

Data di pubblicazione: 30 giugno 2021

*Le riammissioni e i respingimenti dei cittadini extra-Ue verso i Paesi dei Balcani occidentali: quale tutela legale?*

CATERINA BOVE\*, ERMINIA RIZZI\*\*

SOMMARIO: 1. Una ricostruzione del contesto al confine terrestre orientale italiano ed ai porti Adriatici – 2. Un precedente importante: la sentenza della Corte EDU nel caso Sharifi e a. c. Italia e Grecia – 3. La prova di presenza delle persone respinte o riammesse ai confini interni ed esterni dell'Italia: una prova troppo spesso diabolica - 4. Effettività dell'informativa legale alle frontiere come chiave di accesso alla procedura di asilo e all'esame individuale delle istanze - 5. Profili di illegittimità delle riammissioni dal confine orientale terrestre italiano e dai porti adriatici.

**1. Una ricostruzione del contesto al confine terrestre orientale italiano ed ai porti Adriatici**

Nel corso del 2020, oltre 1.300 persone sono state riammesse dal confine orientale terrestre italiano di Trieste e Gorizia verso la Slovenia<sup>1</sup> in virtù

---

\* Caterina Bove è avvocatessa del Foro di Trieste, socia A.S.G.I. (Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione), autrice per ASGI dal 2017 del rapporto A.I.D.A (Asylum Information Database) sull'Italia, curato e pubblicato da E.C.R.E. (European Council on Refugees and Exiles).

\*\* Erminia Sabrina Rizzi, socia A.S.G.I. (Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione) ed operatrice legale in diritto dell'immigrazione, specializzata in protezione internazionale, tratta e sfruttamento, tutela dei minori.

<sup>1</sup> Cfr. intervento del Ministro dell'Interno, Luciana Lamorgese, visualizzabile al link <https://www.interno.gov.it/it/notizie/question-time-alla-camera-ministro-lamorgese-0>, minuto 3:00,

Le riammissioni e i respingimenti dei cittadini extra-ue verso i Paesi dei Balcani occidentali: quale tutela legale?

dell'Accordo bilaterale di riammissione firmato tra il Governo italiano e quello sloveno nel 1996 e mai sottoposto alla ratifica del Parlamento italiano, contrariamente a quanto previsto dall'art. 80 della Costituzione italiana per gli accordi, come quello di specie, di natura politica.

Un fenomeno che già nel 2018 e nel 2019 aveva sollevato preoccupazione ma era stato negato<sup>2</sup> o mantenuto in numeri contenuti<sup>3</sup>, nel 2020 ha assunto dimensioni via via più eclatanti, non nascoste ed anzi rivendicate dalle autorità pur nella loro aperta contrarietà al diritto vigente.

A partire da maggio del 2020, le richieste di supporto di coloro che si vedevano riportati indietro, a catena, lungo gli Stati della rotta balcanica fino ad essere respinti fuori dall'Unione Europea nel giro di poche ore dall'arrivo in Italia, si moltiplicavano, riferendo di non aver ricevuto alcun documento relativo alla procedura applicata e di non essere riusciti a far valere la propria volontà di domandare protezione internazionale. E così, ugualmente, le testimonianze di chi, per ciò che ancora oggi appare frutto

---

in occasione del quale la Ministra precisa che il numero esatto delle persone riammesse nel 2020 è 1.301.

<sup>2</sup> Nel 2018, di fronte all'allarme lanciato dall' Ics Ufficio Rifugiati, associazione preposta all'accoglienza dei richiedenti asilo a Trieste, la Questura di Trieste rispondeva che ad essere riammessi in Slovenia erano solo “*i migranti che hanno espresso al personale della Polizia di Stato la volontà di non richiedere asilo politico*” e che “*l'intera procedura viene documentata con provvedimento formale anche alla presenza di interpreti esterni all'organizzazione della Polizia di Stato e impiegati come mediatori culturali?*”. Cfr. *Il caso migranti a Trieste, "Qui come Claviere, riconsegnati alla Slovenia". La Polizia: "Tutto regolare"*, 2 Novembre 2018, consultabile al link [https://www.repubblica.it/cronaca/2018/11/02/news/migranti\\_repingimenti\\_illegittimi\\_italia\\_slovenia-210610293](https://www.repubblica.it/cronaca/2018/11/02/news/migranti_repingimenti_illegittimi_italia_slovenia-210610293).

<sup>3</sup> Il rapporto di Amnesty International, “Pushed to the Edge”, pubblicato nel marzo del 2019, è uno dei primi rapporti ufficiali in cui si legge che “(.) La Slovenia, e in alcuni casi l'Italia, respingono sommariamente le persone entrate irregolarmente dalla rotta balcanica e ignorano la loro volontà di domandare asilo (.)”, pubblicato nel marzo del 2019, in <https://www.amnesty.org/download/Documents/EUR0599642019ENGLISH.PDF>, pag. 6.

di una scelta casuale, veniva accolto in Italia ma vedeva accompagnare verso furgoni della polizia italiana e poi sparire, compagni di viaggio, cugini, zii e talvolta nipoti.

