

**Riammissioni informali” dei cittadini stranieri alla frontiera terrestre italo-slovena
Lettera aperta dell’ASGI al Governo e ad UNHCR**

In data 24 luglio 2020 il Ministero dell'Interno, tramite il sottosegretario Variati, ha risposto in Aula, alla Camera dei Deputati, all'[interrogazione urgente](#) presentata dall'On. Riccardo Magi che ha interpellato il Governo formulando quesiti molto precisi sulla situazione delle cosiddette “riammissioni informali” dei cittadini stranieri alla frontiera terrestre italo-slovena.

Le risposte fornite dal Governo sono di eccezionale gravità per le ragioni che vengono di seguito illustrate.

Nell’evidenziare come in nessuna delle risposte fornite dal Ministero dell'Interno ai quesiti posti vengano citate espressamente fonti normative o interpretazioni giurisprudenziali a sostegno delle tesi formulate, occorre sottolineare fermamente:

1) Per quanto concerne la fondamentale questione relativa alla tipologia dei provvedimenti che vengono adottati ogni qualvolta sia effettuata una cosiddetta “riammissione informale” in Slovenia nei confronti di un cittadino straniero rintracciato nei pressi della frontiera terrestre con quello Stato, e su quale sia la base giuridica per cui venga assunto tale provvedimento, la risposta fornita dal Ministero è null'altro che la sconcertante ammissione che nessun provvedimento viene redatto, neppure in forma semplificata, per “prassi consolidata” delle stesse “speditive procedure” di riammissione. A sostegno di tali prassi nessuna fonte normativa è citata e nessuna interpretazione giuridica viene fornita per spiegare la radicale assenza di alcun provvedimento motivato in fatto e in diritto e notificato all'interessato. Come già evidenziato nella lettera aperta al Governo (e p.c.. ad UNHCR) che ASGI ha inviato in data 5 giugno, tuttora rimasta senza risposta, nell’Accordo bilaterale Italia - Slovenia per la riammissione delle persone alla frontiera, firmato a Roma il 3 settembre 1996, l'espressione riammissioni “senza formalità” non può certo essere intesa nel senso che la riammissione possa avvenire senza l’emanazione di uno specifico provvedimento amministrativo, essendo indiscutibile che l’azione posta in essere dalla pubblica sicurezza attraverso l’accompagnamento forzato in Slovenia produce effetti sulla situazione giuridica dei soggetti interessati.

Secondo quanto disposto dall'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea "Ogni persona 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"; tale disposizione offre una protezione generale a tutte le persone che sostengono di essere state vittima di una violazione dei diritti e delle libertà garantiti dal diritto dell'Unione, compresa la violazione di una disposizione della Carta, alle quali deve essere garantito l'accesso a un mezzo di ricorso efficace che comprenda una tutela giurisdizionale effettiva contro un rifiuto di accesso al territorio o di accesso alla procedura.

Analogamente, sulla base dell'art. 13 della CEDU, tutti coloro il cui accesso al territorio o alle procedure ricada, presumibilmente, nell'ambito dei diritti garantiti dalla CEDU devono avere accesso a un mezzo di ricorso efficace dinanzi a un'autorità nazionale. L'espressione "senza formalità" di cui all'art.6 dell'Accordo deve dunque essere correttamente intesa non nel senso che sia possibile effettuare la riammissione del cittadino straniero senza l'emanazione di alcun provvedimento, bensì solamente 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, ma di certo non in contrasto insanabile con la basilare normativa relativa agli atti amministrativi. Dalle verifiche effettuate dall'A.S.G.I., la riammissione segue al foto-segnalamento dattiloscopico dello straniero e alla denuncia nei suoi confronti per violazione delle norme sull'ingresso irregolare nel territorio nazionale ai sensi dell'art. 10 bis del Testo Unico sull'Immigrazione. L'atto materiale della riammissione comporta dunque di fatto una forma di foto-segnalamento, e di accompagnamento alla frontiera, seppure interna all'Unione Europea, misura che la Corte costituzionale nella sent. n. 105/2001 ha qualificato come provvedimento restrittivo della libertà personale che, in quanto tale, deve comportare, comunque, una preventiva convalida giudiziaria ai sensi dell'art. 13 della Costituzione, analogamente a quanto 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.

2) Il Ministero dell'Interno sostiene che le riammissioni a carico dei cittadini stranieri vengono applicate "anche qualora sia manifestata l'intenzione di chiedere protezione internazionale". L'affermazione, anche in tal caso priva di alcun riferimento normativo,

appare sconcertante in quanto si tratta di materia inerente diritti soggettivi costituzionalmente tutelati e l'accesso alla procedura di asilo e l'individuazione del Paese competente ad esaminare la domanda, è disciplinato dal sovraordinato diritto dell'Unione Europea, ed in particolare dalla Direttiva 2013/32/UE e dal Regolamento (UE) n. 604/2013 c.d. Regolamento Dublino III. L'art. 1 della Direttiva 2013/32/UE stabilisce che le disposizioni e le garanzie relative alla procedura per il riconoscimento e la revoca della protezione internazionale si applicano a tutte le domande di protezione internazionale presentate nel territorio, compreso alla frontiera, nelle acque territoriali o nelle zone di transito degli Stati membri, nonché alla revoca della protezione internazionale. L'art. 3 del cd. Regolamento Dublino (Accesso alla procedura di esame di una domanda di protezione internazionale) prevede invece 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”*.

L'obbligo, per lo Stato membro, di registrare la domanda di protezione internazionale presentata alla frontiera, va rispettato in ogni circostanza, salvo poi determinare il Paese competente all'esame della domanda di asilo. L'individuazione del Paese competente ad esaminare la domanda di protezione internazionale presentata nel territorio di uno Stato o alla frontiera è 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-statali, con una sorta di funzione sostitutiva di quanto disciplinato dal Regolamento stesso. Tutto ciò non poteva essere ignorato dal Ministero dell'Interno che, nell'affermare che le riammissioni si applicano anche a coloro che manifestano la volontà di chiedere protezione internazionale, non incorre unicamente in un gravissimo errore giuridico, ma sostiene una tesi che nega e scardina principi fondanti del diritto dell'Unione Europea. Una presa di posizione di estrema gravità anche sul piano politico.

3) E' appena il caso di evidenziare come risulti privo di alcun fondamento giuridico il rinvio a presunte eccezioni alla prassi della riammissione anche nei confronti dei richiedenti protezione internazionale, che sarebbero rappresentate, secondo la nota ministeriale, dalle situazioni cd. “vulnerabili”, nuovamente non precisate dal punto di vista normativo e dai “soggetti che risultino già registrati nel sistema Eurodoac, avendo questi già presentato

richiesta di protezione internazionale in altri Paesi membri”, giacché anche in tali fattispecie trovano applicazione le disposizioni cui al Regolamento (UE) n. 604/2013.

4) Il testo della nota, nel successivo passaggio, si avvita in un groviglio di contraddizioni logiche e linguistiche, con la rassicurazione che “a tutti gli stranieri irregolari rintracciati vengono fornite informazioni, con l'ausilio dell'interprete, sulla possibilità di richiedere protezione internazionale”, precisando che viene consegnato a tal fine un apposito opuscolo informativo. Quanto sostenuto non corrisponde alle numerosissime testimonianze raccolte, in Italia e all'estero, da parte di cittadini stranieri che hanno evidenziato come nessuna informazione venga fornita sulla possibilità di chiedere protezione e nessun opuscolo venga fornito. Ma se anche per ipotesi così non fosse, quale mai sarebbe il significato e la finalità della richiamata attività informativa posto che, comunque, anche le persone che intendono chiedere protezione internazionale vengono riammesse in Slovenia?

L'intrinseca contraddittorietà di quanto affermato dal Ministero non potrebbe essere più evidente.

5) La nota ministeriale prosegue precisando altresì 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”. Ci si trova pertanto, in tali casi, di fronte a cittadini stranieri che palesemente hanno manifestato la volontà di chiedere la protezione internazionale. Tuttavia tale manifestazione di volontà effettuata alle autorità italiane non pare comportare per esse alcun obbligo poiché in caso di accoglimento, da parte della Slovenia, della domanda di riammissione “mediante la compilazione e l'invio di un apposito modulo nel quale sono indicati gli elementi a supporto dell'istanza”, il cittadino straniero viene riammesso nel territorio sloveno al pari di coloro che non hanno chiesto protezione. Si richiama l'attenzione sul fatto che l'Amministrazione non sostiene affatto che in tale ipotesi lo straniero verrebbe riammesso in Slovenia come richiedente protezione: si tratterebbe di una interpretazione errata delle procedure del Regolamento (UE) n. 604/2013 ma che farebbe almeno salva la condizione giuridica di richiedente asilo. Nulla di tutto ciò, in quanto il Ministero sostiene qualcosa di molto diverso e sorprendente ovvero che il

richiedente protezione internazionale fermato e identificato in Italia viene riammesso in Slovenia non con tale qualificazione giuridica, ma quale straniero in condizioni di irregolarità rintracciato in prossimità della linea confinaria.

6) In relazione al meccanismo dei “respingimenti a catena” sollevato nell'interrogazione dell'On. Magi sulla base della enorme mole di rapporti internazionali ed evidenze pubbliche sull'esistenza di tale fenomeno illegittimo, il Ministero dell'Interno si limita a rispondere che “Slovenia e Croazia sono membri dell'Unione Europea, essi sono da considerare intrinsecamente Paesi sicuri, sotto il profilo dei diritti umani e delle convenzioni internazionali in materia”. Tale risposta non appare essere in alcun modo adeguata. Rinviando a quanto già esposto ai punti che precedono riguardo alle modalità di riammissione, appare opportuno esprimere forti preoccupazioni sul sistema di asilo sloveno e croato e, soprattutto, sulle possibilità di accesso effettivo alla procedura di asilo. Secondo i dati riportati dall'Eurostat, nei primi quattro mesi del 2020, la Croazia ha registrato 400 domande di protezione internazionale, pari allo 0,3% del totale dell'UE. In Slovenia le domande registrate sono state 490 contro le 6840 domande di asilo registrate in Italia.

Inoltre come già evidenziato nella nota ASGI del 5 giugno 2020, alla quale si rinvia, il diritto degli Stati di respingere o di espellere chi non ha titolo per entrare o rimanere sul territorio nazionale, seppur lecito in quanto espressione del principio di sovranità statale, trova dei precisi limiti in quanto gli Stati hanno non solo l'obbligo di riconoscere, garantire e proteggere i diritti umani delle persone che si trovano sotto la propria giurisdizione, ma anche il dovere di rispettare i trattati sui diritti umani e di non trasformarli in norme prive di efficacia.

Come noto, in molte occasioni la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo è intervenuta per rendere vincolante il principio di non respingimento per tutti gli Stati aderenti: in particolare, secondo la citata Corte, 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. Il Governo italiano non può pertanto limitarsi a rispondere che i due citati Paesi dell'Unione sono di per sé Paesi sicuri, ignorando o fingendo di ignorare che i migranti riammessi dall'Italia verso la Slovenia e poi dalla Slovenia verso la Croazia vengono successivamente trasferiti coattivamente in Serbia o in Bosnia-Erzegovina, e che tali operazioni avvengono, sia

in Slovenia sia in Croazia, senza che alcun provvedimento sia adottato e sia notificato agli stranieri coinvolti.

La pratica dei respingimenti a catena è stata recentemente riconosciuta anche dal Tribunale Amministrativo Sloveno che il 16 luglio ha riconosciuto l'illegittimità della riammissione dalla Slovenia alla Croazia e poi dalla Croazia alla Bosnia di un richiedente asilo. Il giudice sloveno ha stabilito che la polizia non ha informato l'interessato del suo diritto a presentare domanda di protezione internazionale, in chiara violazione del diritto nazionale e dell'UE. La riammissione ha anche violato il divieto di espulsione collettiva perché al richiedente non è stato notificato un ordine di allontanamento, né gli è stata fornita l'assistenza legale e linguistica prima della sua riammissione in Croazia.

Per quanto riguarda il respingimento a catena, la sentenza ha trovato "rapporti sufficientemente affidabili sui possibili rischi dal punto di vista dell'articolo 3 della CEDU" sia in Croazia, dove il richiedente è stato inizialmente allontanato, sia in Bosnia-Erzegovina, dove è stato successivamente respinto. La situazione appare ancor più grave se si considera che l'ultimo "passaggio", tra la Croazia e la Bosnia, avviene costringendo i migranti a rientrare in territorio bosniaco irregolarmente attraverso i boschi e le aree di campagna mediante un uso brutale della forza, mentre le drammatiche condizioni in cui molti di essi sono costretti a vivere in Serbia e Bosnia, sottoposti a sistematiche violenze, rappresentano un quadro tale da poter essere considerato alla stregua dei "trattamenti inumani o degradanti" vietati dall'art. 3 della CEDU. Secondo quanto riportato dal Border Violence Monitoring Network, negli ultimi anni i respingimenti illegali hanno interessato circa 7000 persone in cerca di protezione. Nell'80% dei casi è stato denunciato l'uso sproporzionato della forza.

7) La nota si chiude con la rassicurazione dell'avvio di un servizio di assistenza degli stranieri ai valichi terrestri della provincia di Trieste che dovrà essere gestito dal Consiglio Italiano per i Rifugiati (CIR). L'attivazione di detto servizio potrebbe costituire un'iniziativa di per sé positiva, ancorché assai tardiva; ma non si comprende a cosa dovrebbe servire detto servizio informativo rivolto "ai migranti che intendono chiedere protezione internazionale" dal momento che nei confronti dei predetti cittadini stranieri si prevede la riammissione/ respingimento in Slovenia anche in presenza di una manifestazione di volontà di chiedere

protezione internazionale, senza tralasciare dubbi circa l'effettiva possibilità per i cittadini stranieri di accedere al punto informativo.

In conclusione la nota con la quale il Ministero dell'Interno ha fatto conoscere la propria posizione in merito alle cosiddette riammissioni informali dei cittadini stranieri, anche richiedenti asilo, alla frontiera italo-slovena, rappresenta una sorta di rivendicazione ideologica di procedure che risultano illegittime, attuate in totale sprezzo del diritto interno e del diritto dell'Unione Europea. Nella controversa e per molti tratti oscura politica dell'asilo in Italia, ci si trova così di fronte ad una macroscopica violazione della legalità, tale da porre alle istituzioni italiane ed europee i più seri interrogativi sulle violazioni dei diritti fondamentali in atto al confine terrestre con la Slovenia.

In ragione di questa gravissima situazione ASGI chiede al Governo italiano

- di porre fine con immediatezza alle prassi che permettono le riammissioni illegittime alla frontiera italo slovena;
- di impartire indicazioni precise alle sedi periferiche dell'amministrazione centrale affinché il rispetto del diritto d'asilo ed in particolare del diritto effettivo di accedere al territorio e chiedere protezione internazionale sia adeguatamente garantito;
- di riferire con urgenza di fronte alle Camere sulla situazione che si è venuta a creare al confine orientale fornendo tutti i dati necessari e riferendo specificamente sulle modalità operative con le quali finora sono state attuate le riammissioni.

chiede a UNHCR

- di assumere una aperta posizione pubblica sulla nota del Governo italiano in relazione alle riammissioni dei richiedenti protezione internazionale. Per comprensibili ragioni legate al proprio mandato, UNHCR spesso opera attraverso forme di moral suasion che non assumono rilievo pubblico ma situazioni, come quella oggetto della presente analisi, impongono che l'opinione pubblica, le istituzioni e le associazioni abbiano il pieno diritto di

conoscere la pubblica posizione di UNHCR su fatti così gravi che si svolgono nel territorio dell'Unione Europea;

- di attuare un effettivo monitoraggio diretto della situazione sul confine orientale che finora è del tutto mancato, nella consapevolezza che la situazione di illegalità descritta ha già portato al respingimento di centinaia di richiedenti asilo e che fermare tale situazione deve divenire una priorità assoluta da parte dell'agenzia delle Nazioni Unite preposta a difendere l'esistenza stessa del diritto d'asilo.

Torino, 3 agosto 2020