN), *L'impatto delle primavere arabe sui flussi migratori regionali e verso l'Italia*, in *Osservatorio di politica internazionale* (a c. del CeSPI), n. 59, luglio 2012, in particolare 13-14.

threats”². I migranti – giovani uomini ma recentemente anche donne e minori, talvolta in gruppi familiari – sbarcano sulle coste meridionali dell’Italia, di regola soccorsi dalle navi che pattugliano il Mediterraneo, lasciano i centri di accoglienza italiani dove spesso non vogliono essere registrati, arrivano a Ventimiglia con l’intenzione di entrare in Francia per lo più in transito verso la Gran Bretagna, la Norvegia o la Svezia, e non riescono a proseguire il loro viaggio. L’unica diversità rispetto al 2011 riguarda i Paesi di provenienza: più recentemente si tratta dell’Eritrea, della Somalia, del Ghana, del Sudan (di frequente del Darfur).

Dunque a Ventimiglia i migranti aspettano, e per aspettare si organizzano, aiutati da volontari e da attivisti, in tende o altri accampamenti di fortuna: nell’atrio della stazione ferroviaria, sugli scogli dei Balzi Rossi, sotto un cavalcavia dell’autostrada in riva al fiume Roja, sulla spiaggia. Quando possono, con frequenza variabile da individuo a individuo, si attivano per poter “passare”. C’è chi prova in treno, con regolare biglietto. Molti tentano la via di terra, sentieri impervi di montagna già usati durante i conflitti mondiali del XX secolo. Molti si affidano ai *passeurs*, giacché l’avidità spietata dell’ *homo sapiens* è capace di combinarsi perfettamente con la caparbità dei disperati³. I *passeurs* sono infatti persone che, in cambio di un compenso mai di carattere morale, caricano in auto migranti per consentire loro di arrivare in territorio francese. Qualche viaggio sarà pure andato a buon fine (vicende del genere sfuggono infatti alle cronache), ma non si sarà trattato di un successo facile e certamente la maggior parte dei *passeurs* non ha potuto mantenere l’impegno, o lo ha mantenuto invano. Si conoscono anche vari precedenti di migranti che *passeurs* particolarmente spregiudicati hanno portato non in Francia ma a Torino, o semplicemente pochi chilometri più in là in Liguria, indicando l’arrivo come “la Francia”: segno abbastanza eloquente delle scarse possibilità di successo di trasporti del genere.

² Il ripristino temporaneo dei controlli è sempre avvenuto nel quadro degli artt. 25 e 26 del 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) (codificazione), GUUE L 77, 23 marzo 2016, 1 ss. Per la precisione, la Francia ha ripristinato i controlli in un primo momento, a seguito degli attentati di Parigi, per il periodo 14 dicembre 2015-26 maggio 2016; quindi in concomitanza di EURO 2016 e del *Tour de France* (27 maggio-26 luglio 2016); poi ancora in relazione allo stato di emergenza introdotto a seguito dell’attentato di Nizza (26 luglio 2016-26 gennaio 2017) e, infine, in ragione della persistente minaccia terroristica, per il periodo 27 gennaio 2017-15 luglio 2017 e ancora 16 luglio-2017-31 ottobre 2017 (periodo in corso nel momento in cui si licenzia definitivamente il presente scritto). Il ripristino si applica a tutte le frontiere interne.

³ V. per tutti, F. BUONFIGLIOLI, *Ventimiglia, tra i migranti accampati negli scogli*, www.lettera43.it, 19 settembre 2015. Sul fenomeno dei *passeurs* operanti sia al confine italo-svizzero, in corrispondenza di Como e Varese, sia a quello italo-francese in corrispondenza di Ventimiglia, v. per tutti F. FRANCHINI E F. SIRONI, *Ieri sigarette, oggi migranti: il nuovo business dei contrabbandieri*, in espresso.repubblica.it/inchieste, 14 aprile 2016.

Vicende individuali, strumentalizzazioni politiche, generosità e rivendicazioni della popolazione locale a parte, quel che conta è che a Ventimiglia i migranti si fermano. Il muro c'è ma non si vede, e risulta essere impervio, insuperabile.

Qui si vuole riflettere sulla sostanza di cui è fatto il muro invisibile ma impervio di Ventimiglia, che risulta di norme giuridiche e di pratiche radicate, a ragione o a torto, su quelle norme. Si partirà dalle norme più evidenti perché invocate pubblicamente, in particolare dalle autorità francesi. Si cercherà quindi di grattare la superficie del muro per indagare lo strato meno superficiale e saggiare la solidità dei mattoni utilizzati. Già *prima facie* si ha infatti la sensazione che il muro sia meno solido di come si presenta ai *sans papiers*, con la speranza che quanto scoperto possa giocare a favore loro, della legalità ovvero di un'Unione europea più "comunitaria". Si avverte che i tre obiettivi potrebbero essere inconciliabili. Poiché il muro attuale certamente è odioso ai migranti, potrebbe rivelarsi poco rispettoso del vigente diritto europeo e di sicuro costituisce la negazione plastica di una gestione "comunitaria" dell'immigrazione irregolare, il raggiungimento di qualunque tra essi rappresenta un progresso.

Muri come quello di Ventimiglia tendono a moltiplicarsi: ce n'è un altro al valico di Chiasso tra Italia e Svizzera, affacciatosi alle cronache nel luglio 2016, e molto noto è anche quello del Brennero, che alla vigilia delle elezioni austriache del 2016 ha rischiato di trasformarsi in un muro materiale e che qualche membro del governo di quel Paese vorrebbe presidiato dall'esercito. Riguardo al confine italo-austriaco al valico del Brennero, peraltro, va sottolineato che l'Austria non ha mai beneficiato del ripristino temporaneo dei controlli di frontiera, giacché le autorizzazioni ottenute da questo Paese in materia interessano solo il confine con Slovenia e Ungheria (collocato sulla c.d. rotta balcanica). Le riflessioni che si svolgono qui hanno dunque un ambito di applicazione potenzialmente più ampio.

2. I mattoni portanti del muro: l'accordo di Chambéry del 1997 in coordinamento con la direttiva "rimpatri" e con il Codice Frontiere Schengen, e i criteri di Dublino.

