

Diritto, Immigrazione e Cittadinanza

Fascicolo n. 1/2022

«PER QUANTO VOI VI CREDIATE ASSOLTI SIETE PER SEMPRE COINVOLTI»

I DIRITTI UMANI FONDAMENTALI ALLA PROVA DELLE FRONTIERE INTERNE ED ESTERNE DELL'UNIONE EUROPEA

di Matteo Astuti, Caterina Bove, Anna Brambilla, Amarilda Lici, Erminia S. Rizzi, Ulrich Stege e Ivana Stojanova

Abstract: *L'articolo fornisce un'analisi delle prassi, delle violazioni e dei meccanismi impiegati per il controllo delle frontiere e dei movimenti migratori in alcune aree interessate dagli arrivi provenienti dalla c.d. Rotta Balcanica, con un'attenzione prevalente per i confini interni. Il ripristino dei controlli di frontiera, l'uso degli accordi di riammissione bilaterale e di cooperazione di polizia incidono sui diritti fondamentali dei migranti. Lo svolgimento di controlli in aree remote, spesso anche molto lontane dalle frontiere, espone i migranti a violenze ed abusi sistematici. I meccanismi di monitoraggio esistenti e quelli in corso di definizione sollevano numerosi dubbi in termini di effettività e di indipendenza: queste iniziative infatti rischiano di rivelarsi strumenti più idonei a fornire apparente legittimazione alle condotte illegittime piuttosto che strumenti di contrasto delle medesime, confermando la percezione che la tutela dei diritti umani non sembra essere al centro delle spinte evolutive che interessano il sistema Schengen. Una riflessione conclusiva è stata dedicata alla proposta di riforma del codice frontiere Schengen che potrebbe avere un effetto disruptive soprattutto per quanto riguarda il confine italo-sloveno e i porti adriatici.*

Abstract: *The article provides an analysis of the practices, violations and mechanisms implemented to control borders and migratory movements in areas affected by arrivals from the so-called Balkan Route, with a predominant focus on internal EU borders. The reintroduction of border controls, the use of bilateral readmission agreements and police cooperation affects the fundamental rights of migrants. Conducting controls in remote areas, often far from borders, exposes migrants to systematic violence and abuse. The existing monitoring mechanisms and those in the process of being defined raise many doubts in terms of effectiveness and independency. In fact, these initiatives are apparently tools aimed at providing legitimacy to illegitimate conducts rather than tools to combat them, confirming the perception that the protection of human rights does not seem to be at the heart of the concerns of the Schengen System. A final consideration was dedicated to the proposed reform of the Schengen borders code, which could have a disruptive effect especially as regards the Italian-Slovenian border and the Adriatic ports.*

«PER QUANTO VOI VI CREDIATE ASSOLTI SIETE PER SEMPRE COINVOLTI»

I DIRITTI UMANI FONDAMENTALI ALLA PROVA DELLE FRONTIERE INTERNE ED ESTERNE DELL'UNIONE EUROPEA

di Matteo Astuti, Caterina Bove, Anna Brambilla, Amarilda Lici, Erminia S. Rizzi, Ulrich Stege e Ivana Stojanova*

SOMMARIO: 1. Spazio Schengen, controllo dei confini e diritti umani: considerazioni introduttive. – 2. Uso di accordi bilaterali e respingimenti a catena – 2.1. Le riammissioni dall'Italia alla Slovenia, i respingimenti a catena verso la Bosnia-Erzegovina e le violazioni rilevate in sede di contenzioso. – 2.2. Accordi bilaterali e finzione di non ingresso nel territorio: il caso dell'Italia e della Germania. – 3. Controlli di frontiera e trattamenti inumani e degradanti. – 3.1. Ripristino dei controlli alle frontiere interne, rifiuto di ingresso e profili di illegittimità: il caso dell'Austria. – 3.2. Non solo violenza fisica: le frontiere tra Italia, Slovenia, Croazia e Bosnia-Erzegovina. – 3.3. Confisca e distruzione degli effetti personali: violazioni rilevabili e tutela effettiva. – 4. La valutazione del rispetto dei diritti umani nell'area Schengen – 4.1. Il meccanismo di valutazione Schengen e l'accesso della Croazia nell'area Schengen. – 4.2. Indagini sulle violazioni ai confini croati e strumenti nazionali di monitoraggio. – 4.3. Una valutazione della proposta di meccanismo di monitoraggio indipendente alla luce dell'esperienza croata. – 5. Una riflessione conclusiva: quale futuro per l'area Schengen?

1. Spazio Schengen, controllo dei confini e diritti umani: considerazioni introduttive

L'inchiesta condotta da Lighthouse Reports¹, che ha documentato violente operazioni di respingimento alla frontiera bosniaco-croata, alla frontiera marittima greca e alla frontiera rumena condotte da uomini mascherati privi di segni identificativi e ha scatenato indignate reazioni da parte dell'opinione pubblica e delle istituzioni europee, è solo una delle tante inchieste che hanno denunciato l'uso della forza nei confronti dei migranti respinti alle frontiere europee. Oltre al coinvolgimento delle polizie nazionali dei Paesi direttamente

* Gli autori e le autrici sono membri di ASGI e promuovono l'azione MEDEA Frontiere interne e Balcani, un'azione strategica basata sulla ricerca sul campo, il contenzioso strategico e l'*advocacy* volta a difendere i diritti dei cittadini stranieri in arrivo in Italia attraverso le frontiere interne – terrestri e marittime – e la rotta balcanica (<https://medea.asgi.it/>). Il titolo del saggio riprende un verso della canzone di Fabrizio De Andrè, *La canzone del maggio*.

1. L'inchiesta *Unmasking Europe's Shadow Armies*, parzialmente disponibile sul sito <https://www.lighthousereports.nl/investigation/unmasking-europes-shadow-armies/>, è stata condotta da Lighthouse reports, in collaborazione con altre testate giornalistiche, in varie aree di confine. L'indagine, durata otto mesi, ha consentito di raccogliere video, testimonianze ed interviste e di documentare le operazioni di respingimento in Croazia, Romania e Grecia.

interessati, che sempre più spesso si avvalgono di corpi di polizia abitualmente estranei per mandato al controllo delle frontiere, le inchieste² e le azioni giudiziarie denunciano anche il sempre più frequente coinvolgimento dell’Agenzia europea per la guardia di frontiera e costiera (di seguito Frontex), accusata di avere un ruolo di coinvolgimento e facilitazione alla commissione di azioni illegittime³, anche grazie alla sottoscrizione di accordi bilaterali che le attribuiscono poteri esecutivi al di fuori del territorio dell’Unione⁴.

Dopo la pubblicazione delle notizie relative all’inchiesta di Lighthouse Reports, la Commissaria agli affari interni Ylva Johansson ha condannato l’operato delle forze di polizia coinvolte e minacciato il ricorso ad azioni di controllo sull’utilizzo delle risorse economiche utilizzate per finanziare le operazioni di pattugliamento e, di conseguenza, di respingimento⁵. Analogamente, pur difendendo pubblicamente Frontex – sulla quale la Commissione europea esercita un potere di controllo – la Commissaria ha in più riprese manifestato dissenso nei confronti della gestione dei meccanismi interni di valutazione delle violazioni dei diritti umani.

Le affermazioni di condanna dei respingimenti alle frontiere esterne dell’Unione europea risultano essere, almeno apparentemente, in linea con le dichiarazioni rese il 23 settembre del 2020⁶ in occasione della presentazione del pacchetto di riforme noto come Patto europeo sulla migrazione e l’asilo⁷ e, più in particolare, dello strumento di monitoraggio delle violazioni alle frontiere previsto dall’art. 7 della Proposta di

2. Si veda a titolo di esempio, Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni, Rapporteur Tineke Strik, *Report on the fact-finding investigation on Frontex concerning alleged fundamental rights violations*, Parlamento europeo 14.7.2021, disponibile sul sito https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/238156/14072021%20Final%20Report%20FSWG_en.pdf.

3. Si veda a titolo di esempio l’azione di risarcimento danni promossa contro Frontex davanti alla Corte di giustizia per aver deportato illegalmente in Turchia e violato i diritti fondamentali di una famiglia siriana disponibile sul sito <https://www.prakkendoliveira.nl/en/news/news-2021/eu-agency-frontex-charged-with-illegal-pushbacks>.

4. Si segnalano i seguenti approfondimenti: HRW, *Frontex Failing to Protect People at EU Borders*, disponibile sul sito <https://www.hrw.org/news/2021/06/23/frontex-failing-protect-people-eu-borders>; Statewatch, EU: Accountability measures for Frontex: critical experts weigh in, disponibile sul sito <https://www.statewatch.org/news/2021/may/eu-accountability-measures-for-frontex-critical-experts-weigh-in/>; L. Karamanidou e B. Kasperek, *Fundamental Rights, Accountability and Transparency in European Governance of Migration: The Case of the European Border and Coast Guard Agency Frontex*, disponibile su <https://respondmigration.com/wp-blog/fundamental-rights-accountability-transparency-european-governance-of-migration-the-case-european-border-coast-guard-agency-frontex>.

5. Dichiarazioni rese dalla Commissaria Ylva Johansson il 20 ottobre 2021, reperibili sul sito della Commissione https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024/johansson/announcements/commissioner-johanssons-speech-plenary-debate-pushbacks-eu-external-border_en.

6. Dichiarazioni rese dalla Commissaria Ylva Johansson il 23 settembre 2020 disponibili sul sito della Commissione europea https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_20_1733.

7. Commissione europea, *Nuovo patto sulla migrazione e l’asilo*, reperibile al seguente link https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/new-pact-migration-and-asylum_it.

Regolamento che introduce accertamenti nei confronti dei cittadini di Paesi terzi alle frontiere esterne⁸.

Un'attenta analisi di questo meccanismo consente tuttavia di rendersi conto di come lo stesso rischi di essere uno strumento debole ed inefficace.

La proposta di meccanismo di monitoraggio formulata dalla Commissione limita infatti la sua operatività alla fase degli accertamenti che dovrebbero essere effettuati alle frontiere esterne e non riguarda quindi tutte le operazioni di controllo e sorveglianza che avvengono nelle aree di confine e in prossimità delle medesime.

Più in generale, ciò che risulta assente è la volontà di porre in essere un effettivo contrasto, anche politico e di sistema, alle violazioni dei diritti dei migranti che interessano tutte le aree di confine.

