

**LE RIAMMISSIONI DI CITTADINI STRANIERI A VENTIMIGLIA (GIUGNO 2015)
PROFILI DI ILLEGITTIMITA'**



I. LA DESCRIZIONE DEI FATTI

A partire dall'11 giugno 2015, il confine Italia-Francia di Ventimiglia è stato interessato da un notevole numero di riammissioni di migranti, cittadini di Stati non appartenenti all'UE, che sono stati prima bloccati sul territorio francese o all'ingresso del territorio francese e poi riammessi su quello italiano, verosimilmente sulla base dell'**Accordo bilaterale** fra il Governo della Repubblica

italiana e il Governo della Repubblica francese sulla cooperazione transfrontaliera in materia di polizia e dogana firmato a Chambéry il 03.10.1997.

Il 24/25 giugno la nostra organizzazione ha effettuato un sopralluogo e ha rilevato quanto segue.

Alla **stazione ferroviaria** di Ventimiglia sono presenti circa 200 persone migranti che dormono in un campo provvisorio allestito dalla Croce Rossa in alcuni locali inutilizzati adiacenti alla stessa stazione. La maggior parte di loro sono di nazionalità sudanese ed eritrea, hanno già provato più volte a passare il confine con la Francia e quasi tutti non sono stati identificati né in Italia né in Francia. Quasi nessuno di loro ha presentato domanda di asilo in Italia. Circa il 5 o 10% sono minori non accompagnati che condividono all'interno del campo provvisorio i medesimi spazi degli adulti. Vengono bloccati dalle forze di polizia francesi sul treno dopo l'ingresso in Francia oppure alla stazione Garavan o a quella di Nizza (individuati nelle sale di attesa ovvero sui binari dei treni in partenza), ma sono numerosi i casi di persone fermate a Parigi e riportate a Ventimiglia. In tutti i casi, i cittadini stranieri riportano di un'assoluta impossibilità di comunicare con la polizia francese e, quindi, di esprimere tra l'altro l'eventuale volontà di richiedere asilo o di dichiarare la propria minore età. In tutti i casi il fermo del cittadino straniero sul treno in territorio francese avviene sulla base di controlli non rivolti a tutti i presenti, ma basati sul riscontro visivo di alcune caratteristiche somatiche.

Varie sono le **modalità di riconsegna**:

1. alcuni cittadini stranieri vengono fermati sul treno, costretti a scendere alla successiva fermata, bloccati in attesa che arrivi il treno in direzione opposta e semplicemente fatti risalire su quest'ultimo senza alcuna riconsegna alla polizia italiana;
2. la maggior parte viene trattenuta alcune ore dalla polizia francese, radunata in gruppo e riportata al confine con l'Italia con automezzi francesi e riconsegnati alla polizia italiana presso il valico di frontiera interno italo-francese di Ponte San Luigi che dista pochi km da Ventimiglia. In tale caso ai cittadini stranieri riammessi viene richiesto nome, cognome, nazionalità e data di nascita, senza, tuttavia, che venga effettuato alcun rilievo fotodattiloscopico degli stessi;
3. viceversa alcuni cittadini stranieri dopo essere intercettati sul territorio francese vengono riaccompagnati sul territorio italiano da automezzi della polizia francese e lasciati su una delle strade che attraversano il confine italo-francese sulle colline sopra Ventimiglia senza alcuna riconsegna alle forze dell'ordine italiane, tanto da costringere i cittadini stranieri ad alcune ore di cammino per raggiungere Ventimiglia.

Nei casi di riconsegna molto spesso il transito dal territorio italiano viene presunto dalla gendarmerie francese sulla base di **pochi indizi**: il possesso del biglietto ferroviario oppure di

scontrini o ricevute di negozi italiani. Tuttavia molti cittadini stranieri riportano di essersi liberati del biglietto e di ogni altra traccia prima di essere fermati dalle forze dell'ordine francesi.