I migranti che raggiungono o cercano di raggiungere il territorio francese sono portati indietro dalle autorità di polizia. È emerso che il riaccompagno coatto a Ventimiglia, o comunque l'allontanamento coatto dalla frontiera, avverrebbe sulla base dell'Accordo sulla cooperazione transfrontaliera in materia di polizia e dogana stipulato da Italia e Francia a Chambéry in data 3 ottobre 1997. Ci si riferisce probabilmente all'art. 8, lett. a), di tale Accordo, in forza del quale gli agenti "contribuiscono (...) alla consegna delle persone in situazione irregolare". Si tratta degli agenti operanti in seno al Centro di cooperazione di polizia e di dogana istituito a Ventimiglia a norma dell'art. 5 dell'Accordo predetto: secondo gli articoli 4 e 9, essi possono essere di entrambe le parti, al pari di quanto si prevede riguardo agli altri Centri istituiti dall'Accordo in prossimità della frontiera comune. Tali Centri sono preposti a

“una più efficace lotta contro la criminalità, segnatamente nel campo dell’immigrazione clandestina e dei traffici illeciti” (art. 6).

L’Accordo di Chambéry costituisce senz’altro un accordo bilaterale esistente al momento dell’entrata in vigore della direttiva 2008/115 (“rimpatri”)⁴ che, ai sensi dell’art. 6, par. 3, di quest’ultima, può costituire la base giuridica per la consegna di un migrante irregolare da parte di uno Stato membro a un altro, in deroga all’obbligo del primo Stato di adottare nei confronti del migrante una decisione di rimpatrio (art. 6, par. 1). Toccherà quindi al secondo Stato – quello che ha ripreso in carico il migrante irregolare sulla base dell’accordo bilaterale suddetto – attivare la procedura di rimpatrio in conformità con la direttiva. Un accordo del genere, più precisamente la sua esecuzione da parte dello Stato membro (parte dell’accordo) nel cui territorio un migrante irregolare si era introdotto dopo essere illegalmente entrato nell’Unione attraverso un altro Stato membro (controparte dell’accordo), è stato recentemente oggetto della sentenza della Corte di giustizia sul caso *Affum*⁵. In merito agli accordi *ex art. 6, par. 3*, della direttiva “rimpatri” la sentenza *Affum* precisa che questa disposizione non stabilisce una deroga all’ambito di applicazione della direttiva, cioè a dire gli accordi in questione *non* avrebbero come conseguenza che le norme e le procedure comuni di rimpatrio non trovano applicazione nei riguardi dei migranti irregolari introdottisi in uno Stato membro diverso rispetto a quello in cui hanno attraversato le frontiere esterne dell’Unione anche solo a scopo di transito. Gli accordi *ex art. 6, par. 3*, consentono invece allo Stato parte sul cui territorio si trovi il migrante irregolare di sottrarsi all’applicazione nei suoi confronti della procedura di rimpatrio, affinché questa diventi compito dello Stato che riprenda in carico il migrante in forza degli accordi suddetti⁶. Pertanto, correttamente la Francia rimetterebbe i migranti irregolari alle autorità italiane affinché procedano loro al rimpatrio: tanto prevede l’Accordo tra i due Paesi, tanto consente l’art. 6, par. 3, della direttiva. Il primo mattone del muro invisibile ha così avuto un inquadramento convincente.

Tuttavia, questo primo mattone non riguarda i migranti cui sia *impedito* di arrivare in territorio francese e che siano in ipotesi fermati in territorio italiano. Riguardo a questi la direttiva “rimpatri” non rileva – perlomeno non rileva con specifico riferimento a quanto accade a Ventimiglia. La situazione dei migranti cui *ancora in territorio italiano* si impedisce di entrare in Francia, nonché l’Accordo di Chambéry che con probabilità costituisce la cornice dell’attività di polizia avente quegli effetti, vanno invece valutati alla luce

⁴ Direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare, *GUUE* L 348, 24 dicembre 2008, 98 ss.

⁵ Sentenza della Corte di giustizia del 7 giugno 2016, causa C-47/15, *Affum*, ECLI:EU:C:2016:408.

⁶ *Affum*, punti 84-86.

del Codice Frontiere Schengen (CFS) di cui al regolamento (UE) 2016/399⁷. È questo il secondo mattone del muro invisibile di Ventimiglia. Infatti, se da un lato secondo il CFS il principio cardine del regime delle frontiere interne⁸ è l'assenza del controllo di frontiera⁹, e se di siffatta assenza di controllo le persone beneficiano “indipendentemente dalla loro nazionalità”¹⁰, dall'altro lato queste regole non pregiudicano “l'esercizio delle competenze di polizia da parte delle autorità competenti degli Stati membri” (art. 23, lett. a)), né “la possibilità per uno Stato membro di prevedere nella legislazione nazionale l'obbligo di possedere o di portare con sé documenti di identità” (art. 23, lett. b)). Tali considerazioni valgono in verità anche per i controlli effettuati sui migranti in territorio francese, riguardo ai quali forniscono un ulteriore elemento ricostruttivo della disciplina pertinente. A quest'ultimo riguardo si deve anzi aggiungere, a completamento, che l'art. 23 del CFS fa salva anche “la possibilità per uno Stato membro di prevedere nel diritto nazionale l'obbligo per i cittadini di paesi terzi di dichiarare la loro presenza sul suo territorio” (lett. d)).