In questo senso non solo le frontiere esterne ma anche quelle interne rappresentano un importante punto di osservazione, sia che si consideri la situazione attualmente esistente sia se si tengano presenti le possibili evoluzioni del sistema Schengen.

Comprendere cosa accade nelle aree di frontiera interne, quale sia la posizione degli Stati membri e delle istituzioni europee e in che misura le violazioni dei diritti dei migranti che avvengono in tali zone trovino adeguata attenzione e tutela può pertanto essere utile a valutare meglio tutte le proposte di riforma presentate e quindi anche l'utilità effettiva dello strumento di monitoraggio delle violazioni alle frontiere esterne.

Al tempo stesso, tale approfondimento appare utile per riflettere su quanto i diritti umani siano messi a rischio non solo ai confini esterni dell'Unione europea ma anche all'interno dello spazio europeo.

Sebbene l'obbligo di rispettare i diritti fondamentali sia espressamente previsto anche dal codice frontiere Schengen⁹, di fatto, l'effettivo rispetto di tale obbligo appare essere solo incidentalmente preso in considerazione dalla Commissione e dalle altre istituzioni europee, ed è sottratto ad un controllo efficace.

In tal senso appare paradigmatico non solo il funzionamento del meccanismo di monitoraggio Schengen, previsto dall'art. 43 del codice frontiere Schengen, che controlla l'attuazione dell'*acquis* di Schengen da parte dei Paesi che lo applicano in parte o

8. Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che introduce accertamenti nei confronti dei cittadini di Paesi terzi alle frontiere esterne e modifica i regolamenti (CE) n. 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 e (UE) 2019/817 COM/2020/612 final reperibile al link https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:0e922ce2-ff62-11ea-b31a-01aa75ed71a1.0022.02/DOC_1&format=PDF.

9. L'articolo 3 del codice frontiere Schengen stabilisce che le misure di controllo alle frontiere devono essere esercitate senza pregiudicare i diritti dei rifugiati e delle persone che chiedono protezione internazionale, in particolare per quanto riguarda il principio di non respingimento. L'articolo 4 del codice introduce il dovere di rispettare i diritti fondamentali quando si effettuano i controlli, come clausola generale di salvaguardia. Sebbene gli Stati abbiano il diritto sovrano di controllare l'ingresso degli stranieri nel loro territorio, tale diritto deve essere temperato con la tutela dei diritti fondamentali previsti dalla CEDU e dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

integralmente, ma anche la valutazione che è stata fatta della Croazia, quale Stato membro dell'Unione europea, ai fini della sua futura adesione all'area Schengen.

Come si approfondirà, la comunicazione della Commissione riguardante la verifica della piena applicazione dell'*acquis* di Schengen da parte della Croazia rende evidente come l'attenzione sia del tutto orientata sulla capacità delle autorità croate di proteggere i confini esterni, con una valutazione solo marginale dell'effettivo rispetto dei diritti umani.

L'approfondimento del ruolo della Croazia appare ancora più rilevante in quanto tale Stato, proprio su consiglio della Commissione, sta già sperimentando un meccanismo di monitoraggio alle frontiere; le caratteristiche di tale strumento e i dubbi sulla sua effettiva efficacia ed indipendenza possono servire da spunto di riflessione per una più concreta valutazione della proposta di meccanismo di monitoraggio formulata dalla Commissione.

Attraverso un percorso che si snoda tra vari confini, soprattutto interni, l'analisi si concentrerà su vari prassi illegittime e violazioni di diritti fondamentali, dall'uso degli accordi bilaterali e del ripristino dei controlli alle frontiere interne per facilitare i respingimenti, alle condotte tenute dalle forze di polizia nell'esecuzione di tali operazioni per arrivare ad una riflessione sulla rilevanza della tutela dei diritti umani nell'ambito dello spazio Schengen e sui miglioramenti che potrebbe essere possibile apportare sia ai meccanismi di monitoraggio esistenti sia alla nuova proposta di strumento di monitoraggio delle violazioni alle frontiere formulata dalla Commissione.

Pur nella consapevolezza che tutte le aree di confine interno presentano le criticità descritte, nella presente trattazione si è scelto di focalizzare l'attenzione solo su alcune aree di frontiera interna, in particolare in quelle che risultano maggiormente interessate dagli arrivi provenienti dalla c.d. Rotta Balcanica, prendendo in considerazione solo marginalmente alcune zone di frontiera esterne.

2. Uso di accordi bilaterali e respingimenti a catena

2.1. Le riammissioni dall'Italia alla Slovenia, i respingimenti a catena verso la Bosnia-Erzegovina e le violazioni rilevate in sede di contenzioso

Germania, Austria e Slovenia sono stati tra i primi Paesi europei facenti parte dell'area Schengen a reintrodurre, a settembre 2015, i controlli in alcune parti dei propri confini

interni¹⁰, seguiti a ottobre 2015 da Francia e Ungheria e successivamente anche da Svezia, Norvegia, Danimarca e Belgio¹¹.

A differenza di Germania e Austria, che a tutt'oggi continuano ad effettuare i controlli in alcune zone di confine interno¹², la Slovenia ha ripristinato i controlli di frontiera unicamente al confine terrestre con l'Ungheria per un periodo di tempo piuttosto limitato¹³, optando poi per altre strategie di contenimento dei flussi migratori, tra cui l'innalzamento di una barriera di filo spinato al confine con la Croazia.

Per quanto riguarda il confine italo-sloveno, mai interessato dalla reintroduzione dei controlli di frontiera, Italia e Slovenia hanno rafforzato la cooperazione di polizia, anche

10. In particolare, la Germania, a partire dal 13 settembre 2015 ha reintrodotta i controlli al confine interno con l'Austria, in ragione del massiccio afflusso di persone richiedenti la protezione internazionale. Il 16 settembre 2015 l'Austria ha notificato alla Commissione la reintroduzione dei controlli alle frontiere terrestri con Italia, Ungheria, Slovenia e Slovacchia, sempre in ragione del massiccio afflusso di persone richiedenti protezione internazionale. La Slovenia, per il medesimo motivo, ha comunicato la reintroduzione dei controlli al confine interno con l'Ungheria il 17 settembre 2015. Come osservato nella Risoluzione del Parlamento europeo dell'8 luglio 2021 sulla relazione annuale sul funzionamento dello spazio Schengen, disponibile sul sito https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0350_IT.html, a partire del 2015, gli Stati membri hanno reintrodotta i controlli alle frontiere interne un totale di 268 volte. L'elenco delle notifiche alla Commissione europea relativa alla reintroduzione dei controlli alle frontiere interne è disponibile sul sito https://ec.europa.eu/home-affairs/policies/schengen-borders-and-visa/schengen-area/temporary-reintroduction-border-control_en.

11. E. Guild, S. Carrera, L. Vosiliute, C.A. Groenendijk, J. Jeandebosz, M. Martin-Mazé, E. Brouwer, D. Bigo, *Internal border controls in the Schengen area: Is Schengen crisis-proof?*, research paper requested by the European Parliament's Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs and was commissioned, overseen and published by the Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs, European Union, 2016, p. 15 ss.

12. L'ultima notifica effettuata dalla Germania alla Commissione europea riguardante la reintroduzione dei controlli al confine terrestre con l'Austria, motivata dai movimenti secondari e dalla situazione ai confini esterni, è relativa al periodo 12 novembre 2021-11 maggio 2022. L'Austria continua a mantenere i controlli ai confini terrestri con Ungheria e Slovenia, in ragione dei movimenti secondari, del rischio legato a terroristi e alla criminalità organizzata e della situazione alle frontiere esterne, come da comunicazione relativa al periodo 12 novembre 2021-11 maggio 2022.

13. Il ripristino dei controlli al confine terrestre tra Slovenia e Ungheria è perdurato dal 17 settembre 2015 al 16 ottobre 2015.

grazie alla sottoscrizione di protocolli¹⁴ operativi di attuazione dell'accordo di cooperazione sottoscritto tra i due Paesi nel 2007¹⁵.

L'aumento dei controlli di polizia lungo la fascia confinaria ha avuto come conseguenza l'incremento del numero di cittadini stranieri intercettati e, già a partire dal 2019, di quelli riammessi¹⁶. In particolare, con una direttiva del 13.5.2020 il Ministero dell'interno italiano ha dato nuovo impulso all'attuazione delle riammissioni di migranti in Slovenia, eseguite sulla base dell'accordo bilaterale Italia-Slovenia per la riammissione delle persone alla frontiera, firmato a Roma il 3 settembre 1996¹⁷ e contenente previsioni finalizzate a favorire la riammissione sul territorio dei due Stati sia di cittadini di uno dei due Stati contraenti sia cittadini di Stati terzi¹⁸.

Allo scopo di implementare le riammissioni, a metà di maggio 2020 il Ministero annunciava l'invio di 40 agenti al confine orientale dell'Italia¹⁹ ai quali si aggiungeva successivamente un contingente interforze composto da militari dell'esercito, personale della polizia di frontiera e della prevenzione criminale, carabinieri e guardia di finanza²⁰.

14. Per quanto concerne il protocollo relativo all'attuazione del pattugliamento misto al confine italo-sloveno, con nota prot. n. 25343 del 26 marzo 2021, il Ministero dell'interno ne ha rifiutato l'ostensione adducendo la sussistenza delle ipotesi di cui all'art. 5-*bis* lett. a) e d) del d.lgs. n. 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 (lett. d). Dopo la presentazione di un'istanza di riesame da parte dell'On.le Matteo Orfini, il Ministero ha inviato copia del protocollo in questione oscurandone, tuttavia, in buona parte il contenuto (prot. n. 1106 del 5 maggio 2021). Con la risposta scritta fornita all'interrogazione dell'On. Magi il 13 ottobre 2021, il Governo ha poi reso noto, quanto ai pattugliamenti congiunti, che «tale attività congiunta, sospesa il 12 marzo 2020 a causa della pandemia, è ripresa a far data dal 30 luglio scorso, a seguito della sottoscrizione di un apposito accordo siglato dai Direttori delle Polizie di frontiera italiana e slovena, per un numero complessivo di 10 servizi mensili di cui 6 nella provincia di Koper e 2 nella provincia di Trieste, nonché 1 nella provincia di Gorizia e 1 in quella di Nova Gorica» (Risposta scritta fornita all'interrogazione dell'On. Magi pubblicata dal sottosegretario del Ministero dell'interno, Nicola Molteni, il 13 ottobre 2021, allegato al bollettino in Commissione I (affari costituzionali) 5-06810).