Alcuni **minori non accompagnanti**, anche di un'età apparente di circa 12 anni, raccontano di aver attraversato la frontiera più volte e di essere stati riconsegnati dalla gendarmerie francese alle forze di polizia italiane: senza alcun accertamento medico verrebbero considerati maggiorenni oppure affidati a un adulto (o un minore considerato tale), così da non essere considerati minori non accompagnati.

Alcuni cittadini stranieri, inoltre, riportano che avrebbero voluto **chiedere protezione internazionale in Francia**, ma che la gendarmerie francese non ha dato loro la possibilità di farlo. In un caso la persona è riuscita a esprimere la volontà di richiedere la domanda di asilo, è stato effettuato il fotosegnalamento completo (di tutte le dita della mano), gli è stato consegnato un foglio scritto in francese con l'indicazione dell'indirizzo dell'associazione France Terre d'asile ma ciò nonostante è stato riammesso sul territorio italiano.

Molto simile è apparsa la situazione al valico di frontiera interna italo-francese di **ponte San Ludovico**, ossia uno dei due passaggi principali di frontiera su strada statale. È il luogo mediaticamente più esposto, vi sono alcuni presidi di organizzazioni italiane e francesi. Al 24 giugno erano presenti in territorio italiano circa 150 persone migranti (si sono avuti picchi di 400), ai quali la Croce rossa fornisce acqua, alimenti ed assistenza sanitaria. Sono presenti alcuni bagni chimici e alcune docce di acqua dolce. I cittadini stranieri dormono sugli scogli o sul marciapiede antistante, senza letti né brandine. Durante la giornata i cittadini stranieri rimangono sugli scogli esposti alla luce solare, salvo alcune coperture di fortuna come ombrelloni e teli. I cittadini stranieri presenti hanno in passato più volte tentato di attraversare la frontiera a piedi o con automezzi privati e sono stati riportati sul territorio italiano con o senza riconsegna alle forze dell'ordine italiane e con o senza indizi documentali dell'attraversamento del territorio italiano, secondo quindi le modalità già sopra descritte. **Al confine**, le automobili giungono al varco in entrambe le direzioni ad una velocità di circa 15/20 km orari. Nella direzione verso la Francia ci sono una decina di agenti della gendarmerie in piedi sul ciglio della strada che osservano l'abitacolo di ogni singola autovettura e fermano quelle che ospitano persone con caratteristiche somatiche di origine africana. Vengono inoltre fermati e ispezionati tutti i furgoncini cabinati e i camion.

In conclusione, i cittadini stranieri sono stati fermati dalle forze di polizia francese anche a molto lontano dalla frontiera (molti anche a Parigi); non è imprevedibile il modo in cui la gendarmerie riporti la persona sul territorio italiano e, in particolare, se chiedi alle persone fermate i dati personali, se tali dati personali vengano registrati, se chiedi loro indizi formali del passaggio sul territorio italiano (scontrini, biglietti, etc), se il riaccompagnamento sul territorio italiano sia

realizzato o meno con la consegna della persona alle forze dell'ordine italiane. In ogni caso, si tratta di persone che non vengono identificate, non vengono informate dei propri diritti, non ricevono alcun atto amministrativo da parte delle forze di polizia francese o italiana e di cui viene ignorata l'eventuale condizione di richiedenti protezione internazionale o di minori stranieri non accompagnati.

II ESPOSIZIONE DELLE VIOLAZIONI RISCONTRABILI

1 Violazione da parte dell'Italia e della Francia dell'articolo 13 della Convenzione Europea sui Diritti dell'Uomo (CEDU), che 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 dai ricorrenti 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 EDU, 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 Çakıcıv. Turchia [GC], n. 23657/94, § 112, CEDU 1999-IV). Le modalità con cui sono stati realizzati i respingimenti, al contrario, hanno oggettivamente **reso impossibile** per i ricorrenti 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 da parte dell'Italia e della Francia dell'articolo 4 del protocollo IV CEDU che recita " *Le espulsioni collettive di stranieri sono vietate*".

I fatti documentati descrivono inequivocabilmente come non vi sia stato, ad opera delle autorità italiane e francesi, alcun formale esame della situazione personale di ciascun cittadino straniero respinto, un esame che abbia preso in considerazione in maniera reale e differenziata, le singole posizioni giuridiche nonché le singole condizioni sanitarie e/o di vulnerabilità degli interessati. Si noti invero come, in molti casi, non si sia provveduto **neppure all'identificazione** di questi ultimi.

Gruppi eterogenei di persone sono stati intercettati e collettivamente respinti, ossia coattivamente deportati in Italia. Non vi è stata distinzione a seconda che si trattasse di minorenni, richiedenti asilo ovvero di migranti economici. La decisione di respingere – adottata presumibilmente in virtù dell'Accordo bilaterale– ha riguardato sempre il gruppo nel suo complesso. Gli interessati versano in una condizione del tutto simile a quella indicata nella sentenza della Corte EDU nella causa Hirsi Jamaa e altri c. Italia – Grande Chambre – sentenza dd 23 febbraio 2012 (ricorso n. 27765/09) nella parte in cui recita: “[...] *È indubbio che i ricorrenti non sono stati oggetto di alcuna procedura di identificazione da parte delle autorità italiane, che si sono limitate a far salire tutti i migranti intercettati sulle navi militari e a sbarcarli sulle coste libiche. Inoltre, la Corte osserva che il personale a bordo delle navi militari non aveva la formazione necessaria per condurre colloqui individuali e non era assistito da interpreti e consulenti giuridici. Questo basta alla Corte per escludere l'esistenza di garanzie sufficienti che attestino che la situazione individuale di ciascuna delle persone interessate è stata presa in considerazione in maniera reale e differenziata*”.

3. Violazione da parte della Francia del Reg. 562/2006 (Codice Frontiere Schengen), artt.

20-21-22: divieto di ripristino dei controlli sistematici: Non vi è chiusura formale dei valichi di frontiera interna italo-francese, ma applicazione di accordi bilaterali di cooperazione transfrontaliera in materia di polizia e dogana, che comportano, tra l'altro, anche obblighi di riammissione di cittadini di Stati terzi. Non sono formalmente ripristinati i controlli sistematici ai valichi di frontiera, tuttavia può affermarsi che questi vengano effettuati (in modo sistematico) non su tutte le persone ma soltanto su alcune persone individuate sulla base del racial profiling. Quindi può affermarsi che sono stati ripristinati i controlli sistematici (violazione Schengen) con metodo discriminatorio (violazione direttiva antidiscriminazione).

4. Violazione da parte della Francia degli artt. 23-24-27 del Reg. 562/2006 (Codice Frontiere Schengen): Più precisamente l'art. 23 del Codice Frontiere Schengen prevede al suo primo comma che: “*In caso di minaccia grave per l'ordine pubblico o la sicurezza interna, uno*

Stato membro può in via eccezionale ripristinare il controllo di frontiera alle sue frontiere interne per un periodo limitato a una durata massima di trenta giorni o per la durata prevedibile della minaccia grave se essa supera i trenta giorni, secondo la procedura di cui all'articolo 24 o, in caso di urgenza, secondo la procedura di cui all'articolo 25". Occorre considerare come l'afflusso di migranti, nell'ordine delle poche centinaia e in modo assolutamente pacifico e tranquillo, non possa essere considerato in alcun modo una minaccia all'ordine pubblico o alla sicurezza interna della Francia. In tal modo per effettuare il ripristino dei controlli sistematici al valico di frontiera interno italo-francese la Francia avrebbe dovuto seguire la procedura espressamente indicata dall'art. 24 Reg. 562/2006, in quanto in nessun modo poteva configurarsi una azione urgenze e darne, ai sensi dell'art. 27 Reg. 562/2006, comunicazione al Parlamento Europeo.

5. Violazione dell'art. 13 Reg. 562/2006 (Codice Frontiere Schengen): il quale prescrive che in caso di respingimento *"Il provvedimento motivato indicante le ragioni precise del respingimento è notificato a mezzo del modello uniforme di cui allegato V, parte B, compilato dall'autorità che, secondo la legislazione nazionale, è competente a disporre il respingimento. Il modello uniforme è consegnato al cittadino di paese terzo interessato"*. 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 senza alcun dubbio alle disposizioni del citato art. 13 del Regolamento (CE) n.562/2006 e il provvedimento motivato dovrà essere consegnato al cittadino di Paese terzo. Se è vero, infatti, che tale norma si applica soltanto ai respingimenti alle frontiere esterne, è anche vero che si vi è stato di fatto da parte francese un ripristino dei controlli ai valichi di frontiera interni. Anche a tali controlli, pertanto, deve applicarsi la medesima norma sui respingimenti, come altresì è previsto dall'art. 28 dello stesso Regolamento.

6. Violazioni specifiche da parte della Francia del Regolamento Dublino 604/2013 Ue per il respingimento di minori stranieri non accompagnati e di richiedenti asilo: Si sono riscontrati numerosi casi di respingimenti verso l'Italia di minori non accompagnati e di cittadini stranieri che giunti in Francia avevano espresso la volontà di richiedere asilo. Le riammissioni avvengono presumibilmente per applicazione dell'accordo Chambery del 03.10.1997 che, tuttavia, esclude l'applicazione dello stesso a chiunque manifesti in qualunque modo una richiesta di protezione internazionale. Allo stesso modo, in applicazione della normativa italiana e francese, è plausibile pensare che gli stessi governi ritengano inapplicabile l'accordo di Chambery ai minori stranieri non accompagnati. È, quindi, plausibile ritenere che la gendarmerie francese non raccolga le richieste di protezione internazionale al fine di poter considerare applicabile il suddetto accordo. Per le stesse

ragioni è plausibile ipotizzare che la gendarmerie attribuisca la maggiore età a molti minori non accompagnati oppure che li consideri accompagnati in seguito ad un estemporaneo affidamento ad un adulto o a un minore considerato maggiorenne. In ogni caso in queste vicende la Francia ha violato le procedure e i criteri previsti per la determinazione dello Stato competente ad esaminare la domanda di asilo dei minori previste dagli artt. 7, 8, 9, 10, 11 del Regolamento (Ue) N. 604/2013.

7. Illegittimità dell'Accordo bilaterale italo-francese per contrarietà al sistema costituzionale interno italiano e per violazione di normative interne , in particolare relative al procedimento amministrativo

Ad ogni modo è dubbia la legittimità nell'ordinamento italiano dell'Accordo bilaterale fra il Governo della repubblica italiana e il Governo della repubblica francese sulla cooperazione transfrontaliera in materia di polizia e dogana firmato a Chambéry il 03.10.1997 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 e quindi non possono stabilire regole differenti a quelle sancite, tra l'altro, dalla l. 241/1990 sul procedimento amministrativo che, tra le altre cose, prevede che ciascun procedimento amministrativo si concluda con la notifica di un provvedimento scritto che possa essere quindi impugnato innanzi alle competenti autorità giudiziarie.

8. Violazioni sistematiche dello stesso Accordo bilaterale

Ad ogni modo l'accordo intergovernativo di Chambéry sembra che venga comunque violato in molteplici occasioni. L'accordo prevede, infatti, che la Francia debba presentare una richiesta all'Italia indicando le prove o gli indizi sulla base dei quali ritiene che la persona sia transitata sul territorio italiano. L'accordo prevede, altresì, che la polizia italiana valuti la fondatezza di tale richiesta e nel caso autorizzi la riammissione. Quest'ultima dovrebbe, poi, avvenire tramite riconsegna del cittadino straniero dalla polizia francese alla polizia italiana.