Non meno robusto è il terzo mattone del muro invisibile di Ventimiglia, che riguarda i migranti fuggiti dai propri Paesi perché perseguitati oppure a rischio di subire una condanna alla pena di morte ovvero la sua esecuzione, oppure a rischio di essere sottoposti a tortura o ad altra forma di pena o trattamento inumano o degradante o ancora, se civili, a rischio di essere soggetti a minaccia grave e individuale alla vita o alla persona derivante dalla violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale. Questi migranti non sono soggetti al rimpatrio in conformità con la direttiva 2008/115. Essi hanno invece diritto a chiedere la protezione internazionale secondo le previsioni della direttiva “qualifiche”¹¹: com'è noto, questa comprende sia i rifugiati nel senso (peraltro esteso) della Convenzione

⁷ Cit. *supra*. Questo regolamento “codifica”, appunto, le diverse modifiche sostanziali apportate negli anni all'originario CFS, contenuto nel regolamento (CE) n. 562/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 marzo 2006, che istituisce un codice comunitario relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen), *GUUE* L 105, 13 aprile 2006, 1 ss. Nonostante i fatti analizzati siano occorsi per lo più nella vigenza del CFS originario, nell'analisi si terrà conto della numerazione attuale delle disposizioni normative (di contenuto corrispondente a quelle del CFS originario).

Il preambolo dell'Accordo di Chambery fa appunto riferimento all'Accordo di Schengen del 14 giugno 1985, alla relativa Convenzione di Applicazione del 19 giugno 1990 nonché al Protocollo e all'Accordo di adesione del Governo della Repubblica Italiana rispettivamente all'uno e all'altra. Il collegamento tra l'Accordo di Chambery e il “sistema Schengen” si rinviene nell'art. 9 dell'Accordo di Schengen, che prescrive(va) alle Parti di intensificare “la cooperazione fra le proprie autorità doganali e di polizia, specialmente nella lotta alla criminalità, in particolare contro il traffico illecito di stupefacenti e di armi, l'ingresso ed il soggiorno irregolare di persone, la frode fiscale e doganale ed il contrabbando”.

⁸ È utile ricordare che, secondo la definizione data dall'art. 2 del CFS, le “frontiere interne” sono, per quanto attiene alla situazione di Ventimiglia, “le frontiere terrestri comuni (...) degli Stati membri”.

⁹ È il titolo del Capo 1 del Titolo III, dedicato alle frontiere interne.

¹⁰ Art. 22.

¹¹ Direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, recante norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su

di Ginevra del 1951, sia gli aventi diritto alla protezione sussidiaria, la quale amplia in modo notevole la platea delle persone che hanno diritto di ricevere protezione dagli Stati membri dell'Unione. Come riferiscono le cronache, i migranti convenuti a Ventimiglia vorrebbero poter chiedere la protezione internazionale prevista dalla normativa UE in Francia, nel Regno unito oppure in un Paese nordico; non in Italia, comunque. Sotto questo profilo, però, il CEAS (Sistema europeo comune di asilo) è spietato: “il sistema di Dublino resta una pietra miliare nella costruzione del CEAS, poiché ripartisce con chiarezza tra gli Stati membri la competenza per l'esame delle domande di protezione internazionale”, cioè a dire senza lasciare spazio alla scelta dei richiedenti¹². Così, a meno di non possedere uno dei requisiti previsti negli articoli 8-12 del regolamento “Dublino III”, chi sbarca sulle coste italiane deve chiedere protezione in Italia (art. 13, par. 1, del regolamento 604/2013). Se qualcuno, essendo riuscito ad arrivare altrove, la chiede ad altro Stato membro, salvo circostanze eccezionali questi attiva la procedura di ricollocamento ex articoli 20 ss. Inutile, dunque, attraversare la Francia e arrivare ancora più a nord per poi essere ritrasferiti in Italia, meglio non passare affatto il confine: a Ventimiglia c'è un muro, tanto invisibile quanto impervio.

3. La crepa profonda e ignorata.

I primi due mattoni del muro invisibile di Ventimiglia sono percorsi da una crepa tanto profonda quanto sottaciuta e soprattutto, come si vedrà, addirittura negata. Si tratta della supposta illiceità dei controlli di polizia eseguiti dalle autorità francesi nel territorio nazionale, sulle Alpi marittime, anche eventualmente in collaborazione con le autorità italiane sulla base dell'Accordo di Chambéry ovvero, se del caso, da queste ultime. I controlli sono infatti sì ammessi dal CFS, ma lo sono nella misura in cui non abbiano

uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta (rifusione), GUUE L 337, 20 dicembre 2011, 9 ss.

¹² Regolamento (UE) n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, 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 un paese terzo o da un apolide (rifusione), GUUE L 180, 29 giugno 2013, 31 ss. (c.d. “Dublino III”), 7° considerando. Si tratta di un principio reiterato anche in atti recenti e, soprattutto, nella proposta di riforma del regolamento “Dublino III”, che mantiene tra gli obiettivi evitare l'*asylum shopping* dei richiedenti e indica tra gli scopi della riforma prevenire i c.d. movimenti secondari. Tale scopo è perseguito tramite l'assunzione da parte dei richiedenti protezione di un chiaro obbligo di presentare la richiesta nel Paese di primo arrivo e di restare nello Stato individuato come responsabile della domanda: proposta di regolamento del 4 maggio 2016, COM(2016) 270 final, 4. Sulla qualità di principio cardine del CEAS dell'impossibilità per i richiedenti asilo di scegliere lo Stato che dovrebbe assicurare loro la protezione internazionale v. anche la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio Europeo e al Consiglio, del 4 marzo 2016, Ritorno a Schengen – Tabella di marcia, COM(2016) 120 final, 2.

“effetto equivalente” alle verifiche di frontiera, che sono vietate (art. 23)¹³. È lo stesso CFS a precisare quando questo si verifichi, cosicché, anche se una valutazione puntuale, alla luce degli articoli 22 e 23 del CFS, dei controlli eseguiti al confine italo-francese non è agevole alla luce delle sole notizie di stampa, sembra di poter concludere nel senso che la prassi di Ventimiglia non rispetti le condizioni prescritte.