15. L'accordo di cooperazione di polizia tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica di Slovenia, sottoscritto il 27.8.2007, è stato ratificato con l. 27.4.2011 n. 60.

16. Nel periodo compreso tra il 1.7.2018 e il 31.7.2019 le riammissioni attive eseguite in Slovenia sono state 362, come reso noto dal Ministero dell'interno con risposta prot. 0121217 del 4.9.2019 all'istanza di accesso civico generalizzato esperita *ex art. 5 co. 2 d.lgs. n. 33/2013*.

17. Il testo dell'accordo bilaterale Italia-Slovenia per la riammissione delle persone alla frontiera, firmato a Roma il 3 settembre 1996 è reperibile sul sito del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale (MAECI) nell'archivio dei Trattati internazionali (ATRIO). Secondo quanto riportato, l'Accordo risulta essere stato notificato il 16.6.1997-10.7.1997 e comunicato in G.U. n. 241 del 15.10.1997.

18. In particolare, l'Accordo, all'art. 2, prevede che ciascuna Parte contraente, su richiesta dell'altra Parte, si impegna a riammettere sul proprio territorio il cittadino di uno Stato terzo che non soddisfa o non soddisfa più le condizioni di ingresso o di soggiorno applicabili sul territorio della Parte contraente richiedente, nella misura in cui è comprovato che tali cittadini sono entrati sul territorio di questa Parte dopo aver soggiornato o essere transitati attraverso il territorio della Parte contraente richiesta.

19. G. Tomasin, *Nuovi arrivi dalla rotta balcanica. Roma invia 40 agenti al confine*, in *Il Piccolo*, 15 maggio 2020, <https://ilpiccolo.gelocal.it/trieste/cronaca/2020/05/15/news/nuovi-arrivi-dalla-rotta-balcanica-roma-invia-40-agenti-al-confine-1.38848289>.

20. Audizione del prefetto di Trieste al Comitato parlamentare di controllo sull'attuazione dell'Accordo di Schengen, di vigilanza sull'attività di Europol, di controllo e vigilanza in materia di immigrazione, 26 maggio 2021, resoconto

Gli effetti della direttiva e di tale ingente investimento sono stati da subito evidenti: nei soli mesi di giugno, luglio e agosto del 2020 sono state eseguite 491 riammissioni dal territorio di Trieste e 143 da quello di Gorizia²¹, interessando in particolare cittadini afgani e pakistani ma anche cittadini eritrei, somali, siriani ed iracheni²².

Il 2 giugno 2020, replicando alle allarmate richieste di chiarimenti delle associazioni preposte all'accoglienza sul territorio triestino, il prefetto di Trieste spiegava che, secondo le direttive ricevute dal Governo²³, le riammissioni erano attuate ad integrazione del Regolamento Dublino e qualche giorno prima, il 28 maggio del 2020, il prefetto aveva affermato che «il migrante riammesso non viene privato della possibilità di fare richiesta d'asilo, in quanto la Slovenia fa parte dell'ambito europeo»²⁴.

La posizione del Governo è stata poi esplicitata il 24 luglio 2020 quando il Ministero dell'interno, rispondendo con una nota scritta firmata dal sottosegretario Variati²⁵ alla interpellanza urgente presentata dall'On.le Riccardo Magi²⁶, confermava che le riammissioni informali dei cittadini stranieri alla frontiera terrestre italo-slovena avvenivano senza provvedimenti formali, sulla base di quanto previsto dall'accordo di riammissione²⁷, e,

stenografico consultabile su https://www.camera.it/leg18/1079?Legislatura=18&tipologia=indag_sottotipologia=c30_migranti&anno=2021&mese=05&giorno=26&idCommissione=30&numero=0033&file=indice_stenografico. Il prefetto spiegava che il controllo vedeva impiegati – nel maggio del 2021 – 100 operatori giornalieri su Trieste, 80 giornalieri su Gorizia e 140 giornalieri su Udine.

21. Dati ottenuti mediante istanza di accesso civico generalizzato esperita dagli scriventi in data 1 settembre 2020 ai sensi dell'art. 5 co. 2 d.lgs. n. 33/2013, riscontrata dal Ministero dell'interno con documento prot. 67586 del 5.10.2020.

22. In particolare, tra le persone riammesse in Slovenia tra giugno e agosto del 2020, 177 erano cittadini afgani, 300 cittadini pakistani e 61 cittadini del Bangladesh.

23. Secondo quanto dichiarato dal prefetto di Trieste all'audizione dinanzi al Comitato parlamentare Schengen del 26.5.2021, si tratta della direttiva numero 31799 del 13.05.2020. Con lettera del 24.12.2020 e con provvedimento prot. 44105 del 21.06.2021 il Ministero dell'interno ha respinto l'istanza di accesso civico generalizzato esperita dall'on.le Matteo Orfini volta a conoscere il contenuto di tale atto adducendo la sussistenza di ragioni di esclusione di cui all'art. 5-bis lett. a) e d) del d.lgs. n. 33/2013 ovvero di pregiudizio alla sicurezza e all'ordine pubblico, con specifico riferimento all'attività di prevenzione e contrasto all'immigrazione illegale, e di pregiudizio alle relazioni internazionali con la Slovenia, anche in tema di cooperazione di polizia.

24. L. Slavica, *Migranti rintracciati e rispediti indietro, come la Rotta Balcanica diventa un'Odissea*, in *Triesteprima*, 28.5.2020, <http://www.triesteprima.it/cronaca/migranti-rota-balcanica-confine-sloveno.html>.

25. Risposta del Ministero dell'interno alla interpellanza urgente dell'On. Riccardo Magi, <https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2020/08/Risposta-interpellanza-rota-balcanica.pdf>.

26. Interpellanza urgente n. 2/00861 presentata dall'On. Riccardo Magi il 14.7.2020, <https://aic.camera.it/aic/scheda.html?core=aic&numero=2/00861&ramo=CAMERA&leg=18>.

27. Gli artt. 5, 6 e 7 dell'Accordo disciplinano le modalità di riammissione prevedendo, all'art. 6, anche la possibilità di effettuare riammissioni senza formalità dei cittadini di Stati terzi che abbiano varcato irregolarmente la frontiera comune e siano stati loro consegnati entro 24 ore dopo tale varco ovvero che a meno di dieci chilometri dalla frontiera comune dopo il varco di detta frontiera siano stati sottoposti a controllo che ha accertato l'irregolarità dell'ingresso.

soprattutto, che esse venivano espletate anche nei confronti di cittadini stranieri richiedenti protezione internazionale²⁸.

Le riammissioni informali dall'Italia di cittadini stranieri sono proseguite per tutto il 2020 come confermato dal Ministro dell'interno Luciana Lamorgese la quale, il 13 gennaio 2021, in risposta ad un'interrogazione parlamentare, ha riferito che, nel corso del 2020, sono state 1.301 le persone trasferite in Slovenia secondo il meccanismo delle riammissioni informali²⁹.

I report elaborati dalle istituzioni o dalle ONG impegnate nella tutela sul campo delle persone respinte hanno tuttavia chiarito come le riammissioni poste in essere dalle autorità italiane al confine italo-sloveno non esaurivano i loro effetti in Slovenia.

La procedura di riammissione in Slovenia si profilava infatti come parte di un meccanismo più articolato che, senza soluzione di continuità, determinava, entro poche ore, la riammissione in Croazia e il successivo rinvio delle persone al di fuori del territorio dell'Unione europea ed in particolare in Bosnia Erzegovina, sulla base di ulteriori accordi bilaterali di riammissione³⁰ o di prassi informali.

In particolare, le numerosissime testimonianze raccolte³¹ hanno infatti consentito di acclarare che sebbene esista un accordo di riammissione sia tra la Slovenia e la Croazia³² che tra Croazia e Bosnia Erzegovina, il successivo respingimento in Bosnia Erzegovina avviene il più delle volte in maniera completamente informale con la conseguenza che, come si approfondirà anche successivamente, le persone coinvolte risultano prive di qualsiasi forma di tutela³³.

28. Secondo l'art. 3 dell'Accordo di riammissione, l'obbligo di riammissione non sussiste in una serie di casi, tra i quali, per quanto qui di interesse, quello in cui al cittadino straniero sia stato riconosciuto dalla Parte contraente richiedente lo *status* di rifugiato in applicazione della Convenzione di Ginevra del 1951.

29. Interrogazione parlamentare del 13.1.2021, visualizzabile al link <https://www.interno.gov.it/it/notizie/question-time-alla-camera-ministro-lamorgese-0>.

30. Un elenco completo degli accordi bilaterali di riammissione firmati dagli Stati membri del Consiglio d'Europa è accessibile consultando l'inventario elaborato da Jean-Pierre Cassarino <https://www.jeanpierrecassarino.com/>.

31. Si vedano, in particolare, le testimonianze raccolte dal Border Violence Monitoring Network (di seguito BVMN), dal Danish Refugee Council e il report Lighthouse reperibili sui siti web delle organizzazioni medesime.

32. Anche la Slovenia e la Croazia hanno infatti sottoscritto un accordo di riammissione in base al quale le persone rinvenute in soggiorno illegale nel territorio sloveno possono essere riammesse in Croazia entro 72 ore qualora sia provato o presunto che tale persona sia entrata direttamente dopo il soggiorno o il transito dalla Croazia.

33. Special Rapporteur sui diritti umani dei migranti, Report della visita in Bosnia-Herzegovina condotta dal 24 settembre al 1 ottobre 2019, consultabile al link <https://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25088&LangID=E>; si veda anche il report della missione di Tomáš Boček, Special Representative del Segretario generale migrazioni e rifugiati in Bosnia-Herzegovina e Croazia, 24-27 luglio e 26-30 novembre 2018 pubblicato il 23 aprile 2019, consultabile al link <https://rm.coe.int/report-of-the-fact-finding-mission-by-ambassador-tomas-bocek-special-r/1680940259>. Sul punto Reuters, Croatia confirms migrant pushback, Greece promises inquiry, 8 ottobre 2021, https://www.reuters.com/world/europe/croatia-confirms-violent-migrant-pushback-border-with-bosnia-2021-10-08/?fbclid=IwAR0m7z3YUWk_Kld8NdAKTtz5DOLEFvuz5txPvNWhf9tz2UIH4RT86XOAR1Q.

