
ADiM BLOG
Aprile 2021
ANALISI & OPINIONI

(In)compatibilità delle procedure di riammissione ai confini interni e dei comportamenti ad esse preordinate con il diritto dell'Unione Europea

Anna Brambilla e Caterina Bove

Avvocate

Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione

Parole Chiave

*Accordi di riammissione bilaterali – Controlli di frontiera – Direttiva 115/2008/CE –
Diritto a un ricorso effettivo – Principio di non-refoulement*

Abstract

Le politiche di contrasto ai movimenti secondari adottate dai Paesi membri dell'Unione europea comportano violazione di diritti umani fondamentali e rendono necessario l'intervento delle corti nazionali e sovranazionali. La riammissione dall'Italia alla Slovenia di richiedenti asilo è stata oggetto di condanna da parte del Tribunale di Roma. Il presente contributo si sofferma sulla violazione del diritto a un ricorso effettivo derivante dalla completa informalità della procedura di riammissione e dalla mancata consegna di un provvedimento scritto e sulla compatibilità con il diritto dell'Unione europea dei controlli di polizia basati su strategie di "profilazione etnica" e svolti in prossimità del confine.

1. Introduzione

A partire da settembre 2015 diversi Stati membri, al fine di far fronte alla “forte e continua pressione migratoria”, hanno reintrodotta i controlli di frontiera in parti specifiche delle loro frontiere interne o, nel caso della Francia, in tutte le aree di frontiera interne.

Nonostante i precisi limiti temporali previsti dal [Codice frontiere Schengen](#), molti Stati membri si sono avvalsi di tali controlli praticamente senza soluzione di continuità, tanto che in diverse aree di confine interno continuano ancora oggi ad essere [presenti](#).

Il ripristino dei controlli alle frontiere interne è stato accompagnato da altri strumenti finalizzati a contrastare i movimenti secondari, come i controlli di polizia congiunti e l’uso di accordi bilaterali di riammissione.

In tale contesto, mentre alcune aree di confine interno italiane sono state interessate da respingimenti o riammissioni passive, altre zone hanno visto un ruolo attivo dell’Italia con l’intensificazione dei controlli di polizia e delle riammissioni.

Le azioni di monitoraggio condotte alle frontiere interne italiane nel corso degli ultimi anni hanno consentito di rilevare come tali misure si siano frequentemente tradotte in pratiche lesive dei diritti dei migranti e dei richiedenti asilo, soprattutto in ragione degli ostacoli posti nell’accesso alla procedura per il riconoscimento della protezione internazionale, delle forme di privazione delle libertà personale e del mancato rispetto dei diritti e delle garanzie previste per i minori non accompagnati.

2. Il confine italo-sloveno, il rintraccio dei cittadini stranieri e la loro riammissione in Slovenia

Gli arrivi attraverso la rotta terrestre con attraversamento della frontiera italo-slovena hanno subito un aumento negli ultimi anni; in particolare, secondo i dati forniti dal Ministero dell’Interno, gli stranieri irregolari rintracciati presso le zone del confine sloveno sono stati 446 nel 2018, 3540 nel 2019 e 4074 da gennaio a novembre 2020.

Come illustrato dal Prefetto Massimo Bontempi, direttore centrale dell’immigrazione e della polizia delle frontiere, in occasione di un’[audizione](#) avanti al Comitato parlamentare di controllo sull’attuazione dell’Accordo di Schengen, a differenza di altri Paesi che hanno reintrodotta i controlli ai confini interni, l’Italia ha scelto di fare ricorso ad accordi di cooperazione con i quattro Paesi che insistono sulle nostre frontiere terrestri: Francia, Svizzera, Austria e Slovenia.

In particolare, per quanto riguarda la frontiera italo-slovena, a partire dal 2019 si è registrato da una parte un aumento delle riammissioni dall'Italia alla Slovenia sulla base dell'accordo sulla riammissione delle persone alla frontiera sottoscritto il 3 settembre 1996¹, dall'altra un'intensificazione della cooperazione di polizia in virtù di [un accordo di cooperazione transfrontaliera siglato tra i due Paesi il 27 agosto 2007](#).

Il Ministro dell'Interno Luciana Lamorgese, in risposta ad [una interrogazione parlamentare](#), ha dichiarato che le persone riammesse in Slovenia nel corso del 2020 sono state 1.301 a fronte delle 237 riammissioni attive effettuate da gennaio a novembre 2020.

I [profili di illegittimità](#) dell'uso degli accordi di riammissione e di cooperazione di polizia per fermare i movimenti secondari, sui quali si tornerà in seguito, possono essere pienamente compresi solo se si considera che analoghe prassi vengono poste in essere anche da Slovenia e Croazia, e che ad essere interessati dalle riammissioni sono anche [richiedenti asilo](#) e [minori stranieri non accompagnati](#).