Nel giugno del 2020, l'Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione inviava una lettera aperta al Governo e all'UNHCR riferendo delle testimonianze raccolte dalle persone respinte alla frontiera terrestre italo-slovena, concordi nel riportare la negazione del diritto d'asilo, costituzionalmente protetto<sup>4</sup>.

La posizione del Governo non tardava ad essere esplicitata: il 24 luglio del 2020 il Ministero dell'Interno, rispondendo con una nota scritta all'interpellanza urgente presentata in Parlamento<sup>5</sup>, confermava che le riammissioni informali al confine orientale terrestre avvenivano senza provvedimenti formali e, soprattutto, affermava che esse venivano attuate anche nei confronti di coloro che manifestavano, ed eventualmente registravano, l'intenzione di chiedere protezione internazionale<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> Lettera dell'ASGI al Governo e all'UNHCR sulle riammissioni informali dei cittadini extra UE da confine orientale italiano verso la Slovenia, poi a catena in Croazia e quindi fuori dall'PUE, in Bosnia o in Serbia, 5 giugno 2020, in [https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2020/06/lettera-aperta-riammissioni\\_5-giugno-2020.pdf](https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2020/06/lettera-aperta-riammissioni_5-giugno-2020.pdf)

<sup>5</sup> Interpellanza urgente 2/00861 presentata dal Parlamentare Riccardo Magi il 14.7.2020, consultabile al link <https://aic.camera.it/aic/scheda.html?core=aic&numero=2/00861&ramo=CAMERA&leg=18>

<sup>6</sup> Risposta del Ministero dell'Interno alla interpellanza urgente dell'On. Riccardo Magi, in <https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2020/08/Risposta-interpellanza-rotta-balcamica.pdf>, nella quale il Governo precisa anche che “(..) qualora ricorrano i presupposti per la richiesta di riammissione e la stessa venga accolta dalle autorità slovene non si provvede all'invio in Questura per la formalizzazione dell'istanza di protezione (..)”.

Le riammissioni e i respingimenti dei cittadini extra-ue verso i Paesi dei Balcani occidentali: quale tutela legale?

Il 18.1.2021 il Tribunale di Roma, adito d'urgenza da un cittadino pakistano il quale riferiva di aver subito un respingimento indiretto dall'Italia alla Bosnia, giudicava illecite le procedure di riammissione informale attuate al confine orientale italiano verso la Slovenia<sup>7</sup>.

Il Tribunale osservava che tali procedure erano attuate in chiara violazione delle norme internazionali, europee, ed interne che regolano l'accesso al diritto d'asilo e del Regolamento (UE) n. 604/2013, cd. Dublino III, il quale disciplina modalità, criteri e garanzie nella individuazione degli Stati membri competenti ad esaminare e prendere in carico le richieste di asilo presentate da cittadini stranieri. Inoltre, il Tribunale ravvisava la violazione del diritto di difesa stante l'assenza di provvedimenti scritti utili ad esperire un rimedio effettivo contro la procedura subita e ancora, ritenendo che le violenze attuate lungo la rotta balcanica ai danni dei cittadini migranti, in particolare al confine croato, costituissero o dovessero costituire fatto notorio per le autorità italiane, e che la riammissione in Slovenia non si esauriva in tale stato ma era parte di un meccanismo di riammissioni a catena fino alle porte dell'Unione Europea, riteneva altresì sussistente la violazione del principio di non refoulement e del divieto di trattamenti inumani e degradanti, per avere le autorità italiane esposto la persona riammessa al rischio di subire gravi violenze.

Sulla base di ciò, il Tribunale riconosceva il diritto dell'interessato a fare ingresso in Italia in piena attuazione del diritto d'asilo sancito dall'art. 10

---

<sup>7</sup> Tribunale di Roma, ordinanza cautelare del 18.1.2021, in [https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2021/01/Tribunale-Roma\\_RG-564202020.pdf](https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2021/01/Tribunale-Roma_RG-564202020.pdf)

comma 3 della Costituzione italiana il cui esercizio gli era stato negato al momento dell'ingresso in Italia.

Il ricorrente otteneva un visto di ingresso e riusciva ad esercitare il suo diritto di asilo in Italia.

Dopo alcuni mesi, tuttavia, con decisione pubblicata il 3 maggio 2021, il Tribunale di Roma accoglieva il reclamo presentato dal Ministero dell'interno, rimasto contumace in primo grado, avverso la citata ordinanza rilevando come l'assenza delle impronte del ricorrente nei registri di polizia quali Eurodac e Afis, impedisse di dimostrare il suo effettivo arrivo in Italia nel 2020 e che nulla potesse dimostrare, oltre alle sue dichiarazioni, l'avvenuta sua riammissione in Slovenia, dunque la sua legittimazione attiva nel procedimento cautelare.