La portata del fenomeno emerge dai dati messi a disposizione sia dalle autorità nazionali sia dalle ONG: nel 2019, come attestano i dati pubblicati dal Ministero dell'interno sloveno, le riammissioni dalla Slovenia alla Croazia hanno interessato 11.039 persone e, nel 2020, 9.950³⁴. Dalla Croazia, poi, nel solo 2020, sono almeno 16.425 le persone respinte in Bosnia ed Erzegovina³⁵ e 1.975 quelle respinte in Serbia³⁶.

Il meccanismo delle riammissioni dall'Italia alla Slovenia prima e dalla Slovenia alla Croazia dopo è stato portato all'attenzione sia della Corte suprema amministrativa slovena sia del Tribunale di Roma.

In particolare, il 15.6.2021 la Corte slovena, confermando quanto già affermato dal Tribunale amministrativo sloveno il 16 luglio 2020, ha valutato l'illiceità della riammissione operata nei confronti di un cittadino camerunense, riammesso in Croazia e poi espulso in Bosnia, osservando come la Slovenia aveva violato il diritto d'asilo del ricorrente ma anche il principio di non respingimento perché aveva consapevolmente ignorato le fonti direttamente inviate all'attenzione del Governo sloveno in cui si dava atto dei concreti rischi di trattamenti inumani e degradanti attuati al confine croato e dei respingimenti in Bosnia³⁷.

Per quanto riguarda l'Italia, invece, il Tribunale di Roma, il 18 gennaio 2021, pronunciandosi sul ricorso cautelare urgente presentato da un cittadino pakistano che lamentava di aver subito un respingimento indiretto dall'Italia alla Bosnia, ha dichiarato l'illiceità di tali riammissioni e ordinato alle autorità competenti di emanare i provvedimenti necessari a consentire al ricorrente di fare ingresso in Italia³⁸.

Su reclamo presentato dal Ministero dell'interno, l'ordinanza cautelare è stata successivamente annullata dal Tribunale di Roma per assenza di prove certe relative alla legittimazione attiva del ricorrente ovvero al suo effettivo coinvolgimento nella procedura contestata, circostanza potenzialmente non slegata dalla dedotta informalità delle procedure

34. I dati pubblicati dal Ministero dell'interno sloveno sono reperibili sul sito https://www.policija.si/images/stories/Statistika/MejnaProblematika/IlegalneMigracije/2020/Januar-december_2020.pdf, tabella p. 4.

35. Danish Refugee Council, Rapporto annuale 2020, consultabile al link https://drc.ngo/media/bg0la54u/drc_annual-accounts_2020_en.pdf.

36. Dati elaborati da UNHCR Serbia e pubblicati nel rapporto AIDA Serbia del 2020 (Asylum Information Database), edito da ECRE, consultabile al link https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2021/03/AIDA-SR_2020update.pdf, p. 24.

37. Corte suprema amministrativa slovena, sentenza pubblicata il 15.6.2021 reperibile, in sloveno, al link [https://www.sodnapraksa.si/?q=Dostop%20do%20mednarodne%20za%C5%A1%C4%8Dite&database\[SOVS\]=SOV&submit=i%C5%A1%C4%8Di&order=date&direction=desc&rowsPerPage=20&page=0&id=201508111448095](https://www.sodnapraksa.si/?q=Dostop%20do%20mednarodne%20za%C5%A1%C4%8Dite&database[SOVS]=SOV&submit=i%C5%A1%C4%8Di&order=date&direction=desc&rowsPerPage=20&page=0&id=201508111448095).

38. Tribunale di Roma, ord. 18.1.2021, reperibile su https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2021/01/Tribunale-Roma_RG-5642020.pdf.

attuare e su cui il procedimento giurisdizionale ordinario già incardinato potrebbe fare maggiore chiarezza³⁹.

Nonostante questo, l'ordinanza del Tribunale di Roma ha avuto l'effetto di indurre il Governo italiano a disporre una sospensione delle riammissioni, non più riprese fino alla data di stesura del presente contributo.

Rispondendo all'interrogazione a risposta immediata presentata dall'On. Magi il 12 ottobre 2021, il Governo ha escluso l'applicazione dell'accordo di riammissione alle persone che presentano domanda di asilo, salvo però ambigualmente affermare che «lo strumento convenzionale opera in parallelo al Regolamento di Dublino e disciplina le forme di collaborazione bilaterali solo nei casi di riammissione dei migranti rintracciati immediatamente e a ridosso della linea confinaria»⁴⁰. Nei giorni immediatamente successivi, il Governo ha in più occasioni profilato l'imminente ripristino delle procedure di riammissione⁴¹ e, a gennaio del 2022, la Regione Friuli Venezia Giulia ha annunciato di aver acquistato, su richiesta della prefettura di Trieste, 65 fototrappole, da destinare alla polizia di frontiera e da posizionare sul confine italo-sloveno per intercettare gli arrivi e fungere da «muro tecnologico»⁴².

Per quanto concerne il comportamento delle autorità croate e il meccanismo dei respingimenti a catena verso la Bosnia Erzegovina e la Serbia appare importante ricordare la pronuncia resa dalla Corte EDU il 18.11.2021, nel caso *M. H. e altri c. Croazia*⁴³.

Con tale pronuncia la Corte EDU ha condannato la Croazia per aver operato, nel 2017, il respingimento informale verso la Serbia di una famiglia afgana, causando la tragica morte

39. Tribunale di Roma, ord. 27.4.2021, pubblicata il 3.5.2021, consultabile al link https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2021/05/2021_Tribunale_Roma_rotta_balkanica_10630266s-2.pdf. Si veda anche C. Bove, E.S. Rizzi, *Le riammissioni e i respingimenti dei cittadini extra-Ue verso i Paesi dei Balcani occidentali: quale tutela legale?*, in *Euro-Balkan Law and Economics Review*, n. 1/2021, <https://ojs.cimedoc.uniba.it/index.php/law/article/view/1258/1070>.

40. Risposta scritta all'interrogazione dell'On. Magi pubblicata dal sottosegretario del Ministero dell'interno, Nicola Molteni, il 13 ottobre 2021, allegato al bollettino in Commissione I (affari costituzionali) 5-06810. Il Governo esplicita in tale risposta anche che «tali procedure di riammissione tutelano le categorie di stranieri vulnerabili o esposti a particolare pericolo» e include, nelle categorie di soggetti cui tali procedure sono ritenute «inapplicabili» i migranti ai quali sia stata riconosciuta una qualsiasi forma di protezione internazionale, i minori, le persone che presentano malattie, e, per ragioni non intuibili agli scriventi, gli «stranieri registrati nel sistema Eurodac».

41. Il 21 ottobre 2021, all'incontro con i sindacati di polizia avvenuto a Trieste, il Ministro dell'interno Lamorgese ha annunciato la predisposizione e l'invio di una nuova direttiva sul ripristino delle riammissioni al confine orientale italiano: *Teleguattro*, «Rotta balcanica: dal ministro ok alle riammissioni e 50 uomini in più», 26.10.2021, visualizzabile al link <https://www.youtube.com/watch?v=KEyhmdZ2LhA>. Il prefetto di Trieste neo insediato ha poi confermato l'intenzione di tale ripristino: Rai news, «“Stop ai cortei, sì alle riammissioni informali”, dice il prefetto Vardè», 9.11.2021, visualizzabile al link <https://www.rainews.it/tgr/fvg/video/2021/11/fvg-varde-prefetto-trieste-no-pass-riammissioni-informali-slovenia-a4adbe0c-4ec9-46ca-95cf-afdc31fbac5a.html>.

42. Dichiarazioni dell'assessore regionale alla sicurezza Pierpaolo Roberti, riportate da *Il Gazzettino.it*, «Clandestini dai Balcani, il Friuli Venezia Giulia compra 65 fototrappole: “Un muro tecnologico”», 21 gennaio 2022.

43. Corte EDU, *M.H. contro Croazia*, ric. n. 15670/18 e 43115/18, sent. 18.11.2021 (di seguito *M.H. e altri*).

di una delle figlie minori, travolta da un treno lungo i binari che la famiglia era stata obbligata a percorrere per lasciare il Paese. La Corte ha ravvisato, in particolare, la violazione dell'art. 4 del Protocollo 4 della CEDU, il quale proibisce le espulsioni collettive di cittadini stranieri, per avere la polizia croata respinto la famiglia in questione attraverso confini di Stato non ufficiali, senza alcuna previa notifica alle autorità serbe e senza il previo esame individuale delle loro richieste. La Corte osserva che il comportamento della polizia croata, nel lasso temporale immediatamente precedente la morte della bambina, avvenuta in territorio serbo, aveva integrato una deliberata elusione del diritto di accesso alla procedura di asilo e quantomeno il mancato rispetto dell'accordo di riammissione tra Croazia e Serbia sul rimpatrio in sicurezza dei migranti che entrano illegalmente nel Paese⁴⁴. In assenza di prove materiali circa l'effettiva presenza della famiglia nel territorio croato⁴⁵, la Corte rileva che la versione dei ricorrenti era dettagliata e coerente anche rispetto al gran numero di reports delle organizzazioni della società civile e delle organizzazioni internazionali circa i respingimenti sommari in Bosnia Erzegovina e in Serbia delle persone illegalmente entrate in Croazia⁴⁶.

Per quanto qui di interesse, la pronuncia, importante per i plurimi profili di incompatibilità rinvenuti nel comportamento delle autorità croate rispetto ai principi della CEDU⁴⁷, conferma come i meccanismi di riammissione informale attuati nei Paesi europei che si affacciano o appartengono all'area balcanica possono tradursi – come in effetti si traducono – in respingimenti sommari alle porte dell'Unione europea⁴⁸.

44. Corte EDU, *M.H. e altri*, cit. par. 136.

45. La Corte osserva che, sebbene l'area dove la famiglia dichiarava di essere entrata in Croazia era sotto costante sorveglianza e coperta da telecamere fisse e termografiche, le autorità croate non avevano mai verificato a fondo se corrispondesse al vero quanto affermava la polizia croata circa l'assenza di registrazioni degli eventi contestati. Corte EDU, *M.H. e altri*, cit. parr. 270 e ss.