Le persone riconsegnate dalla polizia italiana alla polizia slovena non vengono collocate in strutture di accoglienza o fatte accedere alla procedura di asilo, ma vengono immediatamente riammesse in Croazia in forza di un accordo bilaterale firmato tra i due Paesi nel giugno del 2005.

Quello che accade ai migranti riammessi dalla Slovenia alla Croazia, seguendo uno schema operativo caratterizzato dalla totale informalità, è invece ormai noto per l'intensità e la sistematicità delle condotte violente esercitate.

A gennaio 2021, il Tribunale di Roma ha [accolto](#) il ricorso urgente presentato da un cittadino pakistano, richiedente asilo, riammesso nel luglio del 2020 dall'Italia alla Slovenia e successivamente in Croazia per poi essere violentemente respinto in Bosnia.

In diretta applicazione dell'art. 10 comma 3 della Costituzione Italiana, il Tribunale ha riconosciuto il diritto del ricorrente a fare immediato ingresso in Italia per avere accesso alla procedura di esame della protezione internazionale e, dopo il rilascio di un visto di ingresso a validità territoriale limitata, il ricorrente è potuto entrare in Italia per formalizzare la domanda di asilo.

3. L'uso degli accordi di riammissione per contrastare i movimenti secondari: obbligo di adottare un provvedimento scritto e diritto ad un ricorso effettivo

L'ordinanza del Tribunale di Roma affronta questioni giuridiche che possono rilevare in molti casi di riammissione di migranti attuate sulla base di accordi bilaterali.

¹ Il testo dell'Accordo bilaterale italo-sloveno è disponibile sul sito dell'[Archivio dei Trattati Internazionali Online](#)

In particolare, oltre ad esaminare le [violazioni connesse al diritto di asilo](#), all'art. 3 CEDU e al principio di *non refoulement*, il Tribunale si sofferma sulle modalità di conclusione dell'accordo bilaterale di riammissione italo-sloveno, sul rapporto tra tale accordo con il diritto dell'Unione europea e sulla mancata consegna di un provvedimento scritto.

Partendo dal presupposto che l'Accordo di riammissione bilaterale tra Italia e Slovenia concluso in forma semplificata non può prevedere modifiche o derogare a leggi nazionali, europee o derivanti da fonti di diritto internazionale, il Tribunale censura la mancata consegna all'interessato di un provvedimento scritto in violazione delle norme sul procedimento amministrativo, in particolare gli artt. 2 e 3 della l. 241/90, ai sensi dei quali ogni procedimento amministrativo che incida sulla sfera giuridica dell'interessato deve essere disposto con provvedimento amministrativo motivato, notificato al soggetto interessato e impugnabile innanzi all'autorità giudiziaria.

Secondo il Tribunale l'assenza di un provvedimento viola anche il diritto di difesa dell'interessato, tutelato dall'art. 24 della Costituzione, e il diritto ad un ricorso effettivo sancito dall'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea e dall'art. 13 CEDU.

Il Tribunale inoltre precisa che, sebbene l'art. 6 par. 3 della [Direttiva 2008/115/CE](#) consenta allo Stato membro di non adottare una decisione di rimpatrio in presenza di accordi bilaterali di riammissione di cittadini di paesi terzi irregolari conclusi tra Stati confinanti prima dell'entrata in vigore della direttiva medesima, tale assunto deve comunque essere conciliato con il disposto dell'art. 13 Cost., per quanto concerne la procedura e la forma del provvedimento alla forma della procedura e del provvedimento di riammissione.

Nell'esperienza delle scriventi, la questione della procedura seguita in presenza di accordi bilaterali e quella dei requisiti del provvedimento che lo Stato membro che esegue la riammissione deve adottare sono questioni centrali che interessano anche altre aree di confine interno, come quello italo - svizzero e quello italo - austriaco, e sono connesse al diritto di difesa e al diritto a un ricorso effettivo.