La pronuncia e l'attenzione mediatica nel frattempo sviluppatasi sulla condizione dei migranti al campo di Lipa e più in generale in Bosnia, spingeva il governo a sospendere, sin da Gennaio del 2021, le procedure di riammissione verso la Slovenia, ancora sospese nel momento in cui si scrive.

Tuttavia, a giugno del 2021, il Direttore Centrale della Polizia di frontiera in visita a Trieste ha annunciato in conferenza stampa la ripresa dei pattugliamenti misti sul confine italo sloveno e la possibile ripresa delle procedure di riammissione<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Rotta balcanica, «possibile riavvio delle riammissioni in Slovenia», in <https://ilpiccolo.gelocal.it/trieste/cronaca/2021/06/10/news/rotta-balcanica-il-direttore-centrale-della-polizia-delle-frontiere-in-visita-a-trieste-per-stringere-nuova-collaborazione-con-gli-agenti-sloveni-1.40374638>, 10 Giugno 2021.

Le riammissioni e i respingimenti dei cittadini extra-ue verso i Paesi dei Balcani occidentali: quale tutela legale?

Nel mentre, ciò che accadeva ai porti adriatici non era -e non è- tuttavia dissimile.

Anche in conseguenza dell'Accordo firmato dall'Unione Europea con la Turchia nel marzo del 2016, delle criticità del sistema di asilo in Grecia, della condizione dei migranti nei paesi della rotta balcanica e dei respingimenti a catena, negli ultimi anni gli arrivi di cittadini stranieri extra Ue attraverso la rotta adriatica sono aumentati.

Eppure, quanto accade ai porti risulta ancora poco noto e i valichi di frontiera dei porti adriatici rappresentano delle zone d'ombra dove prassi illegittime si svolgono in una condizione di sostanziale discrezionalità ed invisibilità.

Negli ultimi anni, le azioni di monitoraggio e le richieste di accesso civico generalizzato (F.O.I.A.) inviate da diverse associazioni, tra cui ASGI, hanno rilevato un numero significativo di riammissioni effettuate dalle autorità italiane dai porti di Venezia, Ancona, Bari e Brindisi verso i porti greci di Patrasso e Igoumenitsa, ma anche di respingimenti verso Paesi extra Ue, quest'ultimi avvenuti, secondo le informazioni e le testimonianze raccolte, principalmente verso l'Albania ma anche verso il Montenegro o verso Paesi fuori dall'area Schengen, come la Croazia.

Secondo i dati del Ministero dell'Interno, recentemente pubblicati dalla rivista *Altreconomia*<sup>9</sup>, dal 1° gennaio al 15 novembre 2020, sono stati 892 i cittadini stranieri respinti e 201 quelli riammessi dai porti adriatici.

---

<sup>9</sup> *Respingimenti e riammissioni via mare: la denuncia del Network porti adriatici*, consultabile al link <https://altreconomia.it/respingimenti-e-riammissioni-via-mare-la-denuncia-del-network-porti-adriatici/>, 3 Aprile 2021.

Nell'attuazione delle riammissioni verso la Grecia, l'Italia considera quale valida base giuridica l'accordo bilaterale di riammissione firmato nel 1999 ed entrato in vigore nel 2001, mai ratificato, al pari di quello con la Slovenia, dal Parlamento ai sensi dell'art. 80 Cost.

Dall'azione di monitoraggio, dai dati e dalle testimonianze raccolte, emerge come sia le riammissioni che i respingimenti avvengano con procedure informali attuate senza adeguata valutazione delle situazioni individuali, della minore età e della volontà di chiedere asilo.

## **2. Un precedente importante: la sentenza della Corte EDU nel caso Sharifi e a. c. Italia e Grecia**

Con sentenza del 21 ottobre 2014, caso *Sharifi e a. c. Italia e Grecia*, la Corte Europea dei diritti dell'Uomo ha condannato l'Italia per aver effettuato espulsioni collettive di richiedenti asilo verso un paese "non sicuro", la Grecia, stanti le gravi carenze strutturali del sistema di asilo di tale Paese. La Corte ravvisava la violazione del divieto di espulsioni collettive, del divieto di trattamenti inumani o degradanti e del diritto a un ricorso effettivo.

Le riammissioni attuate dalle autorità italiane dai porti adriatici avevano privato le persone interessate della possibilità di presentare una domanda di asilo, ed erano state eseguite senza alcun esame delle situazioni individuali e del rischio a cui sarebbero state esposte in caso di rinvio in Grecia.