46. Corte EDU, *M.H. e altri*, cit., par. 272.

47. Nella sentenza la Corte europea dei diritti dell'uomo ha ravvisato la violazione dell'articolo 2 (diritto alla vita) della Convenzione europea dei diritti dell'uomo per quanto riguarda le indagini sulla morte della figlia della famiglia afghana; la violazione dell'articolo 3 (divieto di trattamenti inumani e degradanti) rispetto al trattamento riservato ai bambini ricorrenti nel Centro per migranti; la violazione dell'articolo 5 par. 1 (diritto alla sicurezza e alla libertà) nei confronti di tutti i ricorrenti; la violazione dell'articolo 4 del protocollo n. 4 della Convenzione (divieto di espulsioni collettive di stranieri) per quanto riguarda la madre ricorrente e i suoi cinque figli e la violazione dell'articolo 34 (diritto di petizione individuale) nei confronti di tutti i ricorrenti.

48. Si veda anche il Rapporto del CPT pubblicato il 3.12.2021 il quale, nel riferire gli esiti del *monitoraggio in loco* effettuato nell'agosto del 2020 evidenzia che, in Croazia, «i migranti intercettati all'interno dell'area di competenza della polizia di frontiera (cioè fino a 30 km dal confine con la Bosnia-Erzegovina) sono spesso trasportati direttamente dal furgone della polizia al “confine verde” e soggetti a un respingimento senza alcuna identificazione o elaborazione dei loro casi (incluse possibili richieste di asilo)», Report to the Croatian Government on the visit to Croatia carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 10 to 14 August 2020, disponibile al link <https://rm.coe.int/1680a4c199>, p. 9.

2.2. Accordi bilaterali e finzione di non ingresso nel territorio: il caso dell'Italia e della Germania

Il procedimento d'urgenza posto in essere davanti al Tribunale di Roma al quale si è fatto riferimento nel paragrafo precedente e le fasi successive del procedimento giudiziario hanno permesso di evidenziare molteplici profili di violazione di obblighi sostanziali e procedurali legati all'attuazione del diritto di asilo⁴⁹.

In particolare l'ordinanza, non smentita nelle fasi successive del procedimento rispetto ai numerosi profili di illiceità sollevati, ha avuto l'importante merito di chiarire la contrarietà di tali procedure non solo al diritto d'asilo, alle norme del Regolamento Dublino III⁵⁰ e al diritto di difesa – perché attuate senza la consegna agli interessati di alcun provvedimento formale – ma anche al principio di *non refoulement* e al divieto di trattamenti inumani e degradanti di cui all'art. 3 della CEDU: secondo il Tribunale, il Ministero non poteva disconoscere – perché oggetto di report di accreditate ONG,⁵¹ di inchieste di organi di stampa nazionali⁵² ed internazionali⁵³, nonché di dichiarazioni dell'UNHCR⁵⁴ e di raccomandazioni della Commissaria per i diritti umani del Consiglio d'Europa – che la riammissione in territorio sloveno avrebbe potuto tradursi in un respingimento indiretto fuori dalle porte dell'Unione europea, in Bosnia o in Serbia, con esposizione al rischio di abbandono morale

49. Si veda anche A. Di Pascale, *Riammissioni informali e violazione del diritto di asilo*, in *Questione Giustizia*, 9.2.2021, <https://www.questionegiustizia.it/articolo/riammissioni-informali-e-violazione-del-diritto-di-asilo>; C. Bove, E.S. Rizzi, *op. cit.*, p. 55 e ss.

50. Regolamento (UE) n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un Paese terzo o da un apolide (rifusione).

51. Amnesty International, nel rapporto *Pushed to the Edge* pubblicato nel marzo del 2019 espressamente riferisce di «(..) a significant number of people (...) victim of chain pushbacks from EU Schengen borders, in particular Slovenia (...) but also, in some cases Italy» <https://www.amnesty.org/download/Documents/EUR0599642019ENGLISH.PDF>, p. 24; InfoKolpa e Are you Syrious?, *Report on illegal practice of collective expulsion on Slovene-Croatian border*, 9.5.2019, consultabile sul sito <https://medium.com/are-you-syrious/report-on-illegal-practice-of-collective-expulsion-on-slovene-croatian-border-e1210bf7dd8f>, e in italiano al link <https://www.meltingpot.org/Rapporto-sulle-pratiche-illegali-di-espulsione-collettiva.html#.YZoWtL3ML9F>. BVMN, report mensili elaborati a partire da aprile 2019 disponibili al link <https://www.borderviolence.eu/category/monthly-report/>.

52. N. Scavo, *Sulla rotta degli orrori. Reportage sulla via balcanica delle migrazioni*, Avvenire, 1.12.2019, consultabile al link <https://www.avvenire.it/attualita/pagine/rottachoc-freddo-neve-e-botte>.

53. P. Kingsley, *Europe's Migration Crisis Has Ebbed. Croatia Wants to Keep It That Way*, The New York Times, 24.01.2020, reperibile al link <https://www.nytimes.com/2020/01/24/world/europe/bosnia-european-migrant-crises.html>; L. Tondo, *Croatian police accused of sickening assaults on migrants on balkans trail*, The Guardian, 21.10.2020, che riporta le testimonianze raccolte dal Danish Refugee Council, consultabile al link <https://www.theguardian.com/global-development/2020/oct/21/croatian-police-accused-of-sickening-assaults-on-migrants-on-balkans-trail-bosnia>.

54. Dichiarazioni pubblicate da L. Tondo, *Croatian police accused of spray-painting heads of asylum seekers*, The Guardian, 12 maggio 2020. L'articolo può essere letto al seguente link: <https://www.theguardian.com/global-development/2020/may/12/croatian-police-accused-of-shaving-and-spray-painting-heads-of-asylum-seekers>.

e materiale⁵⁵ e di torture o trattamenti inumani e degradanti lungo la rotta balcanica, forzatamente percorsa all'indietro, ed in particolare al confine croato.

In generale, il procedimento proposto avanti al Tribunale di Roma ha consentito di sollevare dubbi sulla legittimità dell'accordo di riammissione e delle procedure informali poste in essere sulla base dello stesso e sulla loro compatibilità con il diritto dell'Unione.

Nell'ordinanza del 18 gennaio 2021 il Tribunale di Roma, partendo dal presupposto che l'Accordo di riammissione bilaterale tra Italia e Slovenia, concluso in forma semplificata e non ratificato dal Parlamento, non può prevedere modifiche o derogare alle leggi vigenti in Italia o alle norme dell'Unione europea o derivanti da fonti di diritto internazionale, ha censurato la mancata consegna all'interessato di un provvedimento scritto. Secondo il Tribunale, sebbene l'art. 6 della Direttiva 2008/115/CE (di seguito Direttiva rimpatri)⁵⁶ 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., rispetto alla forma della procedura e del provvedimento di riammissione, nonché con la normativa interna ed europea⁵⁷. Osserva il Tribunale, accogliendo quanto sostenuto nel ricorso d'urgenza, che l'assenza di un provvedimento viola le norme sul procedimento amministrativo, ed 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 concludersi con provvedimento amministrativo motivato, notificato al soggetto interessato e impugnabile innanzi all'autorità giudiziaria; esso, inoltre, sostanziandosi in un respingimento o riaccompagnamento alla frontiera costituisce un provvedimento restrittivo della libertà personale per il quale è necessaria la preventiva convalida dell'autorità giudiziaria in attuazione dell'art. 13 Cost.⁵⁸; ancora,

55. Si vedano in particolare gli interventi della Commissaria per i diritti umani Dunja Mijatović <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/bosnia-and-herzegovina-must-immediately-close-the-vucjak-camp-and-take-concrete-measures-to-improve-the-treatment-of-migrants-in-the-country> e <https://rm.coe.int/commhdh-2020-30-letter-to-the-authorities-of-bosnia-and-herzegovina-en/1680a099b6>.

56. Direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare.

57. Come appurato successivamente dagli scriventi attraverso accessi documentali relativi ad altri richiedenti asilo sottoposti alla procedura di riammissione in Slovenia, la procedura si svolgeva attraverso un trattenimento di fatto presso stazioni di polizia sotto il continuo e stretto controllo delle autorità, poi con il trasporto coatto in Slovenia e la consegna alle autorità di tale Paese. Tutto, in assenza di qualsivoglia decisione giudiziaria a giustificazione della privazione della libertà personale e in assenza di un provvedimento scritto, dunque secondo ciò che appare una violazione della riserva di giurisdizione, del preciso obbligo di motivazione e della riserva assoluta di legge di cui all'art. 13 della Costituzione. In particolare, quanto a quest'ultimo aspetto, l'accordo di riammissione siglato dal Governo italiano con quello sloveno non sembra poter rappresentare una base giuridica sufficiente a ritenere soddisfatto il requisito della riserva assoluta di legge, tanto più che un accordo di tal tipo necessita di una legge di ratifica, assente nel caso di specie.

58. L'ordinanza del Tribunale di Roma richiama sul punto quanto affermato dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 105 del 2001 dove si afferma che: «(...) la traduzione del rimpatriando con foglio di via obbligatorio è misura incidente

afferitava il Tribunale, il procedimento viola il diritto di difesa dell'interessato, tutelato dall'art. 24 Cost. e il suo diritto ad un ricorso effettivo tutelato dall'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e dall'art. 13 della CEDU.

Riguardo a tali profili, nell'ambito del procedimento di reclamo avverso l'ordinanza del Tribunale di Roma, il Ministero dell'interno ha cercato di fornire un'interpretazione dell'istituto giuridico della riammissione come entità ontologicamente a sé stante.

Secondo il Ministero, inoltre, l'assenza di un provvedimento espresso deriverebbe dal mancato avvio di un procedimento nel territorio italiano poiché, in tali casi, il soggetto interessato alla riammissione non uscirebbe dalla sfera di signoria delle autorità slovene, dovendo ritenersi sussistente una finzione di non ingresso; nel caso di riammissione informale dall'Italia alla Slovenia, inoltre, non ricorrerebbe la nozione giuridica di frontiera, perché tale non può essere considerata la linea di demarcazione tra due Stati UE-Schengen.

Tale prospettazione è stata contestata dalla parte resistente⁵⁹ che ha affermato che la procedura di riammissione non può essere intesa come una forma ulteriore di allontanamento del cittadino straniero rispetto all'espulsione o al respingimento, collocandosi nella fase di esecuzione dell'allontanamento, nel caso di specie nel Paese di transito, disposto attraverso uno dei due istituti.

La procedura sopra descritta non può dunque escludere, se anche applicata in frontiera, le garanzie previste dal diritto internazionale, da quello dell'Unione e dalla Costituzione sul rispetto dei diritti fondamentali, come precisa, del resto, l'art. 2 del d.lgs. n. 286/98⁶⁰. Inoltre, non può escludere il rispetto delle garanzie procedurali contemplate dal diritto amministrativo interno e che presuppongono sempre l'emanazione e la consegna all'interessato di un provvedimento scritto e motivato.