La Corte di giustizia dell'Unione europea, nel caso [Affum](#), ha affermato che «alla luce della lettera e della ratio della direttiva 2008/115, la situazione di un cittadino di un paese terzo in condizione di soggiorno irregolare, che sia ripreso, in applicazione di un accordo o di un'intesa ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva medesima, da uno Stato membro diverso da quello in cui sia stato fermato, resta disciplinata da tale direttiva e che lo Stato membro che decida di consegnare quest'ultimo a un altro Stato membro in applicazione di tale disposizione agisce nell'ambito delle norme e delle procedure comuni previste da tale direttiva. Dal momento che la decisione di consegna rappresenta una delle misure previste dalla direttiva 2008/115 per porre fine al soggiorno irregolare del cittadino di un paese terzo e – di conseguenza una fase prodromica all'allontanamento di quest'ultimo dal territorio dell'Unione, lo Stato membro interessato, tenendo conto degli obiettivi di tale direttiva, deve adottare tale decisione con diligenza e con la massima celerità affinché il cittadino venga

trasferito al più presto verso lo Stato membro responsabile della procedura di rimpatrio» (CGUE, sentenza del 7 giugno 2016, Affum, C-47/15, EU:C:2016:408).

La Corte non interviene sulle caratteristiche formali della decisione da adottare perché la determinazione delle stesse rientra nell'autonomia procedurale degli Stati membri; tuttavia, la circostanza che si tratti di trasferimenti intra-UE e che la responsabilità della procedura di rimpatrio ricada sullo Stato membro che accetta la riammissione non può significare il mancato rispetto dei principi del diritto dell'Unione europea e, in particolare, degli artt. 41 e 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, nonché dell'art. 13 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

L'art. 41 stabilisce che il diritto a una buona amministrazione comprende – tra gli altri - il diritto di ogni persona ad essere ascoltata prima che nei suoi confronti venga adottato un provvedimento individuale che le rechi pregiudizio, quello di accedere al fascicolo personale che la riguarda - nel rispetto dei legittimi interessi alla riservatezza e al segreto professionale e commerciale - nonché l'obbligo per l'amministrazione di motivare le proprie decisioni. Secondo la Corte di giustizia dell'Unione europea (caso Mellor) tale disposizione non contiene semplicemente norme di buona amministrazione, ma documenta un principio generale di diritto, a cui si devono attenere anche le autorità degli Stati membri quando applicano il diritto dell'Unione Europea. Riguardo all'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, la Corte di giustizia dell'Unione europea, pronunciandosi relativamente all'interpretazione di disposizioni della direttiva 2013/32/UE o del regolamento (UE) n. 604/2013, ha affermato che «la protezione insita nel diritto a un ricorso effettivo nonché nel principio di non respingimento deve essere garantita riconoscendo al richiedente protezione internazionale il diritto a un ricorso effettivo che sia automaticamente sospensivo, quantomeno dinanzi a un'autorità giurisdizionale, avverso una decisione di rimpatrio e un'eventuale decisione di allontanamento, ai sensi della direttiva 2008/115» ([CGUE, sentenza del 25 giugno 2020, causa C-36/20 PPU, EU:C:2020:495](#)) e che il ricorso deve vertere anche «sull'esame della situazione di fatto e di diritto nello Stato membro verso il quale il richiedente è trasferito» ([CGUE, sentenza del 31 maggio 2018, Adil Hassan, causa C-647/16, EU:C:2018:368](#)).

L'obbligo procedurale in capo agli Stati finalizzato a valutare la «sicurezza» dello Stato di destinazione è stato chiarito anche dalla Corte Edu che, nel caso [Sharifi c. Italia](#), ha anche osservato che per effettività del ricorso si intende un livello sufficiente di accessibilità e di realtà di quest'ultimo; in particolare, affinché un mezzo di ricorso possa ritenersi effettivo, lo stesso deve essere disponibile nel diritto come nella pratica, nel senso che il suo esercizio non deve essere ostacolato in maniera ingiustificata dagli atti o omissioni delle autorità dello Stato convenuto.

Alla luce di quanto statuito dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, è di tutta evidenza che l'omessa notifica di una decisione scritta in ordine alla riammissione ostacola l'esercizio del

diritto di difesa, precludendo l'accesso effettivo a una via di ricorso prima dell'esecuzione della riammissione stessa.

4. Intensificazione dei controlli di polizia alle frontiere interne: accesso agli atti e compatibilità con il Codice Frontiere Schengen

Il risultato raggiunto con l'ordinanza del Tribunale di Roma, compresa la conseguente decisione di sospendere le riammissioni, rischia di essere vanificato dall'intensificazione dei controlli di polizia in prossimità delle frontiere interne.

Per quanto le istituzioni europee abbiano suggerito agli Stati membri il [rafforzamento della cooperazione di polizia](#), anche al fine di [preservare il Sistema Schengen](#), non si può dimenticare che tali operazioni devono avvenire nel rispetto del [Codice frontiere Schengen](#).

In particolare, secondo quanto stabilito dall'art. 23 del Codice Frontiere Schengen, i controlli di polizia non possono avere un effetto equivalente alle verifiche di frontiera e/o coincidere con le attività di controllo della frontiera stessa.