Va detto anzitutto che le sentenze della Corte di giustizia in argomento si sforzano notevolmente di lasciare spazio ai controlli di frontiera ammessi dal CFS a scapito di quelli equivalenti alle verifiche di frontiera e quindi vietati: la giurisprudenza sull’art. 21 del previgente regolamento 562/2006, corrispondente all’art. 23 del CFS “codificato”, è cioè quanto più possibile generosa con gli Stati intenzionati a rendersi impermeabili all’immigrazione irregolare attraverso le frontiere interne¹⁴. Del resto, la normativa è ispirata a una notevole dose di equilibrismo: da un lato le verifiche di frontiera sono abolite a prescindere dalla nazionalità di chi attraversa le frontiere interne (lo si è ricordato nel par. precedente), ma dall’altro l’Unione previene e contrasta l’immigrazione illegale (art. 79, par. 1 TFUE) e in questo campo gli Stati mantengono senz’altro competenze sotto i profili che il diritto secondario dell’Unione non tocca¹⁵, da esercitarsi ovviamente in armonia con quest’ultimo. Tra i profili tuttora di competenza statale vi sono le modalità del controllo di polizia nel proprio territorio. Infatti, a norma dell’art. 72 TFUE il mantenimento dell’ordine pubblico e la salvaguardia della sicurezza interna restano di competenza degli Stati membri¹⁶. In nome del suddetto equilibrismo, che trova compiuta espressione nell’art. 23 del CFS, la Corte rifiuta di caratterizzare automaticamente come equivalenti a verifiche di frontiera i controlli diretti a verificare l’identità, la nazionalità e il titolo di soggiorno dei cittadini di Stati terzi, anche se perpetrati con l’obiettivo del contrasto dell’immigrazione irregolare. Con il conforto dell’art. 23, lett. a) i)¹⁷, è anzitutto in ragione dell’obiettivo perseguito che la Corte distingue infatti i controlli di polizia equivalenti alle verifiche di frontiera da quelli ammessi da questa disposizione: per l’appunto il controllo di frontiera, da un lato, e il contrasto dell’immigrazione irregolare¹⁸, ovvero il controllo dei documenti *sic et simpliciter*,

¹³ Vale la pena precisare che, nel regolamento 562/2006 (versione originaria del CFS), l’art. 23 del CFS “codificato” trova perfetta corrispondenza nell’art. 21: le vicende del “muro di Ventimiglia” si sono infatti verificate nella vigenza del CFS “originario”, come modificato negli anni.

¹⁴ Su questa giurisprudenza, F. ZORZI GIUSTINIANI, *Schengen o non Schengen?*, in *SidiBlog* (www.sidiblog.org), 8 aprile 2016.

¹⁵ Infatti, la competenza dell’Unione nel settore dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, che comprende le politiche dell’asilo e dell’immigrazione, ha carattere concorrente: art. 4, par. 2 j) TFUE e sentenza della Corte di giustizia del 7 giugno 2016, causa C-47/15, *Achughbabian*, ECLI:EU:C:2011:807, punto 48.

¹⁶ È sottolineato con particolare chiarezza nella sentenza della Corte di giustizia del 19 luglio 2012, causa C-278/12 PPU, *Adil*, ECLI:EU:C:2012:508, punto 66. Nello stesso senso, cfr. la recente Corte di giustizia del 21 giugno 2017, causa C-9/16, *Procedimento penale a carico di A.*, ECLI:EU:C:2017:483, punto 33.

¹⁷ Sentenza della Corte di giustizia del 22 giugno 2010, cause riunite C-188/10 e C-189/10, *Melki e Abdeli*, ECLI:EU:C:2010:363, punto 71; *Adil*, punti 54 e 64; *Procedimento penale a carico di A.*, punto 35.

¹⁸ *Adil*, punto 62; *Procedimento penale a carico di A.*, punti 46-47.

dall'altro lato (in quest'ultimo caso in forza anche dell' art. 23, lettere c)¹⁹ e d)). Ancora più delicato è il diniego dell'equivalenza automatica rispetto alle verifiche di frontiera stabilito riguardo ai controlli di polizia che prescindono dal comportamento delle persone interessate e da circostanze particolari che evidenzino una minaccia per l'ordine pubblico²⁰, ovvero da una presunzione ragionevole di soggiorno irregolare in casi specifici²¹. Anche qui la Corte è indotta all'equilibrismo dal dato normativo: l'art. 23, lett. a) ii) del CFS ammette la generale liceità delle misure di polizia che si basano su informazioni e sull'esperienza generali²². La massima generosità della Corte si riscontra però nel rifiuto di qualificare automaticamente come controlli equivalenti alle verifiche di frontiera quelli limitati alle aree limitrofe a un confine comune, o perlomeno effettuati in tali aree con modalità particolari rispetto al resto del territorio statale²³. Infatti qui la Corte statuisce in tal modo senza essere vincolata da una norma precisa. Nella giurisprudenza, la caratterizzazione locale dei controlli può al più costituire un *indizio* del loro effetto equivalente rispetto alle verifiche di frontiera: in particolare allorché si tratti di controlli condotti, nella zona transfrontaliera, su treni, strade e corsi d'acqua²⁴. Nella pronuncia più recente in argomento, la Corte si spinge fino a negare l'equivalenza automatica rispetto alle verifiche di frontiera persino a quei controlli di polizia, condotti nella fascia territoriale prossima al confine, preordinati a prevenire o impedire l'ingresso irregolare nel territorio dello Stato²⁵. Per contro, in tutti i casi in cui nega che un elemento distintivo dei controlli di polizia possa determinare automaticamente il loro carattere equivalente rispetto alle verifiche di frontiera, ancorché secondo il senso comune l'elemento in questione appaia *prima facie* determinante in tal senso (come negli esempi appena riportati), la Corte richiede che ai controlli si applichino “precisazioni” e “limitazioni” specifiche²⁶. “Precisazioni” e “limitazioni” sono cioè i fattori di riequilibrio necessari a escludere che in concreto, in presenza di alcuni elementi problematici ma in principio ammissibili, i controlli di polizia abbiano effetto equivalente alle verifiche di frontiera.

¹⁹ *Melki e Abdeli*, punto 71; *Adil*, punto 63.

²⁰ *Melki e Abdeli*, punto 73.

²¹ *Adil*, punto 71.

²² *Melki e Abdeli*, punto 74 e, in modo ancora più esplicito, *Adil*, punto 72.

²³ *Melki e Abdeli*, punto 72; *Adil*, punti 69 e 70; *Procedimento penale a carico di A.*, punto 52.