Le riammissioni e i respingimenti dei cittadini extra-ue verso i Paesi dei Balcani occidentali: quale tutela legale?

In quell'occasione, la Corte EDU aveva rilevato che, per stabilire se la Grecia fosse effettivamente competente per la valutazione delle richieste di asilo, le autorità italiane avrebbero dovuto procedere ad un'analisi individuale della situazione di ognuno, non potendo essere alcuna forma di respingimento collettivo e indiscriminato giustificata in riferimento al sistema di Dublino, "la cui applicazione deve avvenire, in ogni caso, in modo compatibile con la Convenzione".

Con il caso Sharifi la Corte EDU ha stabilito che gli stati membri dell'Unione europea non possono ignorare o eludere i loro obblighi derivanti dal rispetto della Convenzione europea dei diritti dell'uomo quando attuano accordi bilaterali relativi al ritorno dei richiedenti asilo in un altro paese dell'Unione Europea.

In seguito alla sentenza è stata aperta la procedura di supervisione di fronte al Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, organo responsabile della supervisione dell'attuazione delle decisioni della Corte EDU negli Stati membri. Nel giugno del 2019 il Governo italiano aveva chiesto al Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa la chiusura della procedura in corso, sostenendo di aver adottato tutte le misure volte ad evitare il ripetersi delle violazioni che avevano condotto alla condanna dell'Italia. All'inizio del 2020, il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa ha respinto la richiesta del governo italiano ravvisando ancora l'esistenza di prassi illegittime<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Cfr. esame del Consiglio dei Ministri, Marzo 2020, in [https://hudoc.exec.coe.int/eng#{"fulltext":\["sharifi"\],"EXECIdentifier":\["00415559"\],"EXECDocumentTypeCollection":\["CEC"\]}](https://hudoc.exec.coe.int/eng#{)



### **3. La prova di presenza delle persone respinte o riammesse ai confini interni ed esterni dell'Italia: una prova troppo spesso diabolica**

Il caso Sharifi rappresenta un precedente interessante anche sotto altro aspetto.

In tale occasione la Corte EDU appurava che, mentre il governo italiano riferiva di riconoscere solo una tra le persone ricorrenti -in quanto propriamente identificata e registrata dalle autorità italiane- e di escludere dunque su questa base che gli altri ricorrenti fossero effettivamente giunti in Italia, la Grecia dava conto di come almeno tre delle persone ricorrenti risultavano, dai loro registri, riammesse in territorio greco dall'Italia<sup>11</sup>.

Tale circostanza, accertata grazie alla contraddittorietà delle produzioni documentali da parte dei due governi, smentiva chiaramente la tesi difensiva del governo italiano secondo la quale tutte le persone che giungono in frontiera sono sistematicamente identificate e tutti i loro dati inseriti in registri ufficiali.

Quanto avvenuto nel caso citato spinge a riflettere su un aspetto comune alle prassi riscontrate nei respingimenti ai porti adriatici e al confine

---

<sup>11</sup>Sentenza Sharifi, par. 220: “La Cour se doit de relever que l’affirmation du gouvernement italien selon laquelle seul M. Reza Karimi aurait atteint le territoire italien (paragraphe 12 ci-dessus) est contredite par les observations du gouvernement grec (paragraphe 13 ci-dessus), selon lesquelles trois autres requérants se seraient embarqués vers l’Italie et auraient été refoulés par les autorités italiennes avant de faire retour en Grèce en octobre 2008 ou en février 2009 (paragraphe 220), disponible all’indirizzo [https://budoc.echr.coe.int/eng#{'itemid':\['001-147287'\]}](https://budoc.echr.coe.int/eng#{'itemid':['001-147287']})”.

Le riammissioni e i respingimenti dei cittadini extra-ue verso i Paesi dei Balcani occidentali: quale tutela legale?

orientale terrestre: l'assenza di trasparenza e di procedure uniformi relative alla registrazione e identificazione degli stranieri che varcano i confini nazionali sprovvisti di titolo per soggiornarvi.

Nel caso Sharifi, le persone coinvolte nelle procedure in esame non erano state propriamente identificate.

Sovente inoltre accade che i dati delle persone giunte in frontiera siano raccolti in condizioni tali da non garantire l'assenza di errori di trascrizione: a causa delle difficoltà e della tipologia di viaggio affrontato gli interessati sono quasi sempre sprovvisti di documenti di identità e, d'altra parte, non restano in possesso di alcuna copia delle annotazioni e dei verbali di polizia utili anche a verificare la corrispondenza tra quanto dichiarato e quanto annotato.

In assenza di tale corrispondenza e della copia delle trascrizioni, i dati vengono registrati in forme non accessibili alle parti ma solo a chi quei dati li ha raccolti.