Le operazioni di polizia non devono quindi consistere in controlli di frontiera dissimulati, non devono avere come unico obiettivo il controllo di frontiera e non devono essere caratterizzati dalla sistematicità.

La Corte di giustizia UE ha già avuto modo di pronunciarsi sulla compatibilità con il diritto dell'Unione europea dei controlli di polizia effettuati in prossimità delle frontiere interne aventi come esito prima l'intercettazione di migranti e poi l'applicazione delle procedure di frontiera o l'esecuzione di riammissioni².

In particolare, nella sentenza [Adil](#), la CGUE ha puntualizzato che gli articoli 20 e 21 re. (CE) n. 562/2006 attribuiscono il potere di effettuare controlli di polizia ma con limiti precisi circa l'intensità e la frequenza.

Nella prassi, le operazioni di polizia svolte in prossimità dell'area di confine italo-slovena appaiono essere finalizzate principalmente al contrasto dei movimenti secondari, basandosi su strategie di "profilazione etnica" al fine di intercettare i migranti irregolari, identificarli e, in molti casi, porre in essere le procedure di riammissione.

La possibilità di agire per tutelare i diritti dei migranti e per verificare la compatibilità di tali controlli con il diritto dell'Unione europea, anche in base alle disposizioni e pronunce sopra citate, sono tuttavia ridotte e rese più difficili dai dinieghi opposti dall'amministrazione alle richieste di accesso civico generalizzato.

² A. DI PASCALE, *Respingimento dello straniero e controlli delle frontiere interne ed esterne nel diritto dell'UE*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, n. 2, 2020

Secondo l'Amministrazione, infatti, gli atti connessi all'accordo di cooperazione di polizia risulterebbero non ostensibili alla luce dell'art. 5-bis c. 1 lett. a) e d) del D. Lgs. 33/2013 in base al quale «l'istanza di accesso civico può essere negata se il diniego è necessario per evitare un pregiudizio concreto» alla tutela della sicurezza e dell'ordine pubblico (lett. a), ovvero alle relazioni internazionali che l'Italia intrattiene con Paesi terzi, in ragione della necessità di non ledere «la riservatezza che deve caratterizzare tutte le attività bilaterali internazionali dello Stato italiano nei settori amministrativi interessati e, soprattutto, nel settore involgente l'attività di ordine e sicurezza pubblica».

5. Frontiere interne, zone grigie del diritto UE e violazione di diritti

Come precedentemente evidenziato, gli Stati membri hanno fatto ricorso a diversi strumenti e misure per contrastare i movimenti secondari e proteggere i propri confini nazionali, talora agendo in aperto contrasto con il diritto dell'Unione europea, talaltra invece insinuandosi nelle zone grigie lasciate dalle differenti possibilità di interpretazione delle norme.

La Francia, ad esempio, nonostante i molteplici interventi dei Tribunali amministrativi e del [Consiglio di Stato](#), continua a respingere quotidianamente centinaia di cittadini stranieri, tra i quali minori non accompagnati e richiedenti asilo.

L'Austria, dal 2015, ha ripristinato i controlli al confine con la Slovenia e attua respingimenti di migranti in base al Codice Frontiere Schengen omettendo tuttavia di consegnare ai cittadini stranieri il provvedimento di respingimento e, soprattutto, di considerare il rischio di respingimenti a catena.

Nell'estate del 2018, la Germania ha concluso [accordi amministrativi bilaterali con Grecia e Spagna](#) per trasferire nello Stato membro di prima registrazione i richiedenti asilo fermati al confine con l'Austria e registrati come tali in un altro Stato membro dell'UE.

In Italia l'uso dell'accordo di riammissione per trasferire in Slovenia anche i richiedenti asilo è esemplificativo della crescente tendenza degli Stati membri ad adottare politiche securitarie e repressive senza alcuna considerazione non solo per i diritti umani ma anche per il diritto dell'Unione europea.

Gli spazi interpretativi lasciati aperti dal diritto dell'Unione Europea rendono sempre più necessario l'intervento delle Corti nazionali e sovranazionali teso a riaffermare diritti e principi fondamentali dell'ordinamento UE, quale il diritto a un ricorso effettivo e il principio di *non-refoulement*, e a contrastare la tendenza degli Stati membri ad innalzare muri (anche) nel giardino di casa.

Per citare questo contributo: A. BRAMBILLA, C. BOVE, *(In)compatibilità delle procedure di riammissione ai confini interni e dei comportamenti ad esse preordinate con il diritto dell'Unione Europea*, ADiM Blog, Analisi & Opinioni, aprile 2021.