²⁴ *Melki e Abdeli*, punto 72 (dove si evocano i controlli effettuati a bordo di un treno che percorre una tratta internazionale e su un'autostrada a pedaggio); *Adil*, punto 70 (dove si evocano i controlli eseguiti su strade e corsi d'acqua). Il recente caso *Procedimento penale a carico di A.* (cit.) ha per oggetto la normativa tedesca relativa ai controlli di polizia preordinati alla repressione dell'immigrazione irregolare, effettuati rispettivamente entro una fascia larga massimo 30 chilometri dal confine tra la Germania e altri Stati Schengen (prima questione pregiudiziale) e a bordo dei treni e negli impianti ferroviari del Paese (seconda questione pregiudiziale).

²⁵ *Procedimento penale a carico di A.*, punti 51 e 68. Il fatto che la prevenzione dell'ingresso irregolare nel territorio statale sia l'*unico obiettivo* perseguito da certi controlli di polizia costituisce però un *indizio* della loro equivalenza rispetto alle verifiche di frontiera (*ibidem*, punti 68 e 72).

²⁶ *Melki e Abdeli*, punti 73 e 74; *Adil*, punti 67, 70, 74, e, soprattutto, 75-84; *Procedimento penale a carico di A.*, punti 38-41 e 72.

Purtroppo, in una pronuncia recente la Corte si è sottratta alla valutazione di siffatte “precisazioni” e “limitazioni” nel caso concreto, demandandola interamente al giudice del rinvio: sembra così di dover registrare la sua rinuncia a presidiare il rispetto del divieto di controlli equivalenti²⁷.

Volendo dunque valutare la prassi di Ventimiglia, la giurisprudenza della Corte impedisce di considerare decisivo che i controlli, se effettivamente eseguiti nella cornice dell’Accordo di Chambéry, seguano specifiche modalità applicabili nelle sole zone di frontiera (quelle indicate nell’Accordo, che sono assegnate ai Centri di cooperazione ivi costituiti). Come si è visto, alcuni controlli “localizzati” sono però eseguibili solo con limiti e a condizioni atti a distinguerli nettamente dalle verifiche di frontiera. È quanto dovrebbe richiedersi riguardo ai controlli effettuati sull’*Autoroute* A8, che costituisce la prosecuzione in Francia dell’italiana A10-Autostrada dei Fiori, e soprattutto, stando alle cronache, ai controlli eseguiti nelle stazioni ferroviarie di Nizza e di Menton-Garavan, da dove i migranti provenienti via treno da Ventimiglia vengono sistematicamente ricondotti alla frontiera in autobus dalla polizia francese²⁸. Ancora alla luce della giurisprudenza richiamata, i controlli menzionati presentano un ulteriore profilo di problematicità: essi sono condotti sulla base dell’art. 78-2 del *Code de procédure pénale*²⁹ che consente verifiche sulle persone, esclusivamente entro 20 chilometri dalla frontiera terrestre francese, in modo generalizzato, cioè senza essere indotti dal pericolo individualmente rappresentato dalle persone interessate o da circostanze particolari che le riguardino. Peraltro, proprio di questa disposizione si è occupata la Corte di giustizia nella più volte citata causa *Melki e Abdeli*, per rilevare come, per i motivi ricordati, ad essa ostano – questo il linguaggio della Corte come da prassi costante – sia l’art. 67, n. 2 TFUE, sia gli articoli 20 e 21 del regolamento 562/2006, corrispondenti agli articoli 22 e 23 del CFS “codificato”.

Pertanto, già ad una considerazione limitata ai testi normativi non è possibile condividere la sentenza del *Conseil d’État* del 29 giugno 2015, pronunciata su ricorso di alcune associazioni e di alcuni migranti riguardo ai controlli eseguiti alla frontiera franco-italiana e nelle sue vicinanze in quel periodo. Infatti, nonostante la sentenza *Melki e Abdeli*, secondo il *Conseil d’État* tali controlli, effettuati sulla base dell’art. 78-2 del *Code de procédure pénale*, “n’excèdent pas manifestement le cadre légal, que ce soit par leur ampleur, leur fréquence ou leurs modalités de mise en oeuvre”; così, per il *Conseil d’État* essi non possono considerarsi equivalenti alle verifiche di frontiera e dunque in contrasto con l’art. 23 del CFS. Questo

²⁷ *Procedimento penale a carico di A.*, punti 61, 63, 73 e 75.

²⁸ Si veda per tutti PH. EUZEN, *A la frontière franco-italienne, l’incessant va-et-vient des migrants refoulés*, in www.lemonde.fr/immigrationetdiversite, 19 giugno 2015.

²⁹ È quanto affermato nella sentenza del *Conseil d’État* del 29 giugno 2015, relativa ai controlli effettuati alla frontiera franco-italiana, in particolare nel *Département des Alpes Maritimes*, in <http://www.conseiletat.fr> (sulla quale v. subito *infra*).

nonostante l'art. 78-2 non sia stato modificato né ad esso siano state affiancate disposizioni conformi alle indicazioni date dalla Corte³⁰.

Ulteriori motivi di disaccordo con il *Conseil d'État* derivano dalla descrizione delle concrete modalità dei controlli, ricavabile dalle cronache. Quanto al loro *oggetto*, certamente è costituito dai documenti di identità dei migranti: il che, grazie all'art. 23, lett. c) del CFS “codificato”, non è decisivo per negare l'equivalenza rispetto alle verifiche di frontiera ma richiede, al fine di escluderla, limitazioni e precisazioni che l'art. 78-2 del *Code de procédure pénale* non contiene. È poi certo che almeno nel 2011, al tempo degli sbarchi dei Tunisini a seguito delle “primavere arabe”, nella regione delle Alpi marittime la polizia francese ne controllasse le condizioni di ingresso. Venivano così ricondotti al confine con l'Italia coloro che non potevano dimostrare, a norma dell'art. 6, par. 1, lett. c), del CFS “codificato”, di disporre dei mezzi di sussistenza sufficienti per la durata prevista del soggiorno in Francia, che la normativa del Paese fissa in misura diversificata a seconda che il migrante possa contare sull'ospitalità di terzi o meno³¹. Riguardo agli avvenimenti più recenti la stampa ha riportato di controlli delle autorità francesi sui titoli di viaggio utilizzati per varcare il confine di Stato a Ventimiglia: il possesso di un biglietto ferroviario attestante la provenienza dal territorio italiano induceva senz'altro al riaccompagno coatto alla frontiera, in attuazione dell'Accordo di Chambery³². Ebbene, sembra assai dubbio che le modalità riferite escludano l'equivalenza dei controlli eseguiti rispetto alle verifiche di frontiera. Va anzitutto sottolineato che l'art. 23 non menziona, tra le tipologie di controlli che possono *non* essere considerati equivalenti alle verifiche di frontiera, quelli relativi al soddisfacimento delle condizioni di ingresso e soggiorno e al possesso di titoli di viaggio transfrontalieri. Soprattutto, i controlli di cui si è letto non sembrano essere stati a campione, come previsto dall'art. 23, lett. a) iv) per escludere la condizione dell'equivalenza. Al contrario, i controlli sembrano aver avuto carattere di sistematicità: ne costituiscono prova definitiva proprio gli accampamenti di Ventimiglia e gli infiniti riaccompagnamenti alla stazione di polizia di frontiera dei migranti più determinati³³. Sono scene che replicano in modo troppo fedele, sebbene in scala ridotta in termini numerici, quanto accade a Calais, dove le verifiche di frontiera non sono mai state abolite per la mancata adesione del Regno Unito al sistema Schengen. Ulteriore ed eloquente prova del carattere sistematico dei controlli in certe località strategiche (come le stazioni dei treni) è rappresentato dai documentati tentativi dei migranti di percorrere i sentieri di montagna che attraversano il confine: sentieri che diventano

³⁰ Diversamente, i Paesi Bassi hanno modificato la normativa giudicata incompatibile con il CFS nella sentenza *Adik*: v. ZORZI GIUSTINIANI, *Schengen o non Schengen?*, cit.

³¹ Si veda in proposito l'art. 6, par. 4, ult. co., del CFS.

³² P. BARELLI, *Gare de Nice: terminus des espoirs des migrants*, www.lemonde.fr/immigration-et-diversite; 13 giugno 2015; G. FAGGIONATO, *Migranti, l'accordo di Chambery dà ragione a Parigi*, www.lettera43.it, 15 giugno 2015.

³³ Si veda, a titolo di esempio, la storia del giovane sudanese Mustapha raccontata in L. FESSARD, *A Ventimiglia va in scena l'assurdo*, www.internazionale.it, 19 luglio 2015.

pericolosissimi con l'oscurità notturna e che sono stati resi più sicuri dai volontari locali dopo il ritrovamento del cadavere di qualche migrante, vittima di caduta accidentale. Infine, c'è l'ingente spiegamento delle forze di polizia, che si giustifica proprio con l'intensificazione delle attività sul territorio³⁴.

Quanto sopra muove pur sempre dall'assunto che i controlli eseguiti dalle autorità di polizia francesi abbiano come obiettivo la repressione dell'immigrazione irregolare e non invece il controllo di frontiera: è infatti quanto si ricava dall'Accordo di Chambéry. Il punto è di interesse perché il fatto di non avere l'obiettivo di controllare le frontiere è uno degli elementi indicati dall'art. 23 del CFS (lett. a) i) affinché i controlli di polizia all'interno del territorio possano *non* essere equivalenti alle verifiche vietate. Alcuni dati della prassi, però, smentiscono l'assunto suddetto, dipingendo una situazione ancor più preoccupante di quella ricostruita fino qui. La stampa riferisce infatti, almeno in alcuni periodi, di poliziotti francesi schierati alla frontiera per chiudere il passaggio³⁵: non si vede come la finalità di controllare la frontiera (anzi, di chiuderla!), se non addirittura la natura stessa di "verifiche di frontiera"³⁶, possa qui essere negata. Ma alla medesima conclusione sembra potersi giungere anche in relazione a momenti meno eclatanti, in corrispondenza dei controlli condotti in luoghi diversi dal valico di frontiera, di cui si è detto. Già in termini generali la distinzione tra verifiche di frontiera e controlli finalizzati a contrastare l'immigrazione irregolare risulta piuttosto labile, ove questi ultimi siano indirizzati ai sospetti migranti clandestini e condotti in modo sistematico in aree limitrofe al confine. Nello specifico della situazione di Ventimiglia, la concomitanza tra l'incremento degli sbarchi nell'Italia meridionale e l'intensificarsi dei controlli, da un lato, e i sistematici riaccompagni al posto di frontiera dei migranti clandestini "scoperti" in Francia, dall'altro, rendono la distinzione suddetta ancora più scivolosa. Impedire l'ingresso in Francia è certamente stato lo scopo perseguito nei confronti dei migranti tunisini raccolti a Ventimiglia nel 2011, quando questo Paese ha reagito prima alla mancata registrazione dei migranti da parte delle autorità italiane e poi alla concessione agli stessi, da parte italiana, di permessi di soggiorno valevoli per l'ingresso in Francia, con l'applicazione stringente delle condizioni di ingresso per i cittadini di Stati terzi, per

³⁴ È questo l'argomento addotto a giustificazione delle perplessità, alla luce del CFS, della condotta della Francia a Ventimiglia da S. MONTALDO, *Le dichiarazioni (ritratte) del governo ungherese sulla sospensione unilaterale dell'applicazione del regolamento Dublino III e la nuova querelle franco-italiana: il problema delle frontiere europee*, in *SidiBlog* (www.sidiblog.org), 9 luglio 2015.

³⁵ Così esplicitamente G. MICALETTO, *Il corridoio-Mentone, l'assalto tra il mare e le Alpi Marittime*, in *La Stampa*, 6 agosto 2014, EUZEN, *A la frontière franco-italienne*, cit. e, inoltre, J. LANG (direttore dell'Istituto del Mondo arabo di Parigi) nell'intervista di F. PIERANTOZZI, in *Il Messaggero*, 15 giugno 2015.

