

## **La riammissione informale dall'Italia alla Slovenia sulla base dell'Accordo bilaterale Italia - Slovenia e le riammissioni a catena verso la Slovenia e la Croazia**

L'accordo bilaterale Italia - Slovenia per la riammissione delle persone alla frontiera, firmato a Roma il 3 settembre 1996, contiene previsioni finalizzate a favorire la riammissione sul territorio dei due Stati sia di cittadini di uno dei due Stati contraenti sia cittadini di Stati terzi.

In primis occorre rilevare come tale Accordo risulti illegittimo per contrarietà al sistema costituzionale interno italiano e per violazione di normative interne.

E' infatti dubbia la legittimità nell'ordinamento italiano dell'Accordo bilaterale fra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica di Slovenia sulla riammissione delle persone alla frontiera, firmato a Roma il 3 settembre 1996 e di ogni altro analogo tipo di accordi intergovernativi per due ordini di ragioni:

- nonostante abbiano infatti una chiara natura politica, essi non sono stati ratificati con legge di autorizzazione alla ratifica ai sensi dell'art. 80 Cost.;
- in quanto accordi intergovernativi stipulati in forma semplificata, in ogni caso essi non possono prevedere modifiche alle leggi vigenti in Italia (altro caso in cui l'art. 80 Cost. prevede la preventiva legge di autorizzazione alla ratifica) e dunque essi neppure possono derogare alle norme di fonte primaria dell'ordinamento giuridico italiano

In ogni caso, anche volendo prescindere da ogni ulteriore valutazione sui profili di illegittimità dell'Accordo di riammissione è pacifico che ne è esclusa appunto l'applicazione ai rifugiati riconosciuti ai sensi della Convenzione di Ginevra (all'epoca la nozione di protezione sussidiaria ancora non esisteva) come chiaramente enunciato all'articolo 2 del medesimo Accordo. Del tutto priva di pregio sotto il profilo dell'analisi giuridica sarebbe l'obiezione in base alla quale l'accordo fa riferimento ai rifugiati e non ai richiedenti asilo giacché come è noto, il riconoscimento dello status di rifugiato (e di protezione sussidiaria) è un procedimento di riconoscimento di un diritto soggettivo perfetto i cui

presupposti che lo straniero chiede appunto di accertare. Non v'è pertanto alcuna possibilità di distinguere in modo arbitrario ed illegittimo tra richiedenti protezione e rifugiati riconosciuti dovendosi comunque garantire in ogni caso l'accesso alla procedura di asilo allo straniero che appunto chiede il riconoscimento dello status di rifugiato.

Inoltre, va evidenziato come l'espressione, contenuta nell'Accordo in relazione alle riammissioni attuate "senza formalità" (art. 6) non può certo essere intesa nel senso che la riammissione possa avvenire senza l'emanazione di un provvedimento amministrativo in quanto in quanto è indiscutibile che l'azione posta in essere dalla pubblica sicurezza attraverso l'accompagnamento forzato in Slovenia produce effetti sulla situazione giuridica dei soggetti interessati.

Nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico e delle disposizioni specifiche di cui alla L. 241/90 e successive modifiche, il provvedimento di riammissione va motivato in fatto e in diritto, seppure succintamente va notificato all'interessato e, anche se immediatamente esecutivo, deve essere impugnabile di fronte all'autorità giudiziaria.

Trattandosi di provvedimento che comporta di fatto una forma di accompagnamento alla frontiera, che la Corte costituzionale nella sent. n. 105/2001 ha qualificato come provvedimento restrittivo della libertà personale, esso deve comportare comunque una preventiva convalida giudiziaria ai sensi dell'art. 13 della Costituzione, così come del resto previsto dagli artt. 10, comma 2-bis, e 13, comma 5-bis d. lgs. n. 286/1998, rispettivamente per lo straniero respinto dal questore e per lo straniero espulso.

In ogni caso la riammissione, al pari del respingimento, deve ritenersi vietata in caso di richiesta di asilo (art. 10, comma 4 d. lgs. n. 286/1998) e di persona che nello Stato di rinvio non è coperta dal rischio di essere inviata verso altro Stato in cui potrebbe subire persecuzioni o torture (art. 19, comi 1 e 1-bis d. lgs. n. 286/1998)

Si evidenzia peraltro che l'art. 10 ter d. lgs. n. 286/1998, espressamente applicabile in caso di attraversamento irregolare sia di una frontiera interna che di una frontiera esterna, prevede, oltre a precisi obblighi identificativi, la preventiva informazione sulle possibilità di presentare domanda di protezione internazionale.

L'espressione "senza formalità" di cui all'art.6 dell'Accordo va correttamente inteso non dunque nel senso che è possibile effettuare la riammissione del cittadino straniero senza l'emanazione di alcun provvedimento (il che

costituirebbe quantomeno una modificazione di leggi e dovrebbe essere pertanto sottoposto a legge di autorizzazione alla ratifica ai sensi dell'art. 80 Cost.) bensì nel senso che le procedure di segnalazione e di coordinamento delle operazioni di riammissione tra le autorità italiane e quelle slovene possono avvenire in modalità semplificate, senza particolari appesantimenti procedurali.

Sebbene la possibilità di applicare tali accordi di riammissione sia prevista tanto dal diritto dell'Unione Europea (art. 6 Direttiva 2008/115/CE) quanto dal diritto nazionale (art. 13 c. 14 ter d.lgs. 286/98) è evidente che l'esecuzione della riammissione del cittadino straniero non possa mai avvenire in violazione delle norme che compongono il Sistema Comune Europeo di Asilo e il cd. Codice Frontiere Schengen<sup>1</sup>, e in tutti i casi in cui la riammissione comporti una violazione dei diritti umani fondamentali e/o il rischio di respingimenti a catena verso Stati terzi.

Peraltro proprio il cd. Codice Frontiere Schengen contiene precise disposizioni sia per il ripristino temporaneo dei controlli alle frontiere interne (Capo II artt. 25 – 35), sia per le modalità di effettuazione delle verifiche alla frontiera e dei respingimenti in caso di ripristino dei controlli alla frontiere interne (art. 14).

Il diritto degli Stati di respingere coloro che siano sprovvisti di permesso all'ingresso e di espellere chi non ha titolo per rimanere sul territorio nazionale, seppur lecito in quanto espressione del principio di sovranità statale, trova dei precisi limiti<sup>2</sup>. Gli Stati hanno l'obbligo di riconoscere, garantire e proteggere i diritti umani delle persone che si trovano sotto la propria giurisdizione<sup>3</sup> nonché il dovere di rispettare i trattati sui diritti umani e di non trasformarli in norme prive di efficacia<sup>4</sup>.

La Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (Corte EDU), nel corso degli anni, è intervenuta per rendere vincolante il principio di non respingimento per tutti gli Stati aderenti; in particolare, secondo la Corte EDU gli artt. 2 e 3 della Convenzione includono il divieto di espellere o estradare qualcuno verso luoghi ove questi diritti correrebbero il rischio di essere violati

---

<sup>1</sup> Regolamento 2016/399/UE

<sup>2</sup> Con sentenza pronunciata nel caso Hirsi c. Italia, la Corte Europea dei Diritti Umani ha condannato l'Italia per il respingimento in Libia di 24 somali, operato dalle navi militari italiane in violazione dell'art. 3 della Convenzione europea dei diritti umani, perché la Libia non offriva alcuna garanzia di trattamento secondo gli standard internazionali dei richiedenti asilo e dei rifugiati e li esponeva anzi ad un rimpatrio forzato. In tale occasione la Corte ha sottolineato che anche gli atti posti in essere in alto mare possono integrare una violazione del principio di non refoulement, in virtù della efficacia extraterritoriale di tale principio.

<sup>3</sup> Cfr. art. 1 Cedu, art. 2 Pidcp, art. 1 cCadup, art. 1 Cadu, oltre all'art. 3 Convenzione contro la tortura.

<sup>4</sup> Soering c. Regno Unito Ricorso n. 14038/88, par. 87 cfr.  
<https://hudoc.echr.coe.int/fre#%7B%22itemid%22:%5B%22001-57619%22%7D>

In virtù degli effetti extraterritoriali che si riconoscono alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'Uomo e delle libertà fondamentali, gli Stati rispondono degli obblighi da essa imposti anche quando non provvedono ad impedirne la violazione da parte di uno Stato terzo. Nel recente caso **M.A. e altri c. Lituania, (Ricorso n. 59793/17)**<sup>5</sup> la Corte Edu ha condannato la Lituania per violazione dell'art. 3 della Cedu (trattamenti inumani e degradanti) per non aver consentito ad alcuni cittadini ceceni di accedere alla procedura di riconoscimento della protezione internazionale presso la frontiera con la Bielorussia e per aver di fatto causato l'espulsione di tali cittadini nel loro Paese di origine dove sono stati sottoposti a tortura.

E ancora, con la pronuncia resa dalla Grande Camera della Corte Edu nel caso Ilias e Ahmed contro Ungheria<sup>6</sup>, la Corte ha ritenuto sussistente la violazione dell'art. 3 della Cedu per l'espulsione di due richiedenti asilo verso la Serbia e, successivamente, verso la Macedonia e la Grecia.

L'art. 4, Protocollo n. 4 della Cedu sancisce inoltre il divieto di espulsioni collettive di stranieri<sup>7</sup>. In base alle disposizioni sopra citate, gli stati membri dell'UE, pur avendo il diritto di controllare le proprie frontiere e regolare l'afflusso dei migranti nei propri territori, hanno l'obbligo di rispettare il principio di non *refoulement* e non possono, indipendentemente dall'uso della forza, operare respingimenti collettivi.

Gli Stati membri dell'UE sono altresì tenuti a garantire il rispetto del diritto d'asilo, sancito dalla Convenzione di Ginevra del 1951, dalla Carta dei diritti fondamentali dell'UE (art. 18)<sup>8</sup> e dall'insieme di norme che compongono il sistema comune europeo sull'asilo<sup>9</sup>

Gli Stati sono quindi obbligati a permettere a chiunque voglia richiedere asilo nei propri territori di poterlo fare, informarlo sulla procedura d'asilo esistente in

---

<sup>5</sup> M.A. and Others v. Lithuania (no. 59793/17), sentenza 11 Dicembre 2018

<sup>6</sup> Ilias and Ahmed v. Hungary, ricorso no. 47287/15, sentenza 21 Novembre 2019

<sup>7</sup> Il protocollo addizionale tuttavia non è stato sottoscritto dalla Grecia

<sup>8</sup> L'art. 18 della Carta recita: *“Il diritto di asilo è garantito nel rispetto delle norme stabilite dalla convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 e dal protocollo del 31 gennaio 1967, relativi allo status dei rifugiati, e a norma del trattato sull'Unione europea e del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (...)”*.

<sup>9</sup> La Direttiva Procedure, la Direttiva Qualifiche, la Direttiva Accoglienza, il Regolamento Dublino, il Regolamento Eurodac.

una lingua da lui/lei comprensibile, esaminare ogni domanda in modo<sup>10</sup> individuale e dare l'opportunità ad un ricorso effettivo<sup>11</sup>.

Sulla base dei fatti e delle testimonianze sopra esposti, si possono riscontrare numerose violazioni della normativa internazionale ed europea da parte dell'Italia e/o della Slovenia, in particolare:

### **1. Violazione della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, art. 13 – diritto a un ricorso effettivo**

L'art. 13 della CEDU stabilisce che “ogni persona i cui diritti e le cui libertà riconosciuti nella presente Convenzione siano stati violati, ha diritto a un ricorso effettivo davanti a un'istanza nazionale, anche quando la violazione sia stata commessa da persone che agiscono nell'esercizio delle loro funzioni ufficiali”.

I respingimenti subiti, definiti dalle autorità italiane come riammissioni, sono a tutti gli effetti respingimenti collettivi informali, operati sulla base di decisioni delle autorità di frontiera non scritte, in nessun modo formalmente notificate o portate ad effettiva conoscenza dei respinti e, in quanto tali, in alcun modo contestabili e impugnabili di fronte alle autorità giurisdizionali astrattamente competenti.

I cittadini stranieri respinti non hanno avuto inoltre modo di comprendere le operazioni messe in atto dalle autorità di frontiera in quanto non è stato loro fornito alcun servizio di interpretariato né di orientamento ai diritti.

Di fatto, non è stato avviato alcun formale procedimento amministrativo sulle singole posizioni degli interessati, come al contrario previsto dalla legge, e pertanto gli stessi non hanno avuto, in nessuno stadio del respingimento, la possibilità di fare valere i propri diritti. E' dunque evidente come sia stato violato il loro diritto ad un ricorso effettivo di fronte ad un'istanza nazionale.

Del resto, come precisato dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, per essere effettivo, il rimedio richiesto dall'articolo 13, deve essere disponibile sia nella prassi così come in diritto, in particolare, nel senso che il suo esercizio non deve essere ingiustificatamente ostacolato da atti o omissioni delle autorità dello Stato convenuto (si veda *Çakıcı c. Turchia* [GC], n. 23657/94, § 112, CEDU 1999-IV). Le modalità con cui sono stati realizzati i respingimenti, al contrario,

---

<sup>10</sup> Lo stesso codice Schengen fa salvi, nel preambolo 36, nell'attuazione del regolamento, il rispetto degli obblighi degli Stati membri in materia di protezione internazionale e di non respingimento (art. 3) e obbliga al rispetto dei diritti fondamentali (art. 4).

<sup>11</sup> Artt. 6 e 8 Direttiva Procedure, 2013/32/UE

hanno oggettivamente reso impossibile per i cittadini stranieri l'esercizio di qualsivoglia diritto di difesa. Gli stessi, infatti, non sono stati messi in grado di esperire efficacemente alcun rimedio giurisdizionale avverso il loro respingimento che permettesse di impedire la realizzazione delle violazioni delle norme della Convenzione

## **2. Violazione della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, art. 3 – divieto di trattamenti inumani o degradanti**

Ai sensi dell'art. 3 della CEDU, “nessuno può essere sottoposto a tortura né a pene o trattamenti inumani o degradanti”.

I migranti riammessi dall'Italia verso la Slovenia e poi dalla Slovenia verso la Croazia vengono successivamente trasferiti in Serbia o in Bosnia.

Le condizioni in cui molti migranti sono costretti a vivere in Bosnia e in Serbia, nonché le violenze sistematiche di cui sono vittima possono considerarsi alla stregua di “trattamenti inumani o degradanti” vietati dall'art. 3 della CEDU (si veda tra le altre la sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo *Tarakhel c. Svizzera* [GC], n. 29217/12).

## **3. Violazione del Regolamento (UE) n. 2016/399 (Codice Frontiere Schengen), artt. 3 e 4 – richiedenti protezione internazionale e non respingimento**

In base a quanto disposto dall'art. 3 del Codice Frontiere Schengen: “Il presente regolamento si applica a chiunque attraversi le frontiere interne o esterne di uno Stato membro, senza pregiudizio: a) dei diritti dei beneficiari del diritto alla libera circolazione ai sensi del diritto unionale; b) dei diritti dei rifugiati e di coloro che richiedono protezione internazionale, in particolare per quanto concerne il non respingimento”.

Il successivo articolo 4 dispone che “In sede di applicazione del presente regolamento, gli Stati membri agiscono nel pieno rispetto del pertinente diritto unionale, compresa la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, del pertinente diritto internazionale, compresa la convenzione relativa allo status dei rifugiati firmata a Ginevra il 28 luglio 1951, degli obblighi inerenti all'accesso alla protezione internazionale, in particolare il principio di non-refoulement (non respingimento), e dei diritti fondamentali. Conformemente ai principi generali del diritto unionale, le decisioni adottate ai sensi del presente regolamento devono essere adottate su base individuale”.

La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea stabilisce che “le espulsioni collettive sono vietate” (art. 19, co. 1).

#### **4. Violazione del Regolamento (UE) n. 2016/399 (Codice Frontiere Schengen), art. 14 – respingimento**

L'art. 14 prescrive che in caso di respingimento "Il provvedimento motivato indicante le ragioni precise del respingimento è notificato a mezzo del modello uniforme di cui all'allegato V, parte B, compilato dall'autorità che, secondo la legislazione nazionale, è competente a disporre il respingimento. Il modello uniforme compilato è consegnato al cittadino di paese terzo interessato, il quale accusa ricevuta del provvedimento a mezzo del medesimo modello uniforme. Le persone respinte hanno il diritto di presentare ricorso. I ricorsi sono disciplinati conformemente alla legislazione nazionale. Al cittadino di paese terzo sono altresì consegnate indicazioni scritte riguardanti punti di contatto in grado di fornire informazioni su rappresentanti competenti ad agire per conto del cittadino di paese terzo a norma della legislazione nazionale".

Dunque, anche nei casi in cui le autorità di frontiera ritengano sussistere i presupposti per l'adozione di un provvedimento di respingimento, esso dovrà sottostare alle disposizioni del citato art. 14 del Regolamento n. 2016/399 e il provvedimento motivato dovrà essere consegnato al cittadino di Paese terzo.

#### **5. Violazioni del Regolamento (UE) n. 604/2013 (Regolamento Dublino III), artt. 3, 4, 6-11:**

Come noto, il Regolamento Dublino III, nelle tre versioni succedutesi nel tempo (dalla Convenzione del 1990 al Regolamento del 2013) è uno dei pilastri della politica dell'Unione sull'asilo che, soprattutto dopo l'introduzione del principio della libera circolazione delle persone, necessitava di un intervento regolatore.

Con il Regolamento del 2013 viene rinforzato il ruolo del Regolamento nell'ambito delle politiche dell'asilo dell'Unione, così che nel considerando n. 2 si afferma che *"Una politica comune nel settore dell'asilo, che preveda un sistema europeo comune di asilo (CEAS), costituisce un elemento fondamentale dell'obiettivo dell'Unione europea di istituire progressivamente uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia aperto a quanti, spinti dalle circostanze, cercano legittimamente protezione nell'Unione."* e il considerando n. 3 sancisce altresì che *"nessuno sia rinvitato in un paese nel quale rischia di essere nuovamente esposto alla persecuzione, in ottemperanza al principio di «non respingimento» (non-refoulement)*

L'art. 3 (Accesso alla procedura di esame di una domanda di protezione internazionale) prevede che *"gli Stati membri esaminano qualsiasi domanda di protezione internazionale presentata da un cittadino di un paese terzo o da un apolide sul territorio di qualunque Stato membro, compreso alla frontiera e nelle zone di transito"* mentre l'art. 4 (Diritto di informazione) stabilisce il

diritto del richiedente protezione internazionale all'informazione sulle norme previste dal Regolamento stesso; tali informazioni devono essere fornite al richiedente per iscritto in una lingua che il richiedente comprende o che ragionevolmente si suppone a lui comprensibile, utilizzando l'opuscolo comune redatto dalla Commissione europea.

Il criterio del Regolamento più frequentemente applicato, anche se non giuridicamente prioritario, ma divenuto di larghissima applicazione in ragione della natura dei flussi migratori è l'art. 13 che così prevederecita:

*" Quando è accertato, sulla base degli elementi di prova e delle circostanze indiziarie di cui ai due elenchi menzionati all'articolo 22, paragrafo 3, del presente regolamento, inclusi i dati di cui al regolamento (UE) n. 603/2013, che il richiedente ha varcato illegalmente, per via terrestre, marittima o aerea, in provenienza da un paese terzo, la frontiera di uno Stato membro, lo Stato membro in questione è competente per l'esame della domanda di protezione internazionale."*

L'individuazione del Paese competente ad esaminare la domanda di protezione internazionale presentata nel territorio di uno Stato o alla frontiera è dunque disciplinata in modo assai preciso dal Regolamento che esclude in modo tassativo che possano trovare applicazione principi e procedure contenute negli Accordi di riammissione inter-statale che, come sopra illustrato, possono trovare applicazione del tutto residuale, nei limiti imposti dalla citata Direttiva 2008/115/CE, e comunque in ogni caso solo se attuati in conformità all'ordinamento complessivo dell'Unione in materia di immigrazione ed asilo, ai soli casi di ingressi irregolari nel territorio di uno degli Stati confinanti da parte di un cittadino di uno Stato terzo non in regola con le norme sull'ingresso e il soggiorno. L'ammissione alla procedura del richiedente protezione internazionale e la definizione del Paese competente ad esaminare la sua domanda è materia del tutto estranea a detti Accordi e costituisce un gravissimo errore giuridico pretendere di darne applicazione in materia di protezione internazionale come ora sta accadendo sul confine italo-sloveno.

Aggiornato al 5 giugno 2020