L'assenza o la mancata trasparenza sulla tipologia di registrazione, la quale si accompagna, in tutti i casi di riammissioni oggetto delle testimonianze raccolte, alla mancata consegna agli interessati di provvedimenti scritti sulla procedura applicata, pone a carico degli interessati un doppio limite al proprio diritto di difesa: dapprima impedisce di agire tempestivamente contro la procedura applicata interpellando un'autorità giudiziaria per richiedere la sospensione del trasferimento forzato e, dopo, costringe a produrre una prova di legittimazione attiva la quale, in assenza di riscontri oggettivi, diviene estremamente complessa, soggetta a valutazioni

discrezionali sulla testimonianza dell'interessato o alla disponibilità di eventuali ulteriori testimoni.

#### **4. Effettività dell'informativa legale alle frontiere come chiave di accesso alla procedura di asilo e all'esame individuale delle istanze**

A tutti coloro che accedono in frontiera sprovvisti di un titolo di soggiorno, la normativa vigente impone venga fornita una compiuta informativa sul diritto a presentare domanda di protezione internazionale. Per quanto qui di interesse, gli obblighi informativi sono prescritti dalla Direttiva 2013/32/UE, il cui art. 8 dispone che *“Qualora vi siano indicazioni che cittadini di paesi terzi o apolidi (..) presenti ai valichi di frontiera, comprese le zone di transito alle frontiere esterne, desiderino presentare una domanda di protezione internazionale, gli Stati membri forniscono loro informazioni sulla possibilità di farlo. (..) gli Stati membri garantiscono servizi di interpretazione nella misura necessaria per agevolare l'accesso alla procedura di asilo (..)”* e il cui considerando 26 precisa che *“ Al fine di garantire l'effettivo accesso alla procedura di esame, è opportuno che i pubblici ufficiali che per primi vengono a contatto con i richiedenti protezione internazionale, in particolare i pubblici ufficiali incaricati della sorveglianza delle frontiere terrestri o marittime o delle verifiche di frontiera, ricevano le pertinenti informazioni e la formazione necessaria per riconoscere e trattare le domande di protezione internazionale (..) Essi dovrebbero essere in grado di dare ai cittadini di paesi terzi o agli apolidi presenti sul territorio, compreso alla frontiera, (..) e che*

Le riammissioni e i respingimenti dei cittadini extra-ue verso i Paesi dei Balcani occidentali: quale tutela legale?

*manifestano l'intenzione di presentare una domanda di protezione internazionale, le pertinenti informazioni sulle modalità e sulle sedi per presentare l'istanza".*

Nell'ordinamento interno, l'art. 10 ter del D. lgs 286/98, dispone che allo straniero **“rintracciato in occasione dell'attraversamento irregolare della frontiera interna o esterna ovvero giunto nel territorio nazionale a seguito di operazioni di salvataggio in mare (..) sono (..) effettuate le operazioni di rilevamento fotodattiloscopico e segnaletico, (...) ed è assicurata l'informazione sulla procedura di protezione internazionale, sul programma di ricollocazione in altri Stati membri dell'Unione europea e sulla possibilità di ricorso al rimpatrio volontario assistito (..)”**.

Per quanto concerne chi manifesta la volontà di domandare protezione internazionale: l'art. 10 c. 1 del d. lgs 25/2008 dispone che *“(..) all'atto della presentazione della domanda l'ufficio di polizia competente a riceverla informa il richiedente della procedura da seguire, dei suoi diritti e doveri durante il procedimento e dei tempi e mezzi a sua disposizione per corredare la domanda degli elementi utili all'esame (..)”* e, al comma 1 bis, che *“Il personale dell'ufficio di polizia di cui al comma 1 riceve una formazione adeguata ai propri compiti e responsabilità' (..)”* mentre l'art. 4 del Regolamento (UE) n. 604/2013 prescrive che *“ Non appena sia presentata una domanda di protezione internazionale (..) in uno Stato membro, le autorità competenti dello stesso informano il richiedente dell'applicazione del presente regolamento, specificando in particolare:*

- a) le finalità del presente regolamento e le conseguenze dell'eventuale presentazione di un'altra domanda in uno Stato membro diverso, nonché le conseguenze dello spostarsi da uno Stato membro a un

- altro durante le fasi in cui si determina lo Stato membro competente ai sensi del presente regolamento e in cui è esaminata la domanda di protezione internazionale;
- b) i criteri di determinazione dello Stato membro competente, la gerarchia di tali criteri nelle varie fasi della procedura e la loro durata, compreso il fatto che una domanda di protezione internazionale presentata in uno Stato membro può comportare che tale Stato membro diventi competente ai sensi del presente regolamento anche se tale competenza non si basi su tali criteri;
  - c) (..) la possibilità di presentare informazioni relative alla presenza di familiari, parenti o persone legate da altri vincoli di parentela negli Stati membri (..);
  - d) la possibilità di impugnare una decisione di trasferimento e, ove applicabile, di chiedere la sospensione del trasferimento;
  - e) il fatto che le autorità competenti degli Stati membri possono scambiarsi dati relativi al richiedente al solo scopo di rispettare i loro obblighi derivanti dal presente regolamento;
  - f) il diritto di accesso ai propri dati e il diritto di chiedere che tali dati siano rettificati se inesatti o che siano cancellati se trattati illecitamente, nonché le procedure da seguire per esercitare tali diritti (..”.