³⁶ La nozione di "verifiche di frontiera", vietate dall'art. 22 del CFS, ha come elementi costitutivi il luogo e il momento dei controlli, che devono avvenire ai valichi di frontiera, al momento del loro attraversamento: cfr. l'art. 2, punto 11) del CFS e, in giurisprudenza, *Melki e Abdeli*, punto 68.

l'appunto³⁷. Nel 2015, la finalità dei controlli è stata esplicitata a mezzo stampa dal ministro dell'Interno francese Bernard Cazeneuve. Per negare che la Francia avesse bloccato la frontiera di Ventimiglia, infatti, questi ha dichiarato: “Que se passet-il à Vintimille? Il y a la nécessité de faire respecter les règles de Schengen et de Dublin. Quelles sont ces règles? Lorsque des migrants arrivent en France, qu'ils sont passés par l'Italie et qu'ils ont été enregistrés en Italie, le droit européen implique qu'ils soient réadmis en Italie”³⁸. Il Ministro dimenticava che verificare sistematicamente il rispetto delle “regole di Schengen e di Dublino” nelle zone di frontiera è vietato dalle stesse “regole di Schengen”.

4. La guerra delle regole e il destino del muro.

Il muro invisibile ma impervio di Ventimiglia è la rappresentazione plastica del grado imperfetto in cui attualmente versa l'integrazione europea nel settore della politica migratoria. Il sistema Schengen, con l'eliminazione delle verifiche di frontiera che ne costituisce la pietra angolare, è infatti espressione di una logica comunitaria che non trova affatto riscontro nella gestione delle politiche relative ai migranti. Queste, al contrario, sono sì espressione di alcuni principi comuni (il contrasto contro l'immigrazione irregolare e l'accoglienza di coloro che hanno necessità di protezione) ma rispondono alla logica della sovranità nazionale e degli interessi particolari degli Stati³⁹.

Come possono coesistere uno spazio senza frontiere che comprende il territorio di tanti Stati membri e la logica dell' "a ognuno i 'propri' stranieri"? Da questi elementi di segno opposto ha origine la guerra delle regole che si combatte a Ventimiglia: l'uso del tempo presente non è casuale, giacché qui si esaminano eventi passati, sì, ma scaturiti da politiche e orientamenti costanti e dunque del tutto attuali.

Nella guerra delle regole, la Francia dunque forza al massimo, ci sembra violandola, la norma che consente i controlli di polizia diversi dalle verifiche di frontiera, volendo applicare con spietata precisione le regole sul rimpatrio dei migranti economici (che spetterebbe all'Italia) e quelle sulla competenza ad esaminare le domande di protezione internazionale, le quali seguono la logica delle sovranità nazionali. Si noti che la

³⁷ Sul punto si veda meglio *infra*, il par. successivo.

³⁸ Testo riportato nell'articolo redazionale *Migrants à Vintimille: tensions entre la France et l'Italie*, in *Le Monde*, 16 giugno 2015.

³⁹ Si inquadra qui in termini di dicotomia gestione comunitaria/gestione ispirata alla logica delle sovranità nazionali la problematica più spesso (e giustamente!) trattata soprattutto in chiave di non applicazione del principio di solidarietà *ex art. 80 TFUE*: G. MORGESE, *I migranti, la solidarietà e l'Europa senza qualità*, in *SidiBlog* (www.sidiblog.org), 8 giugno 2015; M. DI FILIPPO, *La circolazione dello straniero nel diritto dell'Unione europea: una geometria variabile dei diritti e delle garanzie*, in A.M. CALAMIA, M. DI FILIPPO, M. GESTRI (a c. di), *Immigrazione, Diritto e Diritti: profili internazionalistici ed europei*, Padova 2012, 264 ss.; G. MORGESE, *Solidarietà e ripartizione degli oneri in materia di asilo nell'Unione europea*, in G. CAGGIANO (a c. di), *I percorsi giuridici per l'integrazione. Migranti e titolari di protezione internazionale tra diritto dell'Unione e ordinamento italiano*, Torino 2014, 365 ss.; G. CAGGIANO, *Alla ricerca di un nuovo equilibrio istituzionale per la gestione degli esodi di massa: dinamiche intergovernative, condivisione di responsabilità fra gli Stati membri e tutela dei diritti degli individui*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2015, 465 ss.

Francia non ha mai formalmente ripristinato le verifiche di frontiera in conformità con il CFS, e ciò neppure durante le “crisi” successive a quella del 2011, quando ormai era invocabile la “procedura specifica in caso di circostanze eccezionali che mettono a rischio il funzionamento globale dello spazio senza controllo alle frontiere interne” (art. 29 del CFS). Introdotta proprio a seguito della crisi di Ventimiglia del 2011⁴⁰, la procedura è attivabile “in circostanze eccezionali in cui il funzionamento globale dello spazio senza controllo alle frontiere interne è messo a rischio a seguito di *carenze gravi e persistenti nel controllo di frontiera alle frontiere esterne*” (corsivo aggiunto). Dal momento che uno dei punti fermi delle motivazioni francesi circa l’erezione del muro invisibile di Ventimiglia era, prima dell’introduzione degli *hotspot*⁴¹, che l’Italia non adempie all’obbligo dei controlli alle frontiere esterne di sua competenza, la procedura dell’art. 29 è evidentemente la regola da applicare. L’effetto (e probabilmente anche la motivazione) dell’ignorarla risponde ancora una volta alla logica della sovranità nazionale, sotto un duplice profilo. Primo, la procedura dell’art. 29 sottrae le valutazioni agli organi statali per affidarle alle istituzioni dell’Unione: il ripristino dei controlli di frontiera è raccomandato dal Consiglio su proposta della Commissione (par. 2). Secondo, potendo l’intensificazione dei controlli corrispondere a una ritorsione e addirittura, se effettivamente ciò corrisponda a una violazione del CFS, a una contromisura nei confronti dell’Italia, la Francia ha operato nella logica di un rapporto bilaterale di responsabilità che è del tutto estranea all’integrazione comunitaria e costituisce anche una violazione dell’art. 4, par. 3 TUE. Merita ovviamente una valutazione diversa la situazione del 2016, poiché la Francia aveva ripristinato i controlli alle frontiere nel quadro del contrasto alla minaccia del terrorismo islamista, in conformità con il CFS: non sono queste, peraltro, le deroghe al sistema Schengen che preoccupano la Commissione. Sul versante opposto della guerra delle regole, in modo poco onorevole l’Italia in generale cerca anzitutto di trarre vantaggio dall’eliminazione fisica dei controlli alle frontiere interne (ancorché senza insistere sulla violazione delle norme del CFS da parte francese, per motivi sconosciuti). Sembra infatti corrispondente al vero che le autorità italiane hanno spesso mancato di identificare e di registrare tutti i migranti soccorsi e fatti sbarcare sulle proprie coste. Ciò è senz’altro accaduto nel 2011, ma sembra anche nel 2015, mentre la situazione è apparsa diversa nel 2016, per effetto dell’attivazione degli *hotspot* voluti dalla Commissione. In tal modo gli stranieri, decisi a loro volta a non chiedere protezione in Italia e comunque a stabilirsi altrove, possono sperare di sottrarsi all’“ultimo” criterio di Dublino e, se sono migranti “economici”, di

⁴⁰ Sul punto MONTALDO, *Le dichiarazioni (ritrattate) del governo ungherese*, cit.

⁴¹ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, del 13 maggio 2015, Agenda europea sulla migrazione, COM(2015) 240 final, 7 e 15.

raggiungere Paesi che pensano più generosi⁴². Il vantaggio è sia loro sia dello Stato, che così si sottrae alle regole sbilanciate che i *partner* europei non intendono cambiare⁴³. È per certi versi riconducibile alla “guerra delle regole” anche la decisione di attribuire ai migranti un permesso di soggiorno umanitario ai sensi dell’art. 19, co. 1, lett. c)ter del d.P.R. 395/1999, grazie al quale questi possono circolare nello spazio Schengen. Si tratta di una decisione messa in opera nel 2011⁴⁴, per vero (anche) allo scopo di dare accoglienza temporanea ai migranti in attesa della loro riammissione in Tunisia⁴⁵, e ventilata successivamente a più riprese. L’effetto di tale permesso di soggiorno è infatti utilizzare le regole di Schengen per aggirare l’applicazione di quelle di Dublino e della direttiva “rimpatri”.

È evidente che l’unica soluzione durevole alla “guerra delle regole”, che sia anche in linea con l’obiettivo di garantire protezione ai cittadini di Stati terzi arrivati clandestinamente nell’UE alla sua ricerca, è allineare il CEAS, e possibilmente anche il sistema di rimpatri, alla logica comunitaria che ispira il sistema Schengen. Invece, la gestione dei rimpatri in modo comunitario non sembra essere all’ordine del giorno. Qualche progresso si vede riguardo al CEAS, grazie alle decisioni di settembre 2015 sul ricollocamento dei richiedenti protezione internazionale a favore dell’Italia e della Grecia⁴⁶. Si tratta però di progressi finalizzati a riequilibrare gli sbilanciamenti causati dalla logica delle sovranità statali più che a introdurre una logica comunitaria poiché non realizzano minimamente quel mutuo riconoscimento delle decisioni statali di attribuzione della protezione internazionale che sarebbe necessario al riguardo⁴⁷. Quanto al muro invisibile di Ventimiglia, le decisioni sul ricollocamento neppure lo scalfiscono. Secondo le loro disposizioni, la buona accoglienza del progetto migratorio continua a riguardare solo i beneficiari di protezione internazionale e continua a non estendersi alla destinazione ambita, giacché gli individui ammessi al programma di ricollocamento non hanno la possibilità di scegliere il Paese di accoglienza. Lo stesso può dirsi per lo schema dei ricollocamenti che costituisce il cuore della proposta di riforma del

⁴² Come ha infatti chiarito la Corte di giustizia, un migrante irregolare che riesca ad attraversare una frontiera interna resta un migrante irregolare, soggetto alla direttiva “rimpatri”: *Affum*, punti 71 e 78.

⁴³ Com’è noto, la proposta di riforma del regolamento “Dublino III”, presentata dalla Commissione nella primavera del 2016, non apporta modifiche ai criteri di individuazione dei Paesi competenti a ricevere le domande di protezione internazionale.

⁴⁴ Circolare del Ministero dell’Interno, Dipartimento della Pubblica sicurezza, prot. 0002990 dell’8 aprile 2011.

⁴⁵ Sull’accordo di riammissione tra Italia e Tunisia firmato il 5 aprile 2011 e i suoi precedenti v. J.-P. CASSARINO, *Accordo Italia-Tunisia, per che fare?*, in *Affari internazionali* (www.affarinternazionali.it), 7 aprile 2011.

⁴⁶ Decisione (UE) 2015/1523 del Consiglio, del 14 settembre 2015, che istituisce misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell’Italia e della Grecia, *GUUE* L 239, 15 settembre 2015, 146 ss e decisione (UE) 2015/1601 del Consiglio, del 22 settembre 2015, che istituisce misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell’Italia e della Grecia, *GUUE* L 248, 24 settembre 2015, 80 ss..

⁴⁷ C. FAVILLI, *Reciproca fiducia, mutuo riconoscimento e libertà di circolazione di rifugiati e richiedenti protezione internazionale nell’Unione europea*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2015, 701 ss.; B. NASCIBENE, *Refugees, the European Union and the “Dublin System”*. *Reasons for a Crisis*, in *European Papers* (www.europeanpapers.eu), 2016, 110 ss.



regolamento di Dublino⁴⁸. L'attuazione del programma in questione sembra però più rispettosa della dignità dei migranti di quanto ci si poteva aspettare sulla base delle norme: i rapporti della Commissione riferiscono dell'impegno profuso per far conoscere in anticipo agli stranieri i Paesi cui li destina il ricollocamento in modo da infondere loro fiducia sulla loro accoglienza e sulle prospettive di integrazione⁴⁹.

⁴⁸ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council towards a Reform of the Common European Asylum System and Enhancing Legal Avenues to Europe, del 6 aprile 2016, COM(2016) 197 final.

⁴⁹ V. soprattutto Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council – Fourth Report on Relocation and Resettlement, del 15 giugno 2016, COM(2016) 416 final, 8-9.