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 sottoposto a custodia cautelare o in espiazione di una pena detentiva, anche se residua, non superiore a tre anni, è stata ritenuta misura incidente sulla libertà personale, sulla premessa, non esplicitata, ma non per questo meno chiara, che il passaggio dalla condizione di detenzione ad altra misura coercitiva determinasse una diversità di grado e non di qualità, identica rimanendo, in entrambe le ipotesi, la natura del bene costituzionale coinvolto. ... 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.» (Tribunale di Roma, ordinanza del 18 gennaio 2021).

59. Gli argomenti che qui si propongono sono stati oggetto di un parere pro veritate redatto dalla Prof.ssa Chiara Favilli, dell'Università di Firenze, prodotto nel procedimento di reclamo avverso l'ordinanza cautelare emessa dal Tribunale di Roma il 18.1.2021.

60. Ai sensi dell'art. 2, co. 1 del d.lgs. n. 286/98, «Allo straniero comunque presente alla frontiera o nel territorio dello Stato sono riconosciuti i diritti fondamentali della persona umana previsti dalle norme di diritto interno, dalle Convenzioni internazionali in vigore e dai principi di diritto internazionale generalmente riconosciuti».

Invero, rispetto alla sussistenza, in frontiera, della giurisdizione statale, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha sovente utilizzato il criterio del controllo effettivo, affermando che ogni qual volta le autorità di uno Stato esercitino un controllo o autorità su un individuo, esse hanno la responsabilità di assicurare a quell'individuo i diritti previsti dalla CEDU. La Corte ha anche avuto modo di precisare che «l'esistenza di una recinzione posta a una certa distanza dal confine non autorizza uno Stato ad escludere, alterare o limitare unilateralmente la propria giurisdizione territoriale, che inizia dalla linea che delimita il confine»⁶¹ e che il contesto della pressione migratoria non può giustificare un ambito al di fuori della legge in cui gli individui non sono coperti dalle tutele della Convenzione perché «la Convenzione non può essere selettivamente limitata a sole parti del territorio di uno Stato mediante una riduzione artificiale dell'ambito della sua giurisdizione territoriale»⁶². Diversamente, afferma la Corte, si priverebbe di effettività la protezione offerta dalla Convenzione stessa.

Tali affermazioni, pur riferite nelle pronunce della Corte alle frontiere esterne, non possono che valere anche per le frontiere interne, ove deve certamente ritenersi applicabile il principio del controllo effettivo⁶³; tali frontiere, del resto, non possono essere considerate inesistenti come affermato dal Ministero.

Ed infatti, se è vero che la libera circolazione e l'assenza di controlli alle frontiere interne risultano essere principi fondamentali del diritto UE e che le frontiere esterne e quelle interne risultano essere oggetto, in molti casi, di disposizioni giuridiche differenti, è anche vero che le frontiere interne non sono scomparse⁶⁴.

61. Corte EDU, Grande Camera, *N.D. e N.T. c. Spagna*, ric. n. 8675/15 e 8697/15, sent. 13.2.2020 (di seguito *N.D. e N.T.*), par. 109. in questa *Rivista*, XXII, n. 2.2020. Si veda commento G. Santomauro, *La controversa decisione della Corte Edu nel caso N.D. e N.T. c. Spagna sul divieto di espulsioni collettive: il diritto di avere diritti a rischio per i richiedenti asilo?*, ADiM Blog, Osservatorio della giurisprudenza, 31.3.2020.

62. Corte EDU, *N.D. e N.T.*, par. 110 che riprende quanto affermato in Corte EDU, *Loizidou c. Turchia*, ric. n. 15318/89, sent. 18.12.1996, par. 75; Corte EDU, Grande Camera, *Hirsi Jamaa e Altri c. Italia*, ric. n. 27765/09, 23.2.2012, par. 178 (di seguito *Hirsi Jamaa e Altri*). Sul punto, si veda anche E. Zaniboni, *Condotta colpevole e ordine pubblico europeo dei diritti umani. Il divieto di espulsioni collettive di stranieri nella Cedu dopo il revirement della Grande Camera sul caso N.D. e N.T. contro Spagna*, in *Cass. pen.*, n. 9/2020.

63. Si veda anche FRA, *Migration: Fundamental rights Issues at land borders*, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2020, p. 12 e giurisprudenza della Corte EDU ivi riportata sul principio del controllo effettivo: Corte EDU, Grande Camera, *Banković e Altri c. Belgio e Altri*, ric. n. 52207/99, sent. 12.12.2001, par. 73; Corte EDU, Grande Camera, *Hirsi Jamaa, e Altri*, par. 180; Corte EDU, *Medvedyev e Altri c. Francia*, ric. n. 3394/03, sent. 29.3.2010, par. 67; Corte EDU, *Öcalan c. Turchia*, ric. n. 46221/99, sent. 12.3.2003, par. 93, confermato da Corte EDU, Grande Camera, *Öcalan c. Turchia*, sent. 2.5.2005. Si veda anche Corte EDU, *M.K. e Altri c. Polonia*, ric. n. 40503/17, 42902/17 e 43643/17, sent. 23.7.2020, definitiva 14.12.2020, par. 128.

64. Il codice frontiere Schengen (Regolamento UE 2016/399), ad esempio, definisce le frontiere interne come «a) le frontiere terrestri comuni, comprese le frontiere fluviali e lacustri, degli Stati membri; b) gli aeroporti degli Stati membri adibiti ai voli interni; c) i porti marittimi, fluviali e lacustri degli Stati membri per i collegamenti regolari interni effettuati da traghetti».

Si osserva peraltro che sono proprio alcune disposizioni di diritto interno ad attribuire rilevanza alle frontiere interne; in particolare, l'art. 10-ter del d.lgs. 286/98 stabilisce che «Lo 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 è condotto per le esigenze di soccorso e di prima assistenza presso appositi punti di crisi dove è informato della possibilità di chiedere asilo».

Il tentativo delle autorità italiane di ricorrere ad una finzione di non ingresso con riferimento ad una zona di frontiera interna non è un caso isolato nel panorama europeo.

Nell'estate del 2018, la Germania ha deciso, con l'accordo noto come Seehofer-Deal⁶⁵, che i richiedenti asilo già registrati come tali in un altro Stato membro dell'Unione europea possono essere fermati direttamente al confine tra Germania e Austria e rimandati nello Stato membro di prima registrazione sulla base di accordi amministrativi bilaterali che il Ministero federale dell'interno ha finora concluso con la Grecia⁶⁶ e la Spagna⁶⁷.

Secondo la risoluzione del Governo tedesco, così come accade nella procedura aeroportuale, le persone che attraversano il confine interno europeo dall'Austria alla Germania sarebbero considerate come non entrate legalmente nel Paese ed il loro trasferimento verso il primo Paese d'asilo dovrebbe avvenire entro 48 ore.

In particolare gli accordi amministrativi sottoscritti disciplinano la procedura applicabile nel caso in cui un cittadino straniero fermato in occasione di un controllo tra Germania e Austria manifesti la volontà di richiedere protezione internazionale e risulti avere già presentato una domanda di asilo in Grecia o Spagna. In tal caso, le autorità tedesche potranno rifiutare l'ingresso nel territorio informando le autorità greche/spagnole attraverso l'uso di un modulo specifico annesso all'accordo stesso, contenente, oltre alla foto dell'interessato, l'indicazione del numero EUODAC, dei dati relativi all'itinerario e del luogo del fermo. L'attuazione del rifiuto d'ingresso, ossia l'effettivo trasferimento della persona, deve essere avviata entro 48 ore dal momento in cui la persona è stata fermata alla frontiera interna.

Nell'accordo tedesco-greco si afferma inoltre che la parte greca mantiene la possibilità di opporsi al trasferimento entro sei ore se dimostra che la persona non ha fatto domanda di asilo in Grecia e si prevede che se la parte greca dimostra entro sette giorni che la persona è stata erroneamente trasferita, la Germania si impegna a riammettere la persona già trasferita. L'accordo tedesco-spagnolo non prevede invece un tale limite di tempo.

65. Informazione stampa *Pressemitteilung* 16/18 dalla CDU dal 6.7.2018, Risoluzioni del governo del 5.7.2018, punto 1, <https://bit.ly/2w6iQvO>.

66. https://www.fnrw.de/fileadmin/fnrw/media/EU_Asylopolitik/Germany_Greece_Deal_eng.pdf.

67. <https://www.documentcloud.org/documents/5427858-Abkommen-Mit-Spanien.html>.

Le disposizioni contenute negli accordi conclusi tra la Germania e la Grecia, e la Germania e la Spagna definiscono una procedura di trasferimento ben diversa da quella prevista dal Regolamento Dublino III che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale e l'approccio concordato va ben oltre la semplificazione delle procedure prevista dall'articolo 36 del medesimo Regolamento e presentano diversi profili di illegittimità. Il rifiuto d'ingresso – e la finzione del non-ingresso – previsto dagli accordi presenta diversi profili problematici⁶⁸.

In particolare, l'art. 18, co. 2 della legge tedesca sull'asilo⁶⁹, che disciplina il rifiuto d'ingresso alla frontiera, può ritenersi applicabile solo ai valichi di frontiera, come agli aeroporti internazionali, ma non certo alle frontiere interne. Guardando al sistema Schengen, il rifiuto d'ingresso alla frontiera tra Germania e Austria risulta essere in contrasto con quanto stabilito dal codice delle frontiere Schengen. La Corte di giustizia dell'Unione europea nelle cause *Affum*⁷⁰ e *Arib*⁷¹ ha chiarito che i controlli alle frontiere interne non possono essere equiparati ai controlli alla frontiera esterna e che l'ingresso nell'area Schengen avviene subito dopo l'ingresso nel rispettivo Stato membro. Ciò significa che se le persone si trovano fisicamente in territorio tedesco, si deve ritenere che le stesse siano entrate nel Paese, in base al diritto europeo.

In più, la procedura prevista dagli accordi amministrativi è illegittima in quanto elude le procedure previste dal Regolamento Dublino III.

Secondo quanto previsto dal Regolamento Dublino III, gli Stati membri esaminano ogni domanda d'asilo presentata e la domanda deve essere esaminata dallo Stato ritenuto

68. Per un'analisi si rimanda anche a C. Hruschka, *The border spell: Dublin arrangements or bilateral agreements? Reflections on the cooperation between Germany and Greece / Spain in the context of control at the German-Austrian border*, pubblicato su <https://eumigrationlawblog.eu/the-border-spell-dublin-arrangements-or-bilateral-agreements-reflections-on-the-cooperation-between-germany-and-greece-spain-in-the-context-of-control-at-the-german-austrian-border/>.

69. La legge tedesca sull'asilo è reperibile in lingua inglese al link http://www.gesetze-im-internet.de/englisch_asylvfg/englisch_asylvfg.pdf. L'art. 18, che disciplina i compiti dell'autorità di frontiera, dispone al comma 2 che l'ingresso dello straniero può essere rifiutato se il cittadino straniero entra da un Paese terzo sicuro, se ci sono indicazioni che un altro Stato è responsabile della procedura d'asilo sulla base di disposizioni legali della Comunità europea o di un Trattato internazionale e viene avviata una procedura di presa in carico o di ripresa in carico o se costituisce un pericolo per la popolazione perché è stato condannato nella Repubblica federale di Germania per un reato particolarmente grave e ad una pena detentiva di almeno tre anni con effetto definitivo, e la sua partenza non è avvenuta più di tre anni prima. Il successivo comma 4 prevede la rinuncia al rifiuto di ingresso o di espulsione in caso di ingresso da un Paese terzo sicuro quando la Repubblica federale di Germania è competente a condurre una procedura d'asilo oppure quando il Ministero federale dell'interno, dell'edilizia e degli affari interni lo ha ordinato per motivi di diritto internazionale o umanitari o per salvaguardare gli interessi politici della Repubblica federale di Germania.

70. Sent. Corte giust. (Grande Camera) 7.6.2016, causa C-47/15.

71. Sent. Corte giust. (Grande Camera), 19.3.2019, causa C-444/17.

competente secondo i criteri stabiliti dal Regolamento stesso⁷². Tale procedura presuppone che sia lo Stato in cui si trova la persona a determinare quale sia lo Stato membro responsabile ad esaminare la domanda di protezione internazionale. Il trasferimento in uno Stato membro non competente non è previsto dal sistema e può essere invocato in Tribunale, come chiarito dalla Corte di giustizia dell'Unione europea nel giugno 2016 nelle cause *Ghezel Bash*⁷³ e *Karim*⁷⁴.

Una decisione negativa in ordine alla responsabilità dello Stato membro nella procedura di Dublino che elude le norme procedurali è illegittima⁷⁵ perché la determinazione della responsabilità deve sempre essere effettuata prima dell'avvio di un trasferimento in Grecia o in Spagna. Questo vale anche in caso di sussistenza di riscontri positivi EURODAC, poiché ciò non costituisce una prova della responsabilità di uno Stato, ma solo una prova della presenza precedente, che di per sé non comporta sempre e comunque la responsabilità dello stesso⁷⁶. Inoltre, anche la responsabilità accertata di un altro Stato non consente di derogare alle norme procedurali. Ciò significa, tra l'altro, che il richiedente asilo deve essere informato sulla procedura Dublino⁷⁷ e che deve essere effettuato un colloquio personale per la determinazione della competenza⁷⁸. Inoltre, la decisione deve essere notificata⁷⁹ e tale notifica dà diritto a un ricorso effettivo ai sensi dell'art. 27, co. 1 in base al quale le persone hanno «diritto a un ricorso effettivo avverso una decisione di trasferimento, o a una revisione della medesima, in fatto e in diritto, dinanzi a un organo giurisdizionale». Secondo il co. 2 e il co. 3, tale diritto di ricorso presuppone che il trasferimento non possa essere effettuato durante il periodo di presentazione del ricorso o durante l'esame della domanda urgente. Pertanto, un trasferimento per ritenersi legittimo non può essere effettuato prima della scadenza del termine per la presentazione di un ricorso.

Oltre alle preoccupazioni espresse relativamente ai profili procedurali, i trasferimenti in Grecia presentano anche profili sostanziali di criticità a causa delle condizioni esistenti in Grecia. I richiedenti asilo in Grecia affrontano ancora oggi la minaccia della detenzione, hanno problemi di accesso alla procedura di asilo, vivono spesso dure condizioni di accoglienza e corrono il rischio effettivo di espulsione illegale dalla Grecia verso Paesi terzi, che rappresentano una violazione del divieto assoluto di *refoulement* ai sensi dell'art. 3 della

72. Art. 3 par. 1 Regolamento (UE) n. 604/2013.

73. Sent. Corte giust. (Grande Camera) 7.6.2016, causa C-63/15.

74. Sent. Corte giust. (Grande Camera) 7.6.2016, causa C-155/15.

75. Sent. Corte giust. (Seconda sezione) 31.5.2018, causa C-647/16.

76. Art. 22 par. 3 Regolamento (UE) n. 604/2013.

77. Art. 4 Regolamento (UE) n. 604/2013.

78. Art. 5 Regolamento (UE) n. 604/2013.

79. Art. 26 Regolamento (UE) n. 604/2013.

CEDU⁸⁰. Inoltre, nel caso *C.K. ed altri* del gennaio 2017⁸¹, la Corte di giustizia dell'Unione europea ha ritenuto che i divieti individuali di trasferimento devono essere sempre presi in considerazione e che occorre esaminare se in ogni singolo caso sussiste un divieto di trasferimento.

L'illegittimità delle disposizioni dell'accordo sottoscritto tra Germania e Grecia è stata confermata nell'ambito di due procedimenti davanti al Tribunale di Monaco di Baviera del 2019⁸² e 2021⁸³, che hanno evidenziato che il respingimento verso la Grecia deve ritenersi contrario al diritto dell'Unione europea. In particolare, il giudice ha affermato che l'espulsione non poteva considerarsi legittima né come procedura di trasferimento Dublino, per il mancato rispetto della procedura, né come procedura di rimpatrio, in assenza delle garanzie procedurali previste, e nemmeno come respingimento diretto alla frontiera, sempre in ragione del mancato rispetto della procedura e delle garanzie previste dalla legge.

Il trasferimento di un cittadino siriano dalla Germania alla Grecia sulla base dell'accordo bilaterale sottoscritto tra i due Paesi è stato portato anche all'attenzione della Corte EDU⁸⁴. In particolare, il ricorrente dopo il suo arrivo in Grecia era stato trattenuto al fine di procedere al suo trasferimento in Turchia. Nel luglio 2018, il richiedente aveva formalizzato una domanda di asilo. La procedura si era interrotta dopo che il ricorrente aveva lasciato la Grecia ed era stato intercettato dalla polizia federale tedesca al confine austro-tedesco nel settembre 2018. Lo stesso giorno del fermo al confine austro-tedesco le autorità tedesche, in applicazione dell'accordo sopra menzionato, avevano deportato il ricorrente ad Atene, dove lo stesso era poi stato trattenuto ai fini della deportazione in Turchia, nonostante soffrisse di una malattia mentale nota alle stesse autorità. Nel suo ricorso, il ricorrente denuncia che il suo rimpatrio in Grecia è da ritenersi incompatibile con l'articolo 3 CEDU e che non ha potuto accedere a un ricorso effettivo per contestare il suo rimpatrio. Contesta inoltre che la sua detenzione in Grecia ha violato i suoi diritti ai sensi degli articoli 3, 5 par. 1 e 5 par. 4 CEDU.

80. Corte EDU, *M.S.S. contro il Belgio e la Grecia*, ric. n. 30696/09, sent. 21.1.2011.

81. Sent. Corte giust. (Quinta Sezione) 16.2.2017, causa C-578/16.

82. Decisione del Tribunale amministrativo di Monaco di Baviera del 8.8.2019 reperibile sul sito https://static.wixstatic.com/ugd/c7db89_603877cc9afa4e01bafe8065e5b45440.pdf e descritta sul sito EDAL <https://www.asylumlawdatabase.eu/en/content/germany-administrative-court-munich-finds-german-greek-administrative-agreement-violates>.

83. Decisione del Tribunale amministrativo di Monaco di Baviera del 4.5.2021 reperibile sul sito <https://www.proasyl.de/wp-content/uploads/VG-Muenchen-04052021-Kammerbeschluss-M-22-E-21.30294.pdf>.

84. Ricorso pendente davanti alla CEDU nel caso *H.T. contro la Germania e la Grecia*, nr. 13337/19. Per l'intervento terzo effettuato da ECCHR, Pro Asyl e RSA si rimanda al sito https://www.ecchr.eu/fileadmin/Juristische_Dokumente/20201030_H.T._v_Greece_and_Germany_final.pdf.

3. Controlli di frontiera e trattamenti inumani e degradanti

3.1. Ripristino dei controlli alle frontiere interne, rifiuto di ingresso e profili di illegittimità: il caso dell'Austria

A differenza dell'Italia e degli altri Paesi che hanno fatto ricorso agli accordi bilaterali, l'Austria, a partire da settembre 2015, ha cercato di far fronte alla pressione migratoria proveniente dai Paesi confinanti attraverso il ripristino dei controlli alle frontiere interne ed il ricorso a disposizioni di diritto nazionale.

Anche nel caso dell'Austria, così come di altri Paesi, il prolungamento dei controlli ai confini interni è durato ben oltre il limite dei due anni previsto dall'attuale codice frontiere Schengen, determinando il respingimento verso Slovenia e Ungheria di un elevato numero di cittadini stranieri⁸⁵.

Proprio la durata del ripristino dei controlli alla frontiera tra Austria e Slovenia e la motivazione posta alla base di tale ripristino sono oggetto di un procedimento avanti alla Corte di giustizia dell'Unione europea⁸⁶ che trae origine da un ricorso presentato davanti al Tribunale amministrativo regionale della Stiria da un ricercatore dell'Università di Amsterdam, multato per essersi rifiutato di mostrare i suoi documenti a un valico di frontiera tra la Slovenia e l'Austria. Il Tribunale amministrativo, investito della questione relativa alla legittimità della multa e più in generale dell'operato delle autorità austriache, ha presentato una domanda di pronuncia pregiudiziale chiedendo alla Corte di giustizia dell'Unione europea di chiarire se il diritto dell'Unione, e in particolare il codice frontiere Schengen, osti a una nuova applicazione di una medesima eccezione, nel caso di specie quella della minaccia grave per l'ordine pubblico o la sicurezza interna, qualora lo Stato membro, allo scadere del periodo di sei mesi, si trovi ancora di fronte alla medesima minaccia⁸⁷.

Il procedimento pendente davanti alla Corte di giustizia dell'Unione europea, pur non originando da controlli effettuati su un cittadino straniero, ha una rilevanza non solo giuridica ma anche politica poiché la Grande Camera, alla quale il procedimento è stato assegnato, dovrà pronunciarsi su questioni che investono il funzionamento generale del sistema Schengen, quale appunto la possibilità di prolungare i controlli alle frontiere interne

85. All'inizio del 2021, il Ministero degli interni austriaco ha precisato, in una risposta a un'interrogazione parlamentare (https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXVII/AB/AB_04277/index.shtml), che nel 2020 l'Austria ha negato l'ingresso dalla Slovenia a 494 persone e 547 persone sono state rimandate in Ungheria. Tra queste persone c'erano cittadini di Siria, Afghanistan, Pakistan, Iraq e Iran.

86. Corte giust. cause C-368/20 e C-369/20.

87. In particolare, il Tribunale amministrativo osserva come a decorrere dal mese di settembre 2015, i controlli siano stati prorogati sulla base di diverse eccezioni previste dal codice frontiere Schengen. Al momento dell'effettuazione dei controlli che hanno interessato anche il ricorrente, avvenuti nel 2019, l'Austria si era già avvalsa di una medesima eccezione più volte di seguito, ogni volta per una durata di sei mesi.

oltre il limite dei due anni attualmente previsto dal codice frontiere Schengen⁸⁸, nonché i presupposti per legittimare tale prolungamento⁸⁹.

In attesa della decisione della Corte di giustizia, l'Austria ha mantenuto la sua politica, comunicando a novembre 2021 il prolungamento dei controlli di frontiera fino a maggio 2022, continuando così a rifiutare l'ingresso nel territorio ai migranti provenienti dalla Rotta Balcanica.

Per quanto riguarda le modalità di esecuzione di tali respingimenti, l'esame di una pronuncia resa dallo stesso Tribunale amministrativo regionale della Stiria⁹⁰ consente di mettere in evidenza come violazioni poste in essere dalle autorità austriache siano sostanzialmente le stesse che accadono in altre aree di confine e di far luce su un altro aspetto, normalmente poco attenzionato, ovvero quello delle modalità in cui i controlli documentali e personali vengono effettuati.

Nella sentenza resa il 1° luglio 2021, il Tribunale amministrativo regionale della Stiria ha infatti accolto il ricorso presentato da un cittadino marocchino arrestato dopo avere attraversato il confine tra Austria e Slovenia e successivamente consegnato dalla polizia austriaca alle autorità slovene, e da questa a quelle croate, per poi essere respinto in Bosnia.

Secondo quanto emerge dalla ricostruzione dei fatti effettuata dalla Corte, il 28 settembre 2020 il ricorrente è stato arrestato, assieme ad altre cinque persone, per aver fatto ingresso irregolare in Austria, varcando il confine da un punto diverso da quello di attraversamento autorizzato e senza i documenti necessari previsti dalla normativa interna e dal codice frontiere Schengen.

In occasione delle procedure di identificazione, il ricorrente avrebbe più volte manifestato la volontà di chiedere protezione internazionale, ma sarebbe stato del tutto ignorato. Alle persone fermate sarebbe stata offerta dell'acqua ma sarebbe stato negato il cibo richiesto.

Dalle dichiarazioni del ricorrente, confermate dalle stesse autorità di polizia, emerge inoltre come durante le operazioni di perquisizione, a tutte le persone sia stato richiesto di

88. La questione del prolungamento della reintroduzione dei controlli alle frontiere interne era stata portata all'attenzione del Consiglio di Stato francese che, nella pronuncia resa il 28.12.2017, ha rigettato il ricorso proposto da alcune organizzazioni francesi attive per la tutela dei diritti dei migranti considerando la decisione di prolungare i controlli proporzionata alla gravità della minaccia terroristica. Per un commento alla sentenza, S. Platon, *30 days, six months... forever? Border control and the French Council of State*, disponibile al link <https://verfassungsblog.de/30-days-six-months-forever-border-control-and-the-french-council-of-state/>. Il testo della sentenza è disponibile in lingua francese al link <https://www.conseil-etat.fr/ressources/decisions-contentieuses/dernieres-decisions-importantes/conseil-d-etat-28-decembre-2017-association-nationale-d-assistance-aux-frontieres-pour-les-etrangers-et-autres>.

89. Per un'analisi delle questioni pregiudiziali, P. Cebulak, M. Morvillo, *The Guardian is Absent. Legality of Border Controls within Schengen before the European Court of Justice*, pubblicato sul sito <https://verfassungsblog.de/the-guardian-is-absent/>. Le conclusioni dell'Avvocato Generale Saugmandsgaard Øe sono disponibili sul sito della Corte di giustizia.

90. Sentenza del Tribunale amministrativo regionale di Stirya, traduzione in inglese reperibile al link http://asyl.at/files/514/translation_court_finding_pushback_austria_bosnia_2021.pdf.

denudarsi completamente, ruotare su se stesse ed inginocchiarsi, sebbene il comportamento tenuto dalle medesime non fosse stato in alcun modo aggressivo e non vi fossero indicazioni di detenzione di oggetti pericolosi.

Risulta altresì come al ricorrente sia stato fatto compilare un modulo e sia stato consegnato un provvedimento relativo al respingimento e alle modalità di ricorso avverso lo stesso successivamente ritirato dalle autorità di polizia slovene.

Dopo circa cinque ore dal fermo, il ricorrente è stato consegnato, assieme ad altre persone, alle autorità slovene, che hanno poi provveduto a riammetterlo in Croazia. A seguito della riammissione in Croazia, il ricorrente è stato respinto in Bosnia ed Erzegovina.

In modo non dissimile dal Tribunale di Roma e dai giudici sloveni, il Tribunale austriaco ha rilevato l'illegittimità del respingimento effettuato al posto di frontiera di Sieldorf, osservando come, sebbene non vi fossero prove documentali riguardo ai tentativi del ricorrente di chiedere asilo, la circostanza che le autorità di polizia non si siano preoccupate di appurare le ragioni del suo ingresso in Austria e del suo allontanamento dal Paese di origine, dimostra che il ricorrente non aveva avuto la possibilità di manifestare la sua volontà di domandare protezione internazionale.

In particolare, secondo il Tribunale, le autorità di polizia non avrebbero posto al ricorrente domande sui motivi di ingresso in Austria e si sarebbero accontentate di conclusioni infondate, assumendo, senza interrogarlo, che il denunciante fosse entrato in Austria perché voleva raggiungere un altro Paese, come constatato nel caso di altri stranieri che erano stati fermati; in particolare, si legge nella decisione, «non è sufficiente per garantire la legittimità del respingimento che l'ufficiale di polizia assuma di propria iniziativa o, in caso di ambiguità, concluda che non sia stata presentata alcuna domanda di protezione internazionale, ma occorre anche accertare se sia stata presentata una domanda di protezione internazionale».

Il giudice osserva come, nel caso specifico, l'uso della parola «asilo» da parte del ricorrente sarebbe stata sufficiente ad escludere la sussistenza di ambiguità in ordine alla volontà di chiedere protezione internazionale, e come la procedura descritta dagli organi di sicurezza interrogati ha dato alla Corte l'impressione che il metodo dei respingimenti sia frequentemente applicato. La decisione di respingere il ricorrente è stata adottata in assenza dell'osservanza delle disposizioni normative in materia di asilo ed espulsione, a seguito di uno scambio di opinioni tra tutti gli agenti presenti, e deve pertanto essere considerata illegittima. Per quanto concerne le modalità di perquisizione, il giudice amministrativo ha ritenuto sproporzionata, ingiustificata e illegittima la richiesta rivolta al ricorrente dalle autorità di polizia di denudarsi e di inginocchiarsi, non sussistendo il rischio di detenzione di oggetti pericolosi, ed essendo possibile rinvenire eventuali documenti nascosti anche senza richiedere alla persona di togliersi tutti i vestiti.

In particolare, secondo il Tribunale, il modo in cui il ricorrente è stato perquisito ha interferito in modo inammissibile con la sua sfera privata, tanto più che lo stesso ha dovuto inginocchiarsi durante la perquisizione. Le condizioni spaziali non erano inoltre adatte a impedire ad altri agenti di sicurezza di osservare la perquisizione, poiché la perquisizione non è stata effettuata in una stanza separata, ma in una zona visibile dal corridoio.

Le modalità di perquisizione poste in essere risultano aver violato l'articolo 8 della CEDU, anche in ragione del fatto che, sebbene le disposizioni normative interne pertinenti prevedano il diritto di perquisire la persona, l'intensità dell'intrusione durante le perquisizioni è stata superata, non sussistendo alcuna prova che il denunciante potesse aver nascosto oggetti o documenti pericolosi nella piega anale.

Il comportamento posto in essere dalle autorità austriache prima e da quelle slovene e croate dopo non viola solo le disposizioni in materia di diritto alla protezione internazionale, ma anche numerose disposizioni del codice frontiere. In primo luogo quella che stabilisce che gli Stati membri devono inoltre agire nel pieno rispetto del diritto unionale, compresa la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, del pertinente diritto internazionale, compresa la Convenzione relativa allo *status* dei rifugiati firmata a Ginevra il 28 luglio 1951, degli obblighi inerenti all'accesso alla protezione internazionale, in particolare il principio di *non-refoulement* e dei diritti fondamentali; inoltre, conformemente ai principi generali del diritto unionale, le decisioni adottate ai sensi del codice devono essere adottate su base individuale⁹¹.

Ciò che colpisce maggiormente è l'automatismo che traspare dalla descrizione delle prassi poste in essere, come denunciato dallo stesso Tribunale, e l'assoluta mancanza di rispetto della dignità umana⁹², resa evidente dalle modalità di perquisizione e, in particolare, dalla richiesta di denudarsi.

3.2. Non solo violenza fisica: le frontiere tra Italia, Slovenia, Croazia e Bosnia-Erzegovina

L'obbligo di denudarsi, la distruzione di documenti, degli effetti personali e dei dispositivi mobili è stata oggetto di denuncia da parte di numerose organizzazioni ed istituzioni, soprattutto per quanto riguarda le aree di frontiera croate.

Il Relatore speciale delle Nazioni Unite sui diritti umani dei migranti, nel rapporto pubblicