

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

Bruno Nascimbene

già Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università degli Studi di Milano

Alessia Di Pascale

Associata di Diritto dell'Unione europea, Università degli Studi di Milano

<https://orcid.org/0000-0003-2895-5776>

1. Le frontiere nel diritto dell'Unione Europea

Nel diritto dell'Unione europea il tema delle frontiere riveste carattere rilevante e fortemente simbolico, poiché l'eliminazione fra gli Stati membri degli ostacoli alla libera circolazione delle persone, dei servizi e dei capitali, ha rappresentato una tappa essenziale per la creazione del mercato comune, obiettivo fondamentale del Trattato di Roma del 1957¹.

Funzionale alla realizzazione di uno scopo primigenio del processo comunitario², esso ha assunto progressiva autonomia, divenendo altresì fonte di accesi contrasti parallelamente al progressivo sviluppo della politica migratoria dell'Unione europea. L'abolizione dei controlli sulle persone alle frontiere interne comportò, infatti, un'immediata richiesta di rafforzamento degli stessi alle frontiere esterne, nella convinzione che l'assenza di verifiche sistematiche all'ingresso avrebbe determinato una perdita di sicurezza. E così il Rapporto *Adonnino*, dal nome del Presidente del Comitato ad hoc "per l'Europa dei cittadini", istituito dal Consiglio europeo di Fontainebleau nel 1984³, aveva indicato «la graduale

* I paragrafi 1-3 sono di Bruno Nascimbene e i paragrafi 4-6 di Alessia Di Pascale.

1 Come si legge all'art. 2 del Trattato CEE, il mercato comune costituisce lo strumento per «uno sviluppo armonioso delle attività economiche nell'insieme della Comunità, un'espansione continua ed equilibrata, una stabilità accresciuta, un miglioramento sempre più rapido del tenore di vita e più strette relazioni fra gli Stati che ad essa partecipano».

2 Il progetto di realizzare il mercato interno fu attuato attraverso l'Atto Unico europeo, firmato nel 1986 ed entrato in vigore il 1° luglio 1987. Il legame intrinseco tra l'abolizione dei controlli alle frontiere interne e le conseguenti misure compensative è stato inizialmente sottolineato dalla Corte di giustizia, sentenza del 21 settembre 1999, *Wijzenbeek*, causa C-378/97, ECLI:EU:C:1999:439.

3 Al Comitato fu affidato l'incarico di elaborare una relazione sui provvedimenti da prendere per realizzare un'Unione dei cittadini. La relazione del Comitato ad hoc (c.d. Rapporto

applicazione di una politica comune nei confronti dei cittadini di paesi terzi»⁴ quale presupposto per l'abolizione dei controlli alle frontiere interne.

Ancor prima della conclusione del Trattato sull'Unione europea, che segnò l'avvio di una cooperazione nei settori dell'immigrazione, dell'asilo, dei visti e delle frontiere, la conclusione degli accordi di Schengen (si rinvia a Nascimbene 1995; Caggiano 2020; Di Pascale 2020) e della Convenzione di Dublino, all'inizio degli anni novanta, rappresenta una tappa importante per comprendere la progressiva realizzazione di tale politica. L'interrelazione tra i due strumenti (espressamente affermata nel Preambolo della Convenzione di Dublino⁵) permette di cogliere come la prospettiva del controllo e del contenimento abbia caratterizzato il discorso sulle politiche migratorie fin dall'origine, in maniera incisiva e preponderante.

L'attuazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia senza frontiere interne, in cui sia assicurata la libera circolazione delle persone, insieme a misure appropriate per quanto concerne i controlli alle frontiere esterne, l'asilo, l'immigrazione, la prevenzione della criminalità e la lotta contro quest'ultima, è stata introdotta tra gli obiettivi dell'Unione (art. 3, par. 2, TUE) dal Trattato di Amsterdam (1997), che ha segnato l'avvio di una competenza dell'Unione europea in tali settori, seppure in via ripartita con gli Stati membri. L'attuale formulazione dell'art. 67 TUE, norma di apertura del titolo V, rubricato "Spazio di libertà, sicurezza e giustizia", pone in luce la necessità di contemperamento tra le esigenze di libertà di circolazione e quelle di sicurezza, sia ai confini esterni dell'Unione, sia all'interno, entro un quadro improntato al rispetto dei diritti fondamentali⁶. Come è stato sottolineato, il cambiamento della nozione e della collocazione del confine costituisce una delle caratteristiche più evidenti delle recenti trasformazioni del processo di integrazione europea, in quanto la definizione di cosa sia il confine e di dove si trovi è diventata appannaggio del diritto UE, fuoriuscendo dall'ambito della sovranità statale, funzionale tuttavia

Adonnino) presentata l'anno seguente (Bollettino delle Comunità europee, supplemento 7/85) conteneva, in germe, le nuove disposizioni sulla cittadinanza europea.

- 4 In particolare, il rapporto Adonnino affermava che il Consiglio europeo avrebbe dovuto adottare «a precise timetable for the completion of the single market and decide to put in hand now work on problems related to the effective cooperation between authorities responsible for the fight against crime, as well as to the definition and gradual application of a common policy concerning the entry, movement and expulsion of foreigners, visa policy and the transfer of control of persons to the external frontiers of the Community, and agreements with third countries on expanded cooperation in frontier passage», punto 7.2.
- 5 ⁶⁸ La Convenzione sulla determinazione dello Stato competente per l'esame di una domanda di asilo presentata in uno degli Stati membri delle comunità europee (c.d. Convenzione di Dublino) fu firmata a Dublino tra dodici Stati membri il 15 giugno 1990 ed entrò in vigore il 1° settembre 1997, in GUCE serie C 254 del 19.8.1997 p. 1 ss. La relazione con la soppressione dei controlli alle frontiere interne emerge chiaramente dal Preambolo.
- 6 In merito al processo evolutivo dello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia, si vedano i diversi contributi in Di Stasi, Serena Rossi 2020.

ad obiettivi e interessi molteplici e spesso confliggenti (Gronendijk, Guild, Minderhoud, 2003).

La frontiera (zona di confine, concepita come una stretta striscia di territorio che sta a ridosso del confine⁷) è così divenuta allo stesso tempo luogo fisico e concetto giuridico, rappresentazione emblematica del difficile bilanciamento tra spinte ed esigenze spesso antitetiche (tra prerogative statali ed obblighi di protezione) e delle contraddizioni immanenti al processo di integrazione europea (Nascimbene, Di Pascale 2020).

2. L'attraversamento delle frontiere interne ed esterne. Le limitazioni poste dalla pandemia

Il tema delle frontiere può essere affrontato sotto due diversi punti di vista, soffermandosi sull'analisi delle norme e avendo al contempo riguardo alla cronaca corrente e alle diverse iniziative adottate dall'Unione europea e dagli Stati membri in relazione a circostanze contingenti, anche di carattere eccezionale. Quest'osservazione dei profili applicativi permette di riscontrare il contrasto che può manifestarsi tra un complesso normativo, ispirato a finalità costitutive e valori fondanti e sovraordinati, e la sua attuazione effettiva, a fronte di situazioni non previste ovvero politicamente conflittuali. La cooperazione nella gestione delle frontiere si pone, insomma, quale privilegiato punto di osservazione e laboratorio di sperimentazione, ai fini di una riflessione in merito ai fenomeni giuridici che attengono al rapporto tra le frontiere e la sovranità (Vitiello 2020).

Per quanto attiene al profilo normativo, occorre anzitutto riferirsi alle disposizioni contenute nel T_{fue}, in particolare nel capo II, del Titolo V, che riguarda le politiche relative ai controlli alle frontiere, all'asilo e all'immigrazione (artt. 77-80). L'art. 77 T_{fue} è intitolato alla "politica di controllo delle frontiere", e i termini controllo e sorveglianza ricorrono più volte nella definizione degli obiettivi, indicati nel corpo della norma. Questi includono la garanzia circa l'assenza di qualsiasi verifica sulle persone, a prescindere dalla nazionalità, all'atto dell'attraversamento delle frontiere interne, cui deve corrispondere la sorveglianza efficace del passaggio a quelle esterne, nonché la progressiva instaurazione di un sistema integrato di gestione delle stesse.

In attuazione di tale disposizione, le misure comuni in materia di attraversamento delle frontiere interne da parte delle persone, nonché di controllo alle frontiere esterne, sono oggi principalmente contenute nel regolamento (UE) n. 399/2016⁸, comunemente noto come "Codice frontiere Schengen".

⁷ Si veda la nozione di frontiera in Enciclopedia Treccani,

⁸ Regolamento (UE) 2016/399 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 marzo 2016, che istituisce un codice unionale relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen), in *GUUE* L 77, 23.3.2016, p. 1 ss.

Rispetto ad un quadro giuridico strutturato, funzionale alla realizzazione di un obiettivo che viene indicato dalla Commissione europea come «una delle grandi conquiste dell'integrazione europea»⁹, suscitano qualche considerazione le vicende recenti che hanno mostrato la fragilità del sistema, a seguito del verificarsi di situazioni ed eventi, a cui gli Stati hanno reagito attraverso il ripristino dei controlli e persino l'istituzione di presidi fisici volti ad impedire l'attraversamento¹⁰. Si ricordano, anzitutto, le forti preoccupazioni per il funzionamento dello spazio Schengen, legate alla crisi migratoria del 2015-2017 e ai numerosi movimenti di persone che ne sono seguiti tra gli Stati membri, nonché all'emergere della minaccia terroristica in Europa¹¹. Tali eventi furono seguiti da una serie di atti di indirizzo adottati dalla Commissione e volti a ripristinare la fiducia tra gli Stati membri ed il corretto funzionamento del sistema¹².

Più recentemente, le reazioni e le iniziative connesse all'emergenza pandemica, che ha investito l'Europa dalla primavera del 2020, hanno fatto affiorare nuove incertezze in merito all'effettività del sistema (Jacqué 2020, 56.2: 175-180; Brosset 2020, 56.3: 493-507). Non appena è emersa la consapevolezza della gravità della situazione e dei rischi di natura sanitaria associati alla circolazione delle persone, diversi Stati membri hanno adottato, con modalità unilaterali e incoerenti (Caggiano 2020), misure, motivate da esigenze di tutela della salute pubblica, volte a limitare l'attraversamento delle proprie frontiere e ad identificare e isolare i soggetti potenzialmente contagiati. Per legittimare queste iniziative, tra marzo e aprile, tredici Stati membri, oltre alla Svizzera, l'Islanda e la Norvegia, che aderiscono allo spazio Schengen¹³, hanno comunicato alla Commissione

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

10 *Border fences and internal border controls in Europe*, UNHCR, 2017 disponibile su: <https://data2.unhcr.org/en/documents/details/55249>. Dal settembre 2015, a seguito della c.d. crisi dei migranti, un numero crescente di Stati membri ha iniziato a costruire muri di confine o recinzioni allo scopo di impedire a migranti e richiedenti asilo di accedere ai loro territori nazionali. Si tratta di iniziative che sollevano profili di contrasto con l'art. 14, par. 2, del Codice delle frontiere Schengen, ai sensi del quale «l'ingresso può essere rifiutato solo con una decisione motivata che indichi le ragioni precise del rifiuto». In assenza di specifiche previsioni di diritto UE sulla costruzione di recinzioni alle frontiere esterne, gli Stati membri hanno eretto barriere con paesi terzi (in particolare Marocco e Russia), compresi i candidati alla preadesione (la Repubblica di Macedonia del Nord, Serbia e Turchia) e un paese candidato a Schengen, la Croazia. Sono state costruite anche delle barriere all'interno dell'area Schengen, come la recinzione tra Austria e Slovenia, si veda *Management of the external borders*, European Parliament, 2021, disponibile su: https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/en/FTU_4.2.4.pdf.

11 Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, *Preservare e rafforzare Schengen*, COM (2017) 570 def. del 27.9.2017 (cfr. Borraccetti 2016, 1:127-130; Ippolito 2016, 1.4:653-664; Ceccorulli 2019, 42. 2:302-322).

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

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

europea il ripristino dei controlli alle frontiere interne, utilizzando le possibilità legate a situazioni eccezionali e di minaccia grave, previste dal Codice frontiere Schengen (artt. 25 e 28), in assenza di previsioni specifiche legate ad esigenze di carattere sanitario.

La possibilità di adottare misure restrittive della libertà di circolazione dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari per motivi di sanità pubblica, in deroga all'art. 5 della direttiva 2004/38/CE¹⁴, in virtù del quale «gli Stati membri ammettono nel loro territorio il cittadino dell'Unione munito di una carta d'identità o di un passaporto in corso di validità», è espressamente contemplata dall'art. 29 della stessa. Deve trattarsi di malattie con potenziale epidemico, quali definite dai pertinenti strumenti dell'Organizzazione mondiale della sanità, nonché di altre malattie infettive o parassitarie contagiose, sempreché esse siano oggetto di disposizioni di protezione che si applicano ai cittadini dello Stato membro ospitante. Si tratta, in ogni caso, di una disposizione di stretta interpretazione e da attuare nel rispetto del principio di proporzionalità¹⁵.

La salute pubblica rientra tra le ragioni imperative di interesse generale riconosciute dal diritto dell'Unione che legittimano una restrizione delle libertà fondamentali¹⁶. La cura della salute costituisce, tuttavia, una materia di competenza essenzialmente degli Stati membri, in quanto, in virtù dei Trattati, all'Unione europea spetta una competenza di tipo concorrente solo per determinati aspetti della sanità pubblica, connessi alla gestione di problemi comuni, ed una competenza per svolgere azioni intese a sostenere, coordinare o completare l'azione degli Stati membri per la tutela ed il miglioramento della salute umana (Rolando 2020)¹⁷. In assenza di specifiche previsioni in relazione al ripristino dei controlli

(consultazione: 26/04/2021).

- 14 *Direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004 relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, che modifica il regolamento (CEE) n. 1612/68 ed abroga le direttive 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE*, in *GUUE* L 158 del 30.4.2004, p. 77 ss.
- 15 Art. 27, par. 2, dir. 2004/38 (Cfr. Montaldo 2020; Barbou des Places 2020). In merito al principio di proporzionalità nell'ordinamento dell'Unione europea si veda la giurisprudenza della Corte di giustizia a partire dalla pronuncia nel caso *Internationale Handelsgesellschaft*, sentenza del 17.12.1970, C-11/70, ECLI:EU:C:1970:114 e più di recente sentenza del 16.07.2020, *Data Protection Commissioner c. Facebook Ireland Limited e Maximilian Schrems*, causa C-311/18, ECLI:EU:C:2020:559, punti 174-180.
- 16 *Internationale Handelsgesellschaft* Si veda art. 36 Tfu con riferimento alla circolazione delle merci. Ai sensi dell'art. 45, par. 3, Tfu, la tutela della sanità pubblica costituisce una delle ragioni che legittimano una restrizione alla libera circolazione delle persone. Cfr. inoltre gli artt. 168 Tfu e 35 della Carta dei diritti fondamentali, i quali prevedono, tra l'altro, che «nella definizione e dell'attuazione di tutte le politiche ed attività dell'Unione è garantito un livello elevato di protezione della salute umana».
- 17 Si veda Rolando F., 2020, *La tutela della salute nel diritto dell'Unione europea e la risposta dell'UE all'emergenza Covid-19*, in *L'emergenza sanitaria Covid-19 e il diritto dell'Unione europea. La crisi, la cura, le prospettive*, «Eurojus.it», numero speciale <http://rivista.eurojus.it/>

alle frontiere interne, nonché alla sistematica limitazione degli ingressi a quelle esterne, per esigenze di tutela della salute pubblica¹⁸, la Commissione europea è nuovamente intervenuta con un’azione di indirizzo, nel tentativo di prevenire azioni unilaterali (Spitaleri 2020, 2: 389-414). Essa ha raccomandato l’adozione di una decisione coordinata, ai fini dell’applicazione di restrizioni temporanee ai viaggi non essenziali verso la c.d. “zona UE+”¹⁹, per un periodo iniziale di 30 giorni²⁰, con l’intento di «drasticamente ridurre i flussi di persone in ingresso alle frontiere esterne dell’Unione, rallentando così anche la trasmissione del virus ad altri paesi al ritorno dei viaggiatori, e di scoraggiare i cittadini dell’UE e le altre persone che soggiornano nella zona UE+ dall’intraprendere viaggi». L’applicazione della restrizione è stata esclusa nei confronti di alcune categorie di persone (cittadini UE e di Stati associati Schengen, e loro familiari, nonché cittadini di paesi terzi che soggiornano legalmente nell’UE, che fanno ritorno “a casa”). Parimenti ne è stata suggerita l’esenzione a favore di viaggiatori aventi una funzione o una necessità essenziale (tra cui operatori sanitari e frontalieri) (Di Federico 2020; Olivier 2020, 5.1: 613-619). Specifiche cautele sono state rivolte agli obblighi di protezione e la Commissione ha ritenuto, in termini tuttavia non perentori, che la restrizione non dovesse applicarsi alle persone che necessitano di protezione internazionale o in viaggio per altri motivi umanitari, al fine di assicurare il rispetto del principio di non respingimento.

La raccomandazione è stata condivisa dal Consiglio europeo nel corso di una riunione il 17 marzo, ed ha comportato l’adozione, da parte di tutti gli Stati membri dell’UE (ad eccezione dell’Irlanda) e dei quattro Stati associati Schengen (Islanda, Liechtenstein, Norvegia e Svizzera), per un totale di 30 Paesi, di decisioni nazionali per attuare la restrizione dei viaggi. Si è, tuttavia, trattato di un provvedimento che ha sollevato numerose problematiche giuridiche, quanto all’oggetto (le restrizioni ai viaggi), ai presupposti e alle modalità attuative (Thym 2020; Bonetti 2020). Essa è stata seguita da successive iniziative della Commissione, la quale, nel valutare l’applicazione della misura, ne ha suggerito la proroga fino al 30 giugno 2020²¹.

emergenza-sanitaria-covid-19-e-il-diritto-dellunione-europea-la-crisi-la-cura-le-prospettive/ (consultazione: 26/04/2021).

18 Il considerando 6 del Codice frontiere Schengen indica la tutela della salute pubblica tra gli obiettivi del controllo di frontiera, ma la minaccia per la salute pubblica costituisce un motivo ostativo all’ingresso dei cittadini dei paesi terzi solo con riferimento ai controlli alle frontiere esterne (art. 6, par. 1, lett. e).

19 La “zona UE+” è stata riferita a tutti gli Stati membri dell’area Schengen (compresi Bulgaria, Croazia, Cipro e Romania) e i quattro Stati associati (Islanda, Liechtenstein, Norvegia e Svizzera), nonché l’Irlanda e il Regno Unito qualora questi ultimi decidano di allinearsi.

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

21 Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo e al Consiglio, *Valutazione dell’applicazione della restrizione temporanea dei viaggi non essenziali verso l’UE*,

A fine giugno è intervenuto il Consiglio con una raccomandazione²², quindi nuovamente con un atto di valore giuridico non vincolante (come i precedenti)²³, ma di sicuro valore politico, suggerendo la revoca delle restrizioni nei confronti delle persone residenti nei paesi terzi elencati nell'allegato I alla raccomandazione. Le misure sono state sottoposte a periodica revisione, ogni 14 giorni. Come si puntualizza, elemento qualificante non è la cittadinanza della persona, bensì la residenza in uno dei Paesi indicati nell'allegato, che si ritengono meno pericolosi, sotto il profilo sanitario, in virtù di una serie di parametri epidemiologici specificati. Poco prima, la Commissione aveva pubblicato delle linee guida²⁴, per garantire che la ripresa delle operazioni per il rilascio dei visti fosse ben coordinata con la graduale abolizione delle restrizioni di viaggio.

A seguito della recrudescenza dell'epidemia in autunno, il Consiglio europeo nel corso della riunione del 15-16 ottobre²⁵, preso atto della situazione epidemiologica senza precedenti e tale da suscitare gravissime preoccupazioni, ha invitato il Consiglio, la Commissione e gli Stati membri a proseguire lo sforzo globale di coordinamento sulla base delle migliori conoscenze scientifiche disponibili, in particolare per quanto riguarda le norme di quarantena, il tracciamento transfrontaliero dei contatti, le strategie in materia di test e la limitazione temporanea dei viaggi non essenziali verso l'UE. La Commissione ha, pertanto, predisposto dei nuovi orientamenti²⁶ e raccomandazioni²⁷ per un approccio

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

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

23 La produzione normativa dell'Unione europea nei mesi dell'emergenza sanitaria si è caratterizzata per un massiccio ricorso agli strumenti di c.d. *soft-law* e a deroghe procedurali, in assenza di un quadro giuridico adeguato ad affrontare le situazioni di urgenza (Fioravanti 2020).

24 Comunicazione della Commissione, *Linee guida per una ripresa graduale e coordinata delle operazioni di visto*, 2020/C 197 I/01, in GUUE C 197 del 12.6.2020, p. 1 ss.

25 *Conclusioni del Consiglio europeo sulla COVID-19, 15 ottobre 2020*, disponibili su: <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2020/10/16/european-council-conclusions-on-covid-19-and-climate-change-15-october-2020/>.

26 *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo e al Consiglio, Covid-19 Orientamenti relativi alle persone esentate dalla restrizione temporanea dei viaggi non essenziali verso l'UE con riferimento all'attuazione della raccomandazione (UE) 2020/912 del Consiglio del 30 giugno 2020*, COM (2020) 686 def. del 28.10.2020.

27 *Raccomandazione (UE) 2020/1475 del Consiglio del 13 ottobre 2020 per un approccio coordinato alla limitazione della libertà di circolazione in risposta alla pandemia di COVID-19*, in GUUE L 337, 14.10.2020, p. 3, e *raccomandazione (UE) 2021/119 del Consiglio, del 1° febbraio 2021, che modifica la*

coordinato alla limitazione della libertà di circolazione, anche a seguito dell'emergere di varianti del virus, potenzialmente più contagiose²⁸.

3. Controlli alle frontiere e tutela dei diritti fondamentali

Le azioni intraprese in questo contesto emergenziale lasciano trasparire le difficoltà della Commissione, e dell'Unione europea nel suo complesso, apparsa inizialmente disorientata a fronte di una situazione eccezionale e dell'assenza di un quadro comune per far fronte a situazioni legate ad esigenze di carattere sanitario. È vero che gli Stati mantengono una riserva fondata sull'ordine pubblico (art. 72 Tfu) per quanto attiene al funzionamento dello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia, tra cui si fa rientrare la tutela di carattere sanitario. In assenza, tuttavia, di un tempestivo intervento dell'Unione europea, ad essi si è dato spazio²⁹, nel controllo della sicurezza interna, che comporta anche il controllo dei confini. Gli Stati hanno così adottato posizioni non coordinate. Solo la Commissione, in ritardo, ha adottato atti di *soft-law*, linee guida, protocolli, affinché venissero recepiti degli orientamenti ritenuti comuni (Stefan 2020, 5.1:663-670; Rojas 2020, 3:531-550)³⁰.

Le vicende dell'ultimo periodo sollevano diversi interrogativi, non solo in relazione ai profili di legittimità di simili modalità di intervento (Borraccetti 2020, 2: 433-436), ma anche quanto all'attuazione di presupposti e principi fondanti dell'ordinamento UE. Uno di questi principi cardine è la libera circolazione delle persone, messa certamente in discussione dall'emergenza pandemica (come si è prima ricordato).

Ai sensi dell'art. 77 Tfu, le frontiere esterne devono essere gestite in modo comune, armonizzato, affinché la politica si realizzi all'interno e all'esterno. Ma ciò deve avvenire nel rispetto dei diritti fondamentali (art. 67, par. 1, Tfu) (Riccardi 2020:153-180). E, in proposito, non si può non rilevare che le misure

raccomandazione (UE) 2020/1475 per un approccio coordinato alla limitazione della libertà di circolazione in risposta alla pandemia di COVID-19, in GUUE L 36I del 2.2.2021, p. 1.

28 *Raccomandazione della Commissione del 22.12.2020 relativa a un approccio coordinato ai viaggi e ai trasporti in risposta alla variante di SARS-COV-2 identificata nel Regno Unito*, in GUUE L 436 del 28.12.2020, p. 72.

29 Un tema questo che per la verità ha investito l'Unione europea nel suo complesso e non solo con riferimento al tema della circolazione delle persone. Con riferimento al dibattito sull'adozione delle misure economiche, «questa gestione individuale e conflittuale di un problema comune agli Stati membri dell'Unione non può essere dovuta solo alla pandemia, che costituisce la manifestazione più recente di una crisi più ampia, che evidenzia un crescente declino della collaborazione europea, a favore di una politica degli Stati membri sempre più ispirata all'immediato interesse nazionale, e sempre più tollerata dalle istituzioni comuni» (Pocar 2020). Sul punto si vedano anche AA.VV. 2020; Casolari 2020.

30 Fino ad agosto 2020 è stato identificato un totale di 197 strumenti non vincolanti, riconducibili alla c.d. *soft-law*, di cui hanno posto in discussione la legittimità e trasparenza dei processi di adozione (Elia Antonio 2021; Stefan 2021, 12.1:159-175).

attuata in maniera non coordinata dagli Stati membri hanno messo a rischio anche il diritto di asilo (Ghezelbash, Feith Tan 2020; Sanogo 2020, 45: 185-205; McAdam 2020, 32.2: 364-366; Lenzerini 2021, 15.1: 5-36), sancito all'art. 18 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione, laddove hanno impedito l'accesso dei richiedenti protezione internazionale sul proprio territorio. In diversi Stati membri, infatti, sono state adottate misure unilaterali restrittive³¹, rendendo necessario un intervento della Commissione. In specifici orientamenti, evidentemente non vincolanti, essa ha puntualizzato che qualsiasi restrizione nel settore dell'asilo, del rimpatrio e del reinsediamento deve essere proporzionata e attuata in modo non discriminatorio e tenere conto del principio di non respingimento (*non-refoulement*) e degli obblighi derivanti dal diritto internazionale³² (Caggiano 2020b, Corsi 2020, Carrera e Luk 2020)). Misure quali *screening* sanitari all'ingresso e l'applicazione della quarantena per i nuovi arrivati possono essere giustificate da esigenze di tutela della salute pubblica, ma impedire l'ammissione generale dei rifugiati o dei richiedenti asilo, senza prove di un rischio per la salute e senza misure di protezione contro il respingimento, si qualifica come discriminatorio ed incompatibile con gli standard internazionali, in quanto il rifiuto di accesso al territorio senza garanzie di protezione contro il respingimento non può essere giustificato da alcun rischio per la salute³³. Si tratta, infatti, di un valore assoluto che non tollera restrizioni o bilanciamenti (Chetail 2020). Opportunamente, alcuni Stati membri (tra questi Germania e Svezia) avevano espressamente esentato i richiedenti asilo dal divieto d'ingresso alle rispettive frontiere.

La situazione sanitaria eccezionale ha sollevato, con riferimento alla tutela dei diritti fondamentali, ulteriori interrogativi in merito all'efficacia ed adeguatezza del sistema che è nato dai Trattati e in particolare alle politiche di controllo

31 Ad esempio, in Ungheria, a seguito della dichiarazione dello stato di emergenza adottata dal Governo l'11 marzo 2020, non è stato consentito ai cittadini stranieri di entrare nel Paese, ad eccezione dei beneficiari del diritto alla libera circolazione in possesso di una carta di soggiorno permanente. Solo in circostanze eccezionali, debitamente giustificate, è stato consentito al vicecapo della polizia di autorizzare l'ingresso di altri stranieri, a condizione che fossero stati sottoposti al test COVID-19, con esito negativo, e registrati dall'autorità ungherese di controllo delle epidemie. In Austria, facendo seguito a un decreto che ha imposto la presentazione di un certificato medico attestante l'esito negativo del test per la ricerca biologica del COVID-19 per l'ingresso nel Paese, a fine marzo, il Ministero dell'interno ha rivolto delle indicazioni alle guardie di frontiera, specificandone l'applicazione anche nei confronti dei richiedenti protezione internazionale. In merito alle diverse misure cfr. <https://ec.europa.eu/migrant-integration/news/impact-of-government-measures-related-to-the-coronavirus-on-third-country-nationals-in-hungary>. (Fiengo 2021).

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

33 UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Key Legal Considerations on access to territory for persons in need of international protection in the context of the COVID-19 response*, 16 March 2020, disponibile su: <https://www.refworld.org/docid/5e7132834.html>.

delle frontiere anche in relazione al c.d. sistema Schengen. La risposta è in linea di massima negativa: la necessità di ricorrere a misure eccezionali, non previste, evidenzia anzitutto una lacuna. Ma essa pone anche un altro aspetto in relazione all'armonizzazione di cui questa politica dovrebbe essere oggetto. Le misure eccezionali devono restare tali e limitate nel tempo, proporzionate alla situazione che si presenta, e un intervento coordinato deve avvenire in modo pronto, in quanto le misure adottate unilateralmente comportano differenze, sollevando persino profili di incompatibilità con il diritto dell'Unione europea. Insomma, nonostante l'avanzamento del processo di armonizzazione, nelle situazioni emergenziali che hanno caratterizzato le vicende recenti dell'Europa, la frontiera (interna e esterna) è apparsa come elemento disfunzionale e ne ha messo in luce la debolezza, pregiudicando la tutela dei diritti fondamentali.

4. La pressione migratoria alla frontiera greco-turca e la mancata attuazione del diritto di asilo

Nella primavera del 2020, contemporaneamente all'acuirsi della situazione sanitaria, si è verificata una grave emergenza lungo il confine sudorientale dell'Europa. Il governo greco si è, infatti, trovato a fronteggiare alcune decine di migliaia di migranti che tentavano di attraversare il confine per fare ingresso nell'Unione europea. Tale pressione faceva seguito all'annuncio del Presidente turco Erdoğan il quale, lamentando che l'UE non aveva sostenuto gli sforzi militari turchi in Siria, in particolare nella regione di Idlib, aveva affermato che non sarebbe più stato impedito ai migranti presenti sul proprio territorio (oltre 4 milioni di sfollati, che fanno della Turchia il Paese che ospita il maggior numero di rifugiati e richiedenti asilo al mondo)³⁴ di raggiungere l'Europa, con l'ordine alla polizia di frontiera di non intervenire. A poche ore di distanza, in un *tweet*, il primo ministro greco aveva replicato che non sarebbero stati tollerati ingressi irregolari (Dicle Ergin 2020).

Lungi dall'essere imprevedibile, tale avvenimento affonda le proprie origini nelle politiche di contenimento dei flussi migratori, attuate specialmente ai confini, sollevando perciò gravi interrogativi circa l'effettiva applicazione dei principi proclamati e dei diritti sanciti nel diritto dell'Unione europea. Occorre, infatti, ricordare la cooperazione avviata con il paese anatolico nel contesto della c.d. crisi dei migranti, che investì l'Unione europea in particolare nel 2015-2016. Al fine di arrestare i flussi lungo la rotta del Mediterraneo orientale, principale via di ingresso nell'Unione europea, a mezzo di una assai controversa

³⁴ Secondo l'UNHCR, la Turchia ospita più di 3,6 milioni di sfollati siriani e circa 360.000 rifugiati e richiedenti asilo di altri paesi, principalmente Afghanistan, Iraq e Iran (<http://reporting.unhcr.org/node/2544?y=2019#year>).

dichiarazione³⁵, resa pubblica a margine del Consiglio europeo del 18 marzo 2016, fu convenuto, quale misura temporanea e straordinaria «necessaria per porre fine alle sofferenze umane e ristabilire l'ordine pubblico», un programma di rimpatrio verso la Turchia dei migranti giunti sulle isole greche, controbilanciato dal correlativo impegno dell'Unione europea di reinsediare da quel Paese sul proprio territorio un cittadino siriano per ogni migrante rimpatriato (Favilli 2016, 2: 405-420). Il principale risultato, dopo quattro anni, è consistito nella significativa riduzione degli arrivi (-94%), a fronte di soltanto circa 2.700 rimpatri verso la Turchia e 27.000 reinsediamenti nell'Unione europea³⁶.

Tale situazione ha, peraltro, interessato un paese, la Grecia, già sottoposto a notevole pressione economica e migratoria negli anni recenti, che in quel momento ospitava oltre centomila persone nel proprio sistema di accoglienza. Una situazione che da tempo poneva rilevanti questioni di compatibilità con gli standard dell'Unione europea in materia di asilo e protezione dei diritti fondamentali³⁷. In un contesto già estremamente problematico e sotto la pressione di alcune decine di migliaia di persone alla propria frontiera esterna, la Grecia ha dichiarato lo stato di emergenza, predisponendo misure di controllo e di polizia, volte ad impedire gli ingressi o ad allontanare quanti avessero eventualmente varcato irregolarmente il confine. I metodi usati per contrastare gli arrivi sono apparsi, tuttavia, eccessivi, tanto da indurre il relatore speciale delle Nazioni Unite per i diritti dei migranti a censurare i fatti riportati dalla stampa³⁸.

35 La dichiarazione congiunta è stata esaminata dal Tribunale dell'Unione il quale, con una discutibile pronuncia del febbraio 2017, ha negato la natura di atto dell'Unione europea, dichiarandosi incompetente (Ordinanze del Tribunale del 28 febbraio 2017, *NF c. Consiglio europeo*, T-192/16, ECLI:EU:T:2017:128, NG c. *Consiglio europeo*, Causa T-193/16, ECLI:EU:T:2017:129, NM c. *Consiglio europeo*, Causa T-257/16, ECLI:EU:T:2017:130. L'appello è stato rigettato dalla Corte di giustizia, Ordinanza della Corte del 12 settembre 2018, *NF e a. contro Consiglio europeo*, Cause riunite da C-208/17 P a C-210/17 P, ECLI:EU:C:2018:705). Le conclusioni raggiunte hanno, tuttavia, sollevato accese critiche e perplessità, per un approccio eccessivamente formalistico ed un'analisi che è apparsa inadeguata rispetto alle complesse problematiche giuridiche che un atto tanto inusuale avrebbe invece richiesto. (Cannizzaro 2017, 2.1:251-257; Caggiano 2017, 2:7-25).

36 *EU-Turkey statement. Four years on, marzo 2020*, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20200318_managing-migration-eu-turkey-statement-4-years-on_en.pdf (consultazione: 26/04/2021).

37 Nonostante i successivi interventi attuati dalla Commissione per migliorare il sistema di asilo greco, il quadro attuale, aggravato dall'afflusso di persone nel biennio 2015-2016, è ancora molto preoccupante. Le misure allora disposte, ed in particolare il meccanismo di ricollocamento in vigore tra il 2015 e il 2017, volto a favorire una ripartizione dei richiedenti asilo tra gli Stati membri, hanno alleviato solo limitatamente la pressione sul sistema di accoglienza greco.

38 *Greece: Rights violations against asylum seekers at Turkey-Greece border must stop*, UN Special Rapporteur on the human rights of migrants, 23 marzo 2020, disponibile su: <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25736&LangID=E> (consultazione: 26/04/2021).

La reazione greca ha, inoltre, inciso profondamente sull'attuazione del diritto di asilo nel Paese, disponendosi la completa sospensione delle attività dell'Ufficio d'asilo greco. Il 2 marzo è stato, infatti, adottato, con efficacia retroattiva dal 1° marzo, un decreto di emergenza (ΠΡΑΞΗ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΟΥ ΠΕΠΙΕΧΟΜΕΝΟΥ – Αναστολή της υποβολής αιτήσεων³⁹), quale risposta alla minaccia asimmetrica posta dalla migrazione. In virtù di tale provvedimento, tutti i servizi amministrativi al pubblico sono stati sospesi, inclusa la possibilità di presentare le domande di protezione per le persone che hanno fatto ingresso irregolarmente nel territorio per un periodo di un mese, prevedendosi (art. 1, c. 1) il rimpatrio senza registrazione, nel Paese di origine e transito (in questo caso la Turchia). Il 26 marzo il decreto del governo è stato confermato dal Parlamento greco e successivamente esteso fino al 15 maggio, richiamando esigenze di tutela della salute e prevenzione del contagio.

Nell'adottare la misura, il primo ministro greco ha pubblicamente invocato l'art. 78, par. 3, T.fue. Una disposizione che, tuttavia, implica un ben preciso meccanismo di attivazione, e che non conferisce un potere di intervento unilaterale in capo ai singoli Stati membri. La scelta operata dal Governo greco ha sollevato evidentemente una molteplicità di rilievi, essendo foriera di varie e gravi conseguenze, che si ripercuotono sulla possibilità per la persona di avere accesso al sistema di asilo.

In un contesto di tale gravità, l'Unione europea ha sottolineato che quel confine non è solo un confine greco, è anche un confine europeo, ringraziando la Grecia per essere il nostro scudo europeo in questi tempi⁴⁰, ma è intervenuta solo proponendo un piano di azione, articolato in sei punti, senza prevedere né più massicci meccanismi di ripartizione tra Stati membri, come quelli attuati nel biennio 2015-2017, né condannare la posizione dello Stato membro⁴¹. A fronte di tale inattività, che evidentemente testimonia l'assenza di strumenti adeguati ad attuare un'effettiva solidarietà europea (Tsourdi 2020, 32.2: 374-380), un gruppo di organizzazioni europee ha inviato una denuncia alla Commissione europea per sollecitare l'avvio di una procedura di infrazione contro la Grecia⁴².

39 Una traduzione del decreto è disponibile su: <http://odysseus-network.eu/news/translation-of-the-greek-decree-on-asylum-at-the-turkish-border-in-english> (consultazione: 26/04/2021).

40 *Remarks by President von der Leyen at the joint press conference with Kyriakos Mitsotakis, Prime Minister of Greece, Andrej Plenković, Prime Minister of Croatia, President Sassoli and President Michel, 3 marzo 2020*, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_20_380 (consultazione: 26/04/2021).

41 Si veda la dichiarazione del Vice-Presidente Schinas sulle azioni di immediato sostegno alla Grecia, 4.3.2020, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_20_395 (consultazione: 26/04/2021).

42 *Complaint to the European commission concerning infringements of EU law by Greece on behalf of Wemove Europe and Oxfam international, 22-9-2020*, disponibile su: <https://oi-files-d8-prod.s3.eu-west-2.amazonaws.com/s3fs-public/2020-09/wemove-oxfam-complaint-to-ec-asylum-greece-eu.pdf> (consultazione: 26/04/2021).

Questa vicenda evidenzia i gravi rischi derivanti da processi di esternalizzazione del controllo dell'immigrazione a Stati terzi, che ne diventano poi arbitri. L'uso strumentale dei rifugiati, nel contesto delle relazioni sempre più conflittuali tra Grecia e Turchia, ha comportato una deroga agli obblighi di protezione internazionale, sanciti nel diritto dell'Unione europea (tanto nella legislazione di rango primario, trattati e Carta dei diritti fondamentali, quanto nel diritto derivato). La violenta repressione dei richiedenti asilo al confine da parte della Grecia, all'inizio del 2020, costituisce una palese violazione delle garanzie in materia di diritti fondamentali (sulla cui rilevanza già si è detto): garanzie previste dal diritto internazionale e dal diritto UE (la cui trasgressione sarebbe "giustificata" sulla base di considerazioni di sicurezza legate al più ampio scenario geopolitico del Mediterraneo orientale (Spagnolo 2020, Cortinovis 2021, e sulla situazione al confine tra Spagna e Marocco, Fazzini 2021). La minaccia di apertura del confine, consentendo il passaggio di milioni di rifugiati, rappresenta un potente mezzo di pressione⁴³ e ben evidenzia come, nel contesto migratorio, la frontiera possa far vacillare diritti e principi affermati a livello europeo in nome della *realpolitik*.

5. Le frontiere nel nuovo patto sulla migrazione e l'asilo

La frontiera costituisce altresì elemento cruciale del nuovo Patto sull'immigrazione e l'asilo⁴⁴, presentato nel settembre 2020 dalla Commissione europea. Si tratta del pacchetto di riforma, che modifica ed integra gli atti che compongono attualmente il sistema comune europeo di asilo, avanzando l'attesa riforma del c.d. regolamento Dublino III⁴⁵ ed intervenendo anche in ulteriori ambiti (tra cui le situazioni di crisi e di forza maggiore nel settore della migrazione e dell'asilo, la cooperazione tra gli Stati membri riguardo alle operazioni condotte

43 Nel marzo del 2020, era stata fatta trapelare l'intenzione delle autorità turche di avviare un ricorso interstatale davanti alla Corte europea dei diritti dell'uomo, per le violazioni commesse dalle autorità greche nei confronti dei migranti che tentavano di attraversare il confine. Cfr. *Turkey prepares human rights case over Greece's treatment of migrants*, 4.3.2020, <https://www.reuters.com/article/us-syria-security-turkey-eu-idUSKBN20R2UP> (consultazione: 26/04/2021).

44 Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale, al Comitato delle regioni, *Un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo*, COM (2020) 609 fin., 23 settembre 2020. Nella comunicazione sono spiegate le ragioni della riforma, illustrati gli elementi di novità e delineata l'articolazione della nuova strategia sottesa al Patto. Il pacchetto è, poi, completato da nove strumenti giuridici: cinque proposte di regolamento, che segnalano la volontà di assicurare un'applicazione uniforme negli Stati membri, scevra da filtri o interventi nazionali, con ciò confermando un approccio alla materia avviato dal 2016, oltre ad atti di carattere non vincolante e di orientamento (3 raccomandazioni, 1 linea guida).

45 *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*, in GUUE L 180, 29.6.2013, p. 31.

da navi possedute o gestite da soggetti privati a fini di attività di ricerca e soccorso). Il Patto è stato presentato come “un nuovo inizio” nella gestione della migrazione⁴⁶, con una visione a lungo termine⁴⁷ e pienamente fondata sui valori europei e sul diritto internazionale (De Pasquale 2020; ivi i diversi contributi del Focus *La proposta di Patto su immigrazione e asilo*; Peers 2020). In realtà, le proposte consolidano, piuttosto, un approccio che caratterizza ormai da tempo la politica migratoria dell’Unione europea (Favilli 2020; Bendel 2021; Liguori 2021, 15.1:67-84), essendo incentrato soprattutto sul contenimento dei flussi e sul rafforzamento della cooperazione con i paesi di transito e di origine, con finalità di prevenzione degli arrivi e di contrasto dell’immigrazione irregolare, anche attraverso il ricorso a meccanismi di esternalizzazione dei controlli (Pijnenburg 2018; Gammeltoft-Hansen 2018; Rijken 2018).

Molte sono le perplessità in merito all’idoneità a far fronte alle sfide per il futuro dell’Unione, compresa la gestione delle frontiere, e ad assicurare un’effettiva solidarietà europea, data la permanenza di un sistema sostanzialmente imperniato sugli attuali criteri di ripartizione della competenza tra Stati membri (Duez 2021, 12: 57-62; Favilli 2021, 15.1: 85-102).

Tra le soluzioni proposte, che hanno sollevato le maggiori critiche e perplessità (Vedsted-Hansen 2020), si segnala l’introduzione di una fase di pre-ingresso, mediante l’istituzione di una procedura senza soluzione di continuità alla frontiera esterna, applicabile a tutti i cittadini di Paesi terzi che l’attraversano senza autorizzazione, articolata in una verifica prima dell’ingresso, seguita eventualmente dalla procedura di asilo e, se del caso, da una procedura di rimpatrio rapido, integrando così processi attualmente separati con l’intento di non consentire neppure l’ingresso sul territorio dell’UE di quanti non appaiano legittimati.

46 V. *Press statement by President von der Leyen on the New Pact on Migration and Asylum*, 23 settembre 2020, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/statement_20_1727 (consultazione: 26/04/2021).

47 Ai sensi dell’art. 68 Tfeue, spetta al Consiglio europeo la definizione degli orientamenti strategici della programmazione legislativa e operativa nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, entro cui si collocano le politiche di immigrazione e asilo. Tuttavia il programma quinquennale per il periodo 2019-2024, la cui approvazione era attesa per fine marzo 2020, sulla base dell’Agenda strategica 2019-2024 e relativa alle politiche europee nel loro insieme, definita dallo stesso Consiglio europeo nel giugno 2019, non è stato adottato a seguito della situazione sanitaria. La definizione di orientamenti strategici che si qualificano di lungo periodo, ad opera della Commissione, suscita perplessità, anche perché la riforma del sistema di ripartizione degli oneri tra Stati membri, già disattesa sulla base della precedente proposta della Commissione del 2016, avrebbe richiesto il maggiore supporto politico derivante dall’istituzione che riunisce i capi di Stato e di governo degli Stati membri. Si vedano i rilievi di De Bruycker 2020.

Viene, pertanto, prevista una controversa (Thym 2022, Cornelisse 2022) procedura di accertamento alla frontiera (*pre-entry screening*)⁴⁸, applicabile nei confronti di quanti siano sbarcati a seguito di un'operazione di salvataggio o di quanti giungano alle frontiere esterne sprovvisti dei requisiti per l'ingresso, e ivi richiedano la protezione internazionale ovvero siano fermati in relazione all'attraversamento non autorizzato via terra, mare o aria della frontiera esterna di uno Stato membro (art. 3). Sarebbero sottoposti a *screening* anche quanti, sottratti ai controlli di frontiera, siano successivamente identificati nel territorio di uno Stato membro (art. 5). Si prevede che la procedura, finalizzata all'identificazione e all'effettuazione di verifiche sulla sicurezza e sulle condizioni di salute, al rilevamento delle impronte digitali e alla registrazione nel database EURODAC, nonché ad assicurare un più rapido avvio e svolgimento delle procedure per il riconoscimento della protezione internazionale ovvero di rimpatrio, sia espletata ordinariamente entro 5 giorni (una proroga fino ad un massimo di ulteriori 5 giorni è consentita in circostanze eccezionali, qualora sia necessario sottoporre, contemporaneamente agli accertamenti, un numero sproporzionato di cittadini di paesi terzi, mentre sono previsti 3 giorni dal fermo nel caso in cui la persona sia stata fermata sul territorio nazionale). Essa include anche l'acquisizione di informazioni relative agli itinerari percorsi, compresi il punto di partenza, i luoghi di precedente residenza, i paesi terzi di transito e quelli in cui la protezione può essere stata richiesta o concessa, nonché alla destinazione prevista all'interno dell'Unione. Nei confronti di persone presumibilmente reduci da un percorso emotivamente e fisicamente provante, si prevede inoltre di raccogliere senza indugio informazioni anche in merito all'assistenza fornita da una persona o da un'organizzazione criminale, in relazione all'attraversamento non autorizzato della frontiera, e in caso di sospetto di traffico.

La frontiera diventa così una linea di demarcazione, un invalicabile punto di ingresso sottoposto a un filtro preliminare che ne verifichi i presupposti di legittimazione per quanti rientrino nelle suddette categorie, che, peraltro, non senza perplessità, includono anche i richiedenti asilo (Jakuleviciene 2020), ovvero coloro che abbiano manifestato espressamente un bisogno di protezione. Come specificamente indicato, durante gli accertamenti le persone bloccate all'atto dell'attraversamento delle frontiere esterne non sono autorizzate a entrare nel territorio di uno Stato membro (art. 4) e gli accertamenti sono effettuati in luoghi ubicati presso le frontiere esterne o nelle loro vicinanze (art. 5, par. 1). Si deve ritenere che nell'ambito delle procedure di *pre-screening*, ma anche durante l'intera procedura di esame delle domande di asilo nei casi di applicazione della procedura accelerata, i cittadini stranieri, non essendo ammessi all'ingresso nel territorio dello Stato membro, verrebbero sottoposti a misure di trattenimento.

48 *Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che introduce accertamenti nei confronti dei cittadini di paesi terzi alle frontiere esterne e modifica i regolamenti (CE) n.767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 e (UE) 2019/817, COM (2020) 612 def. del 23.9.2020.*

Tuttavia, non si rinviene alcuna indicazione in merito a luoghi, tempi, modi e garanzie, prospettandosi una sorta di limbo in cui gli stranieri sarebbero sospesi in un non-luogo, situato al di fuori del territorio dell'Unione europea (Joannon 2020; Pope 2020; Welander 2020).

All'esito di questo *screening*, la persona è rimessa alle autorità competenti, le quali a seconda delle circostanze, potranno avviare la procedura di rimpatrio, raccogliere la domanda di protezione, valutando i presupposti per sottoporla alla procedura di frontiera o accelerata, ovvero al ricollocamento in un altro Stato membro. Date le palesi criticità, in particolare quanto al rispetto degli obblighi di diritto internazionale ed europeo, connesse al sollecito svolgimento delle attività di accertamento alla frontiera, si prevede che ogni Stato membro sia almeno tenuto all'istituzione di un meccanismo di controllo indipendente, la cui natura e struttura sono ancora piuttosto vaghi, al fine di garantire il rispetto del diritto dell'UE e del diritto internazionale, compresa la Carta dei diritti fondamentali, nonché eventuali norme nazionali che disciplinano il trattenimento, assicurando altresì il trattamento efficace e senza indebiti ritardi dei presunti casi di violazione dei diritti fondamentali in relazione agli accertamenti, anche per quanto concerne l'accesso alla procedura di asilo e il mancato rispetto del principio di non respingimento (art. 7)⁴⁹.

Interventi specifici sono apportati anche alla disciplina sulle procedure per il riconoscimento della protezione internazionale⁵⁰, in relazione alle procedure di frontiera, come seconda fase del processo. Significativamente, le norme sulle procedure di asilo e di rimpatrio sono riunite in un unico strumento legislativo⁵¹, prevedendosi che le domande di protezione con più ridotte possibilità di accoglimento siano esaminate rapidamente (12 settimane), nell'ambito di una procedura definita di "asilo e rimpatrio", senza che sia consentito l'ingresso dello straniero nel territorio dello Stato membro. Questa previsione troverebbe applicazione nei confronti dei richiedenti che inducono in errore le autorità, provenienti da paesi con bassi tassi di riconoscimento o che rappresentano una minaccia per la sicurezza nazionale. Il ricorso alla procedura di frontiera si configura in termini di facoltà per gli Stati membri (anche in considerazione

49 In un discorso pronunciato il 23 settembre dalla Commissaria Johansson in relazione al Patto, disponibile su: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_20_1733 era stata preannunciata l'intenzione di istituire un meccanismo indipendente, sulla base di orientamenti generali definiti dall'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali, al fine di evitare episodi di respingimento alle frontiere. In merito al meccanismo di monitoraggio proposto (Lanneau 2021).

50 *Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione e abroga la direttiva 2013/32/UE*, COM (2016) 467 def. del 13.7.2016.

51 *Proposta modificata di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione e abroga la direttiva 2013/32/UE*, COM (2020) 611 def. del 23.9.2020.

delle diverse posizioni espresse in proposito dagli Stati membri nel negoziato sulla proposta del 2016⁵²), essendo obbligatoria solo in più limitate circostanze. Sarebbero, in ogni caso, senz'altro esclusi i minori non accompagnati e le famiglie con minori di età inferiore ai 12 anni, salvo che ricorrano esigenze di sicurezza, ed alcune categorie di persone (art. 41, par. 9) anche per esigenze legate alla situazione di vulnerabilità. Le decisioni, emesse all'esito della procedura di frontiera, attongono all'ammissibilità della domanda, potendo riguardare il merito solo se la domanda è esaminata in una procedura accelerata.

Il ricorso alla procedura accelerata, che già nel 2016 aveva suscitato accesi contrasti quanto all'applicazione del concetto di "Paese terzo sicuro" (Moreno-Lax 2015; Pitea 2019), viene qui ulteriormente esteso anche alle domande presentate da richiedenti provenienti da Paesi terzi, per i quali la percentuale di decisioni positive in materia di protezione internazionale è, secondo gli ultimi dati annuali Eurostat disponibili, a livello dell'Unione, inferiore al 20%. Nella formulazione proposta, tale previsione non trova applicazione se si è verificato un cambiamento significativo nel paese terzo interessato dopo la pubblicazione dei relativi dati Eurostat o il richiedente appartiene a una categoria di persone per le quali la percentuale del 20% o inferiore non può essere considerata rappresentativa delle esigenze di protezione. Quest'ultimo capoverso riveste indubbiamente cruciale importanza ai fini del rispetto del principio di *non refoulement*, che impone un esame adeguato della situazione individuale. Per coloro le cui domande siano state respinte nella procedura di asilo alla frontiera si prevede, infatti, l'immediato avvio della procedura di rimpatrio. La normale procedura di asilo continuerebbe ad essere applicata alle altre domande.

È evidente (ed è espresso) l'intento disincentivante agli arrivi, specialmente nei confronti dei migranti provenienti da Paesi con un basso tasso di riconoscimento⁵³. Se si considera, tuttavia, che nel 2020 più della metà delle 30 principali nazionalità per riconoscimento della protezione sono inferiori o sfiorano detta soglia⁵⁴, questo comporterebbe l'applicazione della procedura accelerata

52 Si veda il rapporto *Riforma del sistema europeo comune di asilo e reinsediamento*. Relazione sullo stato di avanzamento dei lavori, Consiglio dell'Unione europea, doc. n. 6600/19 del 26 febbraio 2019.

53 Proprio per contrastare tale rischio, il Parlamento europeo aveva aggiunto una puntualizzazione alla proposta di regolamento del 2016, chiarendo in un apposito nuovo considerando 48-quater che «l'elenco comune dell'UE di paesi di origine sicuri non dovrebbe avere come obiettivo quello di ridurre il numero dei richiedenti asilo originari di paesi che presentano la duplice caratteristica di un numero significativo di domande e di un basso tasso di riconoscimento».

54 First instance decisions by outcome and recognition rates, 30 main citizenships of asylum applicants granted decisions in the EU, Q4 2020, disponibile su: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/images/2/29/Table_7_First_instance_decisions_by_outcome_and_recognition_rates%2C_30_main_citizenships_of_asylum_applicants_granted_decisions_in_the_EU%2C_Q4_2020_v2.png

in frontiera alla gran parte degli stranieri che giungono alle frontiere esterne, in assenza dei requisiti per l'ingresso.

Le misure proposte appaiono concepite soprattutto per facilitare i rimpatri, rendendo al contempo più complesso l'accesso al sistema di asilo dell'Unione europea. Nonostante i numerosi richiami ai principi fondanti in materia di diritti fondamentali e in relazione alle garanzie del diritto di asilo, il Patto evidenzia numerosi rischi di violazione degli stessi.

6. La frontiera quale rappresentazione della crisi dei valori dell'Unione Europea

Se ci si sofferma sul significato che ha assunto il concetto di confine nel diritto UE, anche alla luce delle situazioni prima illustrate, esso appare anzitutto espressione di una dualità. Da un lato, l'eliminazione dei controlli alle frontiere interne è presentata come emblematica del successo del processo di integrazione, una rappresentazione dell'unità raggiunta tra i popoli dell'Unione ed un traguardo che rafforza le libertà fondamentali.

Dall'altro lato, nei confronti di quelli che nel lessico UE sono definiti cittadini di Paesi terzi, il paradigma appare diverso, configurandosi il confine come intrinsecamente legato alla cittadinanza e allo *status* (Lang 2018). Per restare ai confini interni, gli accordi di Schengen hanno soppresso i controlli sistematici, consentendoli con altre modalità informali od occasionali, con cui questi continuano ad essere attuati, anche con finalità di controllo dell'immigrazione. D'altro canto, il c.d. sistema Dublino ha sancito l'insuperabilità delle frontiere tanto per i richiedenti asilo, ai quali si impone di restare nello Stato membro responsabile per l'esame della domanda di asilo (con una prospettiva di ulteriore irrigidimento che si rinviene nella preoccupazione espressa "ossessivamente" di impedire i c.d. movimenti secondari), quanto per i titolari di protezione. Essi non possono spostarsi, se non per un termine breve, dallo Stato membro che ha emesso il provvedimento, in assenza di un mutuo riconoscimento delle decisioni positive, con ciò tradendo quella mancanza di fiducia tra Stati membri che da tempo ne affligge la cooperazione. I tentativi operati di introdurre forme di ricollocazione obbligatorie, che superino un confinamento territoriale legato alla rigida applicazione di criteri precostituiti, in attuazione di una solidarietà tra Stati membri, che pure è posta a fondamento dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia (art. 80 Tfu), si sono infranti contro particolarismi e "sovranismi" finora insormontabili. Né esiste una generale possibilità per cittadini di paesi terzi, pur regolarmente soggiornanti, di trasferirsi in un altro Stato membro. Solo alcune categorie di essi (soggiornanti di lungo periodo, titolari di carta blu, ricercatori, personale distaccato di imprese internazionali) hanno una mera

facoltà, subordinata a una molteplicità di condizioni definite a livello nazionale, che ne rendono assai arduo l'esercizio effettivo.

Diverse le considerazioni che si impongono quanto ai confini esterni. Anzitutto, il confine cessa, nella pratica funzionale al contenimento dei flussi migratori e al contrasto dell'immigrazione irregolare, di avere una natura territoriale, con la ricerca di meccanismi che spostano nei Paesi terzi le funzioni di controllo, ad essi delegando le responsabilità incombenti in capo agli Stati membri (Liguori 2019; Santos Vara 2021; Pascual Matellán 2021: 315-331), nel tentativo di sottrarsi agli obblighi di protezione sanciti dal diritto UE: processi di esternalizzazione, proposte di creazione di centri di smistamento e registrazione o di piattaforme di sbarco regionale (Carrera 2019; Cortinovis 2019; Fantinato 2019, 28.1: 63-76).

Gli obiettivi e i limiti dell'azione esterna dell'UE sono definiti dall'art. 3, par. 5, TUE, norma di rango "costituzionale" (Cannizzaro 2021: 3-18). Per quanto attiene alle relazioni con il resto del mondo, l'Unione si impegna, tra l'altro, a contribuire non solo alla "rigorosa osservanza", ma anche allo sviluppo del diritto internazionale, nel rispetto in particolare dei principi della Carta delle Nazioni Unite. Un aspetto, quest'ultimo, che assume rilievo nella corretta applicazione di principi fondamentali del diritto internazionale, quale in particolare quello di non respingimento, puntualmente menzionato quale limite nell'attuazione della politica di asilo (art. 78, par. 1, TUE), nonché espressamente previsto (conformemente all'ampia giurisprudenza della Corte EDU in relazione all'art. 3 CEDU) nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (art. 19, par. 2).

Ma non solo emerge un contrasto tra politiche e valori: la frontiera diventa pure un ambito entro cui vacilla l'applicazione di diversi principi, pur posti a fondamento dell'ordinamento dell'Unione europea, *in primis* il principio di legalità. Esso è espressamente richiamato dall'art. 52, par. 1, della Carta, il quale afferma che eventuali limitazioni all'esercizio dei diritti e delle libertà riconosciuti dalla stessa Carta devono essere previste dalla legge e rispettare il contenuto essenziale di detti diritti e libertà, in ottemperanza del principio di proporzionalità, che consente limitazioni solo laddove siano necessarie e rispondano effettivamente a finalità di interesse generale riconosciute dall'Unione o all'esigenza di proteggere i diritti e le libertà altrui. Ciononostante, le frontiere diventano spesso luogo in cui trovano attuazione prassi informali, prive di basi legali e garanzie giurisdizionali, in contrasto con gli obblighi procedurali in materia di protezione internazionale disciplinate dal diritto UE (Celoria 2020, 5.3: 1385-1390), comportanti la privazione della libertà personale di coloro che sono individuati all'atto dell'attraversamento irregolare della frontiera o in prossimità di essa, ovvero sono soccorsi in operazione di salvataggio in mare (*hotspot*, zone di transito) (Cancellaro 2020, 3: 428-444). Un richiamo ai principi di necessità e proporzionalità, nonché al rispetto delle garanzie giurisdizionali, a fronte di atti

che si configurano come privativi della libertà personale, è contenuto nelle pronunce rese dalla Corte di Giustizia, con riferimento alla prassi di trattamento dei richiedenti protezione internazionale e dei migranti in posizione irregolare, nelle zone di transito poste alla frontiera (Colombo 2020) con l'Ungheria e culminate nell'accertamento della violazione degli obblighi discendenti dal diritto UE⁵⁵. Una condanna che ha investito persino Frontex, l'agenzia della guardia costiera e di frontiera europea, che ha pertanto sospeso le proprie attività nel Paese. Ma numerose sono state le accuse rivolte alla stessa Frontex per il coinvolgimento in gravi violazioni dei diritti fondamentali e consistenti in respingimenti collettivi e coattivi, nel mancato rispetto del principio di *non refoulement* (Gatta 2021).

In questo quadro, la frontiera finisce per costituire una rappresentazione, più che del successo del processo di integrazione europea, della profonda crisi che lo ha investito. Il controllo delle frontiere, per quanto ammantato da un linguaggio meno evocativo incentrato sulla gestione delle stesse, diventa fine da raggiungere con qualsiasi mezzo, capace persino di far vacillare l'impianto valoriale su cui l'Unione si fonda.

Vale allora la pena ricordare quanto affermato dalla Commissaria UE per gli Affari interni, Ylva Johansson, proprio con riferimento alla ricordata vicenda della frontiera greco-turca: «non tutti hanno diritto allo status di rifugiato, ma tutti hanno diritto a un trattamento secondo i nostri valori. Quando le persone chiedono asilo, fanno appello ai valori europei e questo appello dobbiamo onorarlo»⁵⁶. Se ci si sofferma su alcuni dei ricordati eventi recenti, e sulle proposte contenute nel nuovo patto sulla migrazione e l'asilo, che risponde soprattutto ad esigenze di *realpolitik*, definito dai bisogni e dalle circostanze degli attori rilevanti, caratterizzandosi più per il pragmatismo che per i principi a cui dà attuazione (Thym 2020; Di Pascale 2020), c'è il rischio che la frontiera diventi un esempio di antilogia, più che di compimento degli ideali europei.

Bibliografia

AA.VV., 2020, *L'emergenza sanitaria Covid-19 e il diritto dell'Unione europea. La crisi, la cura, le prospettive*, «Eurojus», <http://rivista.eurojus.it/lemergenza-sanitaria-covid-19-e-il-diritto-dellunione-europea-la-crisi-la-cura-le-prospettive/> (consultazione: 26/04/2021).

55 Corte di giustizia, sentenza (Grande Sezione) del 17 dicembre 2020, *Commissione europea contro Ungheria*, Causa C-808/18, ECLI:EU:C:2020:1029.

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

- Barbou des Places S., 2020, *Covid-19: le renforcement des contrôles aux frontières Schengen*, «Le club des juristes», <https://blog.leclubdesjuristes.com/la-libre-circulation-des-personnes-dans-lunion-europeenne-a-lepreuve-de-la-covid-19/> (consultazione: 26/04/2021).
- Bendel P., 2021, *Fresh start or false start? The New Pact on Migration and Asylum*, «ASILE Forum», <https://www.asileproject.eu/fresh-start-or-false-start-the-new-pact-on-migration-and-asylum/> (consultazione: 26/04/2021).
- Bonetti P., 2020, *Gli effetti giuridici della pandemia del Coronavirus sulla condizione degli stranieri*, «Federalismi» <https://federalismi.it/AppOpenFilePDF.cfm?artid=43525&dpath=document&dfile=20052020193209.pdf&content=Gli%2Beffetti%2Bgiuridici%2B%2Bdella%2Bpandemia%2Bdel%2BCoronavirus%2Bsulla%2Bcondizione%2Bdegli%2Bstranieri%2B%2D%2Bstato%2B%2D%2Bpaper%2B%2D%2B> (consultazione: 26/04/2021).
- Borraccetti M., 2020, *La gestione delle frontiere ai tempi del coronavirus*, «Quaderni Costituzionali», 2:433-436.
- Borraccetti M., 2021, *Il nuovo Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo: continuità o discontinuità con il passato?*, «Diritto, Immigrazione e Cittadinanza» <https://www.dirittoimmigrazionecittadinanza.it/archivio-saggi-commenti/saggi/fascicolo-n-1-2021-1/702-il-nuovo-patto-europeo-sull-immigrazione-e-l-asilo-continuita-o-discontinuita-col-passato/file> (consultazione: 26/04/2021).
- Brosset E., 2020, *Le droit de l'Union européenne des pandémies à l'épreuve de la crise de la Covid-1: entre confinement et déconfinement*, «Revue trimestrielle de droit européen» 56.3:493-507.
- Caggiano G., 2020a, *Scritti sul diritto europeo dell'immigrazione*, Torino, Giappichelli.
- Caggiano G., 2020b, *Covid-19. Ripristino delle frontiere, misure restrittive della mobilità e protezione internazionale: limiti della competenza dell'Unione e dei diritti delle persone nello stato di emergenza*, i Post di AISDUE, II, Sezione "Coronavirus e diritto dell'Unione".
- Caggiano G., 2017, *Are you Syrians? Il diritto europeo delle migrazioni dopo la fine dell'emergenza alla frontiera orientale dell'Unione*, «Freedom, Security & Justice: European Legal Studies» 2:7-25.
- Cancellaro F., 2020, *Dagli hotspot ai "porti chiusi": quali rimedi per la libertà "sequestrata" alla frontiera?*, «Diritto penale contemporaneo» 3:428-444.
- Cannizzaro E., 2017, *Denialism as the Supreme Expression of Realism, A Quick Comment on NF v. European Council*, «European Papers» 2.1:251-257, <https://www.aisdue.eu/web/wp-content/uploads/2020/04/Post-Giandonato-Caggiano-coronavirus.pdf> (consultazione: 26/04/2021).
- Cannizzaro E., 2021, *The Value of the EU International Values*, in W. Th. Douma, C. Eckes, P. Van Elsuwege, E. Kassoti, A. Ott, R. A. Wessel, New York, Springer.
- Carrera S., Cortinovis R., 2019, *Search and rescue, disembarkation and relocation arrangements in the Mediterranean Sailing Away from Responsibility?*, «CEPS Paper» 10, <https://www.ceps>.

- eu/ceps-publications/search-and-rescue-disembarkation-and-relocation-arrangements-in-the-mediterranean/ (Consultazione: 26/04/2021).
- Carrera S., Luk N. C., 2020, «In the Name of COVID-19: Schengen Internal Border Controls and Travel Restrictions in the EU», Study Requested by the LIBE Committee of the European Parliament, <https://www.sipotra.it/wp-content/uploads/2020/10/In-the-Name-of-COVID-19-An-Assessment-of-the-Schengen-Internal-Border-Controls-and-Travel-Restrictions-in-the-EU-1.pdf> (consultazione 10/09/2022).
- Casolari F., 2020, *Prime considerazioni sull'azione dell'Unione ai tempi del Coronavirus*, «Eurojus», <http://rivista.eurojus.it/wp-content/uploads/pdf/Casolari-coronavirus.pdf> (consultazione: 26/04/2021).
- Cassarino J.-P., Marin L., 2020, *The New Pact on Migration and Asylum: Turning European Union Territory into a non-Territory*, «EU Law Analysis», eulawanalysis.blogspot.com/2020/11/the-new-pact-on-migration-and-asylum.html (consultazione 26/04/2021).
- Ceccorulli M., 2019, *Back to Schengen: the collective securitisation of the EU free-border area*, «West European Politics» 42. 2:302-322.
- Celoria E., 2020, *Stranieri trattenuti alle frontiere esterne dell'Unione: il quadro di garanzie individuato dalla Corte di giustizia e le sfide del Nuovo patto sulle migrazioni e l'asilo*, «European Papers» 5.3:1385-1390.
- Chetail V., 2020, *Crisis Without Borders: What Does International Law Say About Border Closure in the Context of Covid-19?*, www.frontiersin.org/articles/10.3389/fpos.2020.606307/full (consultazione: 26/04/2021).
- Cornelisse G., 2022, *Border Control and the Right to Liberty in the Pact: A False Promise of 'Certainty, Clarity and Decent Conditions'?*, in Thym D. (Ed.), *Reforming the Common European Asylum System, Opportunities, Pitfalls, and Downsides of the Commission Proposals for a New Pact on Migration and Asylum*, Nomos, Baden Baden, 61-80.
- Corsi C., 2020, *Migranti e immigrati di fronte all'emergenza coronavirus: tra vecchie e nuove fragilità*, «Diritto Pubblico», 3:901-942.
- Cortinovis R., 2021, *Pushbacks and lack of accountability at the Greek-Turkish borders*, «CEPS Papers» 01, https://www.ceps.eu/wp-content/uploads/2021/02/LSE2021-01_Pushbacks-and-lack-of-accountability-at-the-Greek-Turkish-border.pdf (consultazione: 26/04/2021).
- De Bruycker P., 2020, *The New Pact on Migration and Asylum: What it is not and what it could have been*, «EU Immigration and Asylum Law and Policy», <https://eumigrationlawblog.eu/the-new-pact-on-migration-and-asylum-what-it-is-not-and-what-it-could-have-been/> (consultazione: 26/04/2021).
- De Pasquale P., 2020, *Il Patto per la migrazione e l'asilo: più ombre che luci*, «I Post di AISDUE» II, <https://www.aisdue.eu/web/wp-content/uploads/2020/10/Patrizia-De-Pasquale.pdf> (consultazione: 26/04/2021).

- Dicle Ergin A., 2020, *What Happened at the Greece-Turkey Border in early 2020?: A Legal Analysis*, «Verfassungsblog», <https://verfassungsblog.de/what-happened-at-the-greece-turkey-border-in-early-2020/> (consultazione: 26/04/2020).
- Duez D., 2021, *Frontières et migrations: les Européens au défi de la solidarité*, «Revue Diplomatique» 12:57-62.
- Favilli C., 2020, *Il patto europeo sulla migrazione e l'asilo "c'è qualcosa di nuovo, anzi di antico"*, «Questione Giustizia», <https://www.questionegiustizia.it/articolo/il-patto-europeo-sulla-migrazione-e-l-asilo-c-e-qualcosa-di-nuovo-anzi-d-antico> (consultazione: 26/04/2021).
- Di Federico G., 2020, *COVID-19 and Labour Law: Free Movement of Healthcare Personnel within the EU*, «Italian Labour Law E-Journal», <https://illej.unibo.it/article/view/10789>.
- Di Stasi A., Serena Rossi L. (eds.), 2020, *Lo spazio di libertà sicurezza e giustizia. A vent'anni dal Consiglio europeo di Tampere*, Napoli, Editoriale scientifica.
- Di Pascale A., 2020, *Respingimento dello straniero e controlli delle frontiere interne ed esterne nel diritto dell'UE*, «Diritto, Immigrazione e Cittadinanza», 2, 2020.
- Di Pascale A., 2020, *Il nuovo Patto per l'immigrazione e asilo: scontentare tutti per accontentare tutti*, «Eurojus», <http://rivista.eurojus.it/il-nuovo-patto-per-limmigrazione-e-asilo-scontentare-tutti-per-accontentare-tutti/> (consultazione: 26/04/2021).
- Eliantonio M., Stefan O., 2021, *The elusive legitimacy of EU soft law: an analysis into consultation and participation in the process of adopting COVID-19 soft law in the EU*, «European Journal of Risk Regulation» 12.1:159-175.
- Fantinato M., 2019, *EU Regional Disembarkation Arrangements in the Mediterranean: Between the Outsourcing of Search and Rescue Services and the Externalisation of Sea Border Management*, «The Italian Yearbook of International Law» 28.1:63-76.
- Favilli C., 2016, *La cooperazione UE-Turchia per contenere il flusso dei migranti e richiedenti asilo: obiettivo riuscito?*, «Diritto umani e diritto internazionale» 2:405-420.
- Favilli C., 2021, *La solidarietà flessibile e l'inflessibile centralità del sistema Dublino*, «Diritti umani e diritto internazionale» 15.1:85-102.
- Fazzini A., 2021, *Diritti fantastici e dove trovarli. La crisi di Ceuta e l'insostenibilità delle politiche migratorie europee*, «Sidiblog», <http://www.sidiblog.org/2021/06/16/diritti-fantastici-e-dove-trovarli-la-crisi-di-ceuta-e-linsostenibilita-delle-politiche-migratorie-europee/> (consultazione 10.09.2022).
- Fiengo G., 2021, *Il rispetto della Rule of law: gli inquietanti provvedimenti adottati in Ungheria al tempo del COVID-19 e i meccanismi di reazione dell'Unione europea*, in Tufano M. L., Pugliese S., D'ariento M. (a cura di), *Sovranazionalità e sovranismo in tempo di covid-19*, Cacucci Editore, Bari, 331-342.
- Fioravanti C., 2020, *Deroghe, eccezioni e urgenza d'intervento: il processo decisionale nell'emergenza sanitaria*, «Eurojus», rivista.eurojus.it/wp-content/uploads/pdf/Fioravanti-processo-decisionale-e-emergenza-sanitaria.pdf (consultazione: 26/04/2021).

- Gatta F. L., 2021, *Between Rule of Law and Reputation: Frontex's withdrawal from Hungary*, «Verfassungsblog», <https://verfassungsblog.de/between-rule-of-law-and-reputation/> (consultazione: 26/04/2021).
- Ghezelbash D., Feith Tan N., 2020, *The End of the Right to Seek Asylum? COVID-19 and the Future of Refugee Protection*, EUI RSCAS, 2020/55, «Migration Policy Centre», EUI, <https://cadmus.eui.eu/handle/1814/68175>.
- Gronendijk K., Guild E., Minderhoud P. (Eds.), *In Search of Europe's Borders*, The Hague-London-New York, Kluwer Law International, 2003.
- Ippolito F., 2016, *La tragedia delle frontiere europee*, «European Papers» 1.4:653-664.
- Jakuleviciene L., 2020, *Re-decoration of existing practices? Proposed screening procedures at the EU external borders*, «EU Immigration and Asylum Law and Policy» eumigrationlawblog.eu/re-decoration-of-existing-practices-proposed-screening-procedures-at-the-eu-external-borders (consultazione 26/04/2021).
- Jacqué J. P., 2020, *L'Union à l'épreuve de la Pandémie*, «Revue trimestrielle de droit européen» 56.2:175-180.
- Joannon B., Pope S., Welander M., 2020, *New Pact on Migration: An Exacerbation of Past Failures in Shiny New Packaging*, <https://www.law.ox.ac.uk/research-subject-groups/centre-criminology/centreborder-criminologies/blog/2020/09/new-pact>.
- Lang A., 2018, *Cittadino dell'Unione e straniero, libera circolazione delle persone e immigrazione: una matrice dalle molte combinazioni*, in Nesi G. (a cura di), *Migrazione e diritto internazionale: verso il superamento dell'emergenza?*, Napoli, Editoriale scientifica, 99-117.
- Lanneau R., 2021, *The Commission's proposal for a new Independent Monitoring Mechanism at the external border of the EU: a necessary but limited mechanism*, «EU Immigration and Asylum Law and Policy», eumigrationlawblog.eu/the-commissions-proposal-for-a-new-independent-monitoring-mechanism-at-the-external-border-of-the-eu-a-necessary-but-limited-mechanism/ (consultazione 26/04/2021).
- Lenzerini F., 2021, *The Management of Refugee Flows in Times of Pandemic: COVID-19 and Beyond*, «Diritti umani e diritto internazionale» 15.1:5-36.
- Liguori A., 2021, *Il nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo e la cooperazione dell'Unione europea con i Paesi terzi: niente di nuovo sotto il sole?*, «Diritti umani e diritto internazionale» 15.1:67-84.
- Liguori A., 2019, *Migration Law and the Externalization of Border Controls: European State responsibility*, Abingdon e New York, Routledge Focus.
- McAdam J., 2020, *A Watching Brief on the Impacts of COVID-19 on the World's Displaced People*, «International journal of refugee law» 32.2:364-366.
- Montaldo S., 2020, *The COVID-19 Emergency and the Reintroduction of Internal Border Controls in the Schengen Area: Never Let a Serious Crisis Go to Waste*, «European Papers», *European Forum*, <https://www.europeanpapers.eu/en/europeanforum/covid-19-emergency-and-reintroduction-internal-border-controls-schengen-area> (consultazione: 26/04/2021).

- Moreno-Lax V., 2015, *The Legality of the "Safe Third Country" Notion Contested: Insights from the Law of Treaties*, in Goodwin-Gill G.S. and Weckel P. (eds), *Migration and Refugee Protection in the 21st Century: International Legal Aspects*, Leiden/Boston, Martinus Nijhoff.
- Nascimbene B., 1995, *Da Schengen a Maastricht. Apertura delle frontiere, cooperazione giudiziaria e di polizia*, Milano, Giuffrè.
- Nascimbene B., Di Pascale A., 2020, *State sovereignty vs. migrants' individual rights: looking for a new balance*, <https://eulawlive.com/weekend-edition/weekend-edition-no40/> (consultazione: 26/04/2021).
- Olivier S. R., 2020, *Free Movement of Workers in the Light of the COVID-19 Sanitary Crisis: From Restrictive Selection to Selective Mobility*, «European Papers» 5.1:613-619.
- Peers S., 2020, *First analysis of the EU's new asylum proposals*, «EU Law Analysis», <http://eulawanalysis.blogspot.com/2020/09/first-analysis-of-eus-new-asylum.html> (consultazione: 26/04/2021).
- Pijnenburg A., Gammeltoft-Hansen T. e Rijken C. (eds.), 2018, *Controlling Migration through International Cooperation*, «European Journal of Migration and Law» (special issue) 20.4.
- Pitea C., *La nozione di «Paese di origine sicuro» e il suo impatto sulle garanzie per i richiedenti protezione internazionale in Italia*, «Rivista di diritto internazionale», 2019.
- Pocar F., 2020, *I settant'anni dell'Unione europea nella pandemia 2020*, «Eurojus», <http://rivista.eurojus.it/i-settantanni-dellunione-europea-nella-pandemia/> (consultazione: 26/04/2021).
- Riccardi L., 2020, *Alla ricerca di un bilanciamento tra la protezione dei diritti fondamentali nell'ambito dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia e gli interessi nazionali: il Covid-19 alla prova dei fatti*, «Freedom, Security & Justice: European Legal Studies» 2:153-180.
- Rojas D., 2020, *L'état de droit en période Covid-19 : l'Union européenne mise à l'épreuve*, «Revue trimestrielle de droit européen» 3:531-550.
- Rolando F., 2020, *La tutela della salute nel diritto dell'Unione europea e la risposta dell'UE all'emergenza Covid-19*, in *L'emergenza sanitaria Covid-19 e il diritto dell'Unione europea. La crisi, la cura, le prospettive*, «Eurojus.it», numero speciale, <http://rivista.eurojus.it/lemergenza-sanitaria-covid-19-e-il-diritto-dellunione-europea-la-crisi-la-cura-le-prospettive/> (consultazione: 26/04/2021).
- Sanogo A. K., 2020, *La politique migratoire européenne à l'épreuve du Coronavirus : le droit d'asile en réanimation?*, «Civitas Europa» 45:185-205.
- Santos Vara J., 2021, Pascual Matellán L., *The Externalisation of EU Migration Policies: The Implications Arising from the Transfer of Responsibilities to Third Countries*, in Douma W. Th., Eckes C., Van Elsuwege P., Kassoti E., Ott A., Wessel R. A., 2021, *The Evolving Nature of EU External Relations Law*, New York: 315-331.
- Spagnolo A., *Un gioco delle parti sulla pelle delle persone. L'insostenibilità delle ragioni greche, turche ed europee nella crisi migratoria in corso*, «Sidiblog», <http://www.sidiblog.org/2020/03/14/un-gioco-delle-parti-sulla-pelle-delle-persone-linsostenibilita>

ta-delle-ragioni-greche-turche-ed-europee-nella-crisi-migratoria-in-corso/ (consultazione 10/09/2022).

Spitaleri F., 2020, *Covid-19 e ripristino dei controlli alle frontiere interne*, «Il Diritto dell'Unione Europea» 2:389-414.

Stefan O., 2020, *COVID-19 Soft Law: Voluminous, Effective, Legitimate? A Research Agenda*, «European Papers» 5.1:663-67.

Thym D., 2020, *Travel Bans in Europe: A Legal Appraisal*, «Verfassungsblog», <https://verfassungsblog.de/travel-bans-in-europe-a-legal-appraisal/> (consultazione: 26/04/2021).

Thym D., 2020, *European Realpolitik: Legislative Uncertainties and Operational Pitfalls of the 'New' Pact on Migration and Asylum*, «EU Immigration and Asylum Law and Policy», <https://eumigrationlawblog.eu/european-realpolitik-legislative-uncertainties-und-operational-pitfalls-of-the-new-pact-on-migration-and-asylum/>, (consultazione: 26/04/2021).

Thym D., 2022, *Never-Ending Story? Political Dynamics, Legislative Uncertainties, and Practical Drawbacks of the 'New' Pact on Migration and Asylum*, in Thym D. (ed.), *Reforming the Common European Asylum System, Opportunities, Pitfalls, and Downsides of the Commission Proposals for a New Pact on Migration and Asylum*, Nomos, Baden Baden, 11-32.

Tsourdi L., 2020, *COVID-19, Asylum in the EU, and the Great Expectations of Solidarity*, *International Journal of Refugee Law*» 32.2:374-380.

Vedsted-Hansen J., 2020, *Admissibility, border procedures and safe country notions*, Forum on the new EU Pact on Migration and Asylum in light of the UN GCR, «Asile», www.asileproject.eu/admissibility-border-procedures-and-safe-country-notions/ (consultazione: 26/04/2021)

Vitiello D., 2020, *Le frontiere esterne dell'Unione europea*, Bari, Cacucci.