Prescrivendo altresì al successivo art. 5 che con ogni richiedente sia effettuato un colloquio personale anche per la corretta comprensione delle informazioni rese ai sensi dell'art. 4.

Le riammissioni e i respingimenti dei cittadini extra-ue verso i Paesi dei Balcani occidentali: quale tutela legale?

Tali obblighi sussistono dunque nei confronti dei cittadini giunti irregolarmente alla frontiera e nei confronti di coloro che manifestano la volontà di chiedere protezione internazionale.

In una recente pronuncia la **Corte di Cassazione** ha ribadito la **stretta connessione esistente tra il rispetto degli obblighi informativi e l'effettività del diritto di accesso alla procedura di asilo**, entrambi negati dal valore attribuito ai cd. fogli notizie sovente sottoposti ai cittadini stranieri giunti in frontiera senza una previa o contestuale spiegazione sul significato della loro sottoscrizione (Corte di **Cassazione, sentenza 18189/2020 dd. 25.6.2020**).

Anche le pronunce assunte della Corte europea dei diritti umani nei confronti dell'Italia hanno evidenziato la centralità del rispetto degli obblighi informativi rispetto all'effettività del diritto di accesso all'asilo e all'esercizio dei diritti dei richiedenti la protezione internazionale e dei rifugiati (oltre alla citata sentenza del 21.10.2014 ric. 16643/09 Sharifi e altri c. Italia e Grecia, anche la sentenza 23.2.2012, ric. n. 27765/09 Hirsi Jamaa ed altri c. Italia; nonché decisione del 15.12.2016 della Grande Camera, sentenza Khlaifia e altri c. Italia).

D'altra parte, la Corte di Giustizia dell'Unione Europea ha in più occasioni avuto modo di chiarire che qualunque norma applicata per effetto del diritto eurounitario deve garantire l'efficacia di quest'ultimo, in particolar modo le norme in materia di libertà fondamentali<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> CGUE, Causa C-157/99, B.S.M. Geraets-Smits v. Stichting Ziekenfonds VGZ e H.T.M. Peerbooms c. Stichting CZ Groep Zorgverzekeringen, 12 luglio 2001, par 90,

Con specifico riferimento all'accesso alla procedura di riconoscimento della protezione internazionale, la Corte ha affermato che gli Stati membri devono assicurarsi che un richiedente abbia l'effettiva opportunità di presentare la domanda il più presto possibile e che le norme procedurali nazionali non devono rendere impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento giudiziario dell'Unione europea, così come non devono imporre normative che compromettano l'efficacia della Direttiva<sup>13</sup>.

Invero, la direttiva 2013/32/UE, recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca della protezione internazionale, obbliga gli Stati membri a garantire un **accesso effettivo alla procedura di esame e riconoscimento della protezione internazionale**.

L'art. 6 di tale direttiva rubricato "Accesso alla procedura" dispone che *"Quando chiunque presenti una domanda di protezione internazionale a un'autorità competente (...) la registrazione è effettuata entro tre giorni lavorativi dopo la presentazione della domanda (..)* e che: *"Se la domanda di protezione internazionale*

---

Causa C-205/99, Asociación Profesional de Empresas Navieras de Líneas Regulares (Anair) and Others v. Administración General del Estado, 20 febbraio 2002, par. 37.

<sup>13</sup> CGUE, C- 104/10, Patrick Kelly c. Università statale di Irlanda (University College, Dublino), 21 luglio 2011, par 33. Cfr. anche CGUE, rinvio pregiudiziale nella causa C-36/20 PPU, ove la Corte chiarisce che " (..) **L'articolo 26 della direttiva 2013/32 e l'articolo 8 della direttiva 2013/33 devono essere interpretati nel senso che un cittadino di un paese terzo in situazione irregolare che abbia manifestato la volontà di chiedere la protezione internazionale dinanzi a un'altra autorità», ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, secondo comma, della direttiva 2013/32, non può essere trattenuto per un motivo diverso da quelli previsti all'articolo 8, paragrafo 3, della direttiva 2013/33.**

Le riammissioni e i respingimenti dei cittadini extra-ue verso i Paesi dei Balcani occidentali: quale tutela legale?

*è presentata ad altre autorità preposte a ricevere tali domande ma non competenti per la registrazione a norma del diritto nazionale, gli Stati membri provvedono affinché la registrazione sia effettuata entro sei giorni lavorativi dopo la presentazione della domanda. Gli Stati membri provvedono affinché chiunque abbia presentato una domanda di protezione internazionale abbia un'effettiva possibilità di inoltrarla quanto prima. (..)*

Il Considerando 27 della Direttiva precisa inoltre che “(..) i cittadini di paesi terzi e gli apolidi che hanno espresso l'intenzione di chiedere protezione internazionale sono richiedenti protezione internazionale, essi dovrebbero adempiere gli obblighi e godere dei diritti conformemente alla presente direttiva e alla direttiva 2013/33/UE (..) recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale. A tal fine, gli Stati membri dovrebbero registrare il fatto che tali persone sono richiedenti protezione internazionale (..)

Anche il diritto interno prevede al riguardo che:

- la procedura per il riconoscimento della protezione internazionale inizia con la manifestazione di volontà di chiedere protezione internazionale la quale, ai sensi dell'art. 3 DPR 21/2015, può essere espressa anche in forma orale;
- fin dal momento della manifestazione di volontà di chiedere protezione internazionale, devono trovare applicazione sia le disposizioni relative alle misure di accoglienza (d. lgs. 142/2015), sia le garanzie procedurali previste dal d. lgs. 25/08;
- gli uffici della polizia di frontiera e le questure rientrano nel novero delle autorità preposte a ricevere le domande di protezione



internazionale ma non dispongono di alcun potere discrezionale di valutare la possibilità per un cittadino di un paese terzo di accedere alla relativa procedura (art. 3 del d. lgs 25/2008).

Nel descritto contesto, qualunque prassi, norma, o accordo attuato in maniera da rendere impossibile o estremamente difficile l'accesso alla procedura di asilo, o che limiti o comprometta –in assenza di traduzione e di mediazione cultural – l'effettività dell'informativa circa la possibilità e le modalità di presentazione della domanda di asilo, si pone in contrasto con la normativa europea (e interna) che garantisce l'accesso alla procedura di esame della domanda di protezione internazionale.

#### **5. Profili di illegittimità delle riammissioni dal confine orientale terrestre italiano e dai porti adriatici**

Al rispetto degli obblighi informativi in frontiera deve -o dovrebbe- seguire la presa in carico della eventuale manifestazione di volontà di chiedere protezione internazionale poiché, ai sensi dell'art 3 della Direttiva procedure 2013/32/UE, tale direttiva si applica a tutte le domande di protezione internazionale presentate nel territorio, compreso alla frontiera ai sensi dell'art. 3 par. 1 del Regolamento (UE) n. 604/2013, Dublino III, 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, nonché l'attivazione delle specifiche garanzie ad essa collegate, in primis di quelle previste rispetto al diritto di rimanere nello Stato membro durante l'esame

Le riammissioni e i respingimenti dei cittadini extra-ue verso i Paesi dei Balcani occidentali: quale tutela legale?

della domanda<sup>14</sup>, l'attivazione delle misure di accoglienza<sup>15</sup>, e delle procedure e delle garanzie previste dal Regolamento Dublino III.

Tra queste ultime, giova ricordare che il Regolamento citato impone agli Stati di valutare l'insicurezza dello Stato di destinazione prevedendo, al suo articolo 3 che “(..) *Qualora sia impossibile trasferire un richiedente verso lo Stato membro inizialmente designato come competente in quanto si hanno fondati motivi di ritenere che sussistono carenze sistemiche nella procedura di asilo e nelle condizioni di accoglienza dei richiedenti in tale Stato membro, che implicino il rischio di un trattamento inumano o degradante ai sensi dell'articolo 4 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, lo Stato membro che ha avviato la procedura di determinazione dello Stato membro competente prosegue l'esame dei criteri di cui al capo III per verificare se un altro Stato membro possa essere designato come competente (..)*”; insicurezza che, come chiarito dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea, va valutata anche in assenza di carenze sistemiche del sistema asilo, e prevede, al suo art. 27, il diritto ad un ricorso effettivo contro un'eventuale decisione di trasferimento prescrivendo quale garanzia minima da adottare negli ordinamenti dei singoli Stati che gli interessati abbiano la possibilità di richiedere la sospensione del trasferimento e attendere la decisione degli organi giurisdizionali sul punto.

Più in generale, anche nei confronti di chi, debitamente informato, non manifesti la volontà di chiedere asilo, le modalità di riammissione,

---

<sup>14</sup> Art. 9 Direttiva Procedure 2013/32/UE e art. 7 d. lgs n. 25/2008.

<sup>15</sup> Direttiva 2013/32/UE e d. lgs n. 142/2015.

eventualmente informale<sup>16</sup>, non dovrebbero mai recare -contrariamente alle prassi riscontrate nelle riammissioni in Slovenia e in Grecia- violazioni di leggi vigenti.

Esse non dovrebbero mai essere attuate in violazione del principio di *refoulement*, anche indiretto, e dell'art 3 Cedu, il quale, nel vietare la sottoposizione a tortura o a trattamenti inumani o degradanti, riceve come noto applicazione anche extraterritoriale, impedendo di esporre le persone interessate da trasferimenti fuori dallo Stato al rischio di subire tali trattamenti nel Paese (o nei Paesi) di destinazione.

Esse inoltre non dovrebbero mai essere attuate senza previo esame delle situazioni individuali, equivalendo o assumendo la forma di espulsioni collettive, vietate dall'art. 4 del Protocollo Addizionale n. 4 alla CEDU.

Inoltre, il relativo procedimento non dovrebbe mai concludersi se non con provvedimento scritto, motivato e consegnato allo straniero<sup>17</sup>, tale da

---

<sup>16</sup> Come da Art. 6 dell'accordo bilaterale di riammissione firmato tra Italia e Slovenia, e Art. 5 accordo di riammissione firmato tra Italia e Grecia.

<sup>17</sup> L'art. 2 della L. 241/90 dispone che "(..) Ove il procedimento consegua obbligatoriamente ad un'istanza, ovvero debba essere iniziato d'ufficio, le pubbliche amministrazioni hanno il dovere di concluderlo mediante l'adozione di un provvedimento espresso. Se ravvisano la manifesta irricevibilità, inammissibilità, improcedibilità o infondatezza della domanda, le pubbliche amministrazioni concludono il procedimento con un provvedimento espresso redatto in forma semplificata, la cui motivazione può consistere in un sintetico riferimento al punto di fatto o di diritto ritenuto risolutivo. (..) e l'art. 3 della medesima legge prescrive che "1. Ogni provvedimento amministrativo, compresi quelli concernenti l'organizzazione amministrativa, lo svolgimento dei pubblici concorsi ed il personale, deve essere motivato, salvo che nelle ipotesi previste dal comma. 2. La motivazione deve indicare i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione dell'amministrazione, in relazione alle risultanze dell'istruttoria. 3. La motivazione non è richiesta per gli atti normativi e per quelli a contenuto generale. (..) 4. In ogni atto notificato al destinatario devono essere indicati il termine e l'autorità cui è possibile ricorrere. (..)".

Le riammissioni e i respingimenti dei cittadini extra-ue verso i Paesi dei Balcani occidentali: quale tutela legale?

consentire agli interessati di esperire i diritti di difesa e il diritto ad un ricorso effettivo, tutelato dall'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea e dell'art. 13 della Cedu<sup>18</sup>.

Ancora, ove le medesime comportino limitazioni alla libertà personale, come avviene certamente in caso di accompagnamento coattivo alla frontiera secondo quanto precisato dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 105/2001<sup>19</sup>, il trasporto e la consegna ad autorità straniere e il trattenimento nei traghetti prima e durante l'esecuzione della riammissione, esse devono essere attuate nel rispetto dell'art. 13 Cost. dunque con doppia riserva di legge e giurisdizione.

\*\*\*

Le prassi illustrate e risultanti dalle testimonianze raccolte dalle ONG impegnate nel documentare quanto avviene lungo la rotta balcanica si

---

<sup>18</sup> L'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, comma 1, dispone che "Ogni individuo i cui diritti e le cui libertà garantiti dal diritto dell'Unione siano stati violati ha diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice, nel rispetto delle condizioni previste nel presente articolo".

<sup>19</sup> La **Corte Costituzionale** ha già avuto modo di precisare, con la **sentenza n. 105/2001**, che "la traduzione del rimpatriando con foglio di via obbligatorio è misura incidente sulla libertà personale ... Infine, in una fattispecie assai vicina a quelle attuali, nella sentenza n. 62 del 1994, l'espulsione con accompagnamento alla frontiera a mezzo della forza pubblica dello straniero (..) è stata ritenuta misura incidente sulla libertà personale, (..) ... è comunque la forza del precetto costituzionale dell'articolo 13 a imporre una accezione piena del controllo che spetta al giudice della convalida: un controllo che non può fermarsi ai margini del procedimento di espulsione, ma deve investire i motivi che hanno indotto l'amministrazione procedente a disporre quella peculiare modalità esecutiva dell'espulsione – l'accompagnamento alla frontiera – che è causa immediata della limitazione della libertà personale dello straniero e insieme fondamento della successiva misura del trattenimento."

Caterina Bove, Erminia Rizzi

discostano sensibilmente dai descritti criteri di legalità e le criticità rappresentate circa l'assenza di chiare procedure di identificazione e di registrazione e l'informalità delle riammissioni, come attuate, rendono l'esercizio del diritto di difesa delle persone coinvolte un diritto riservato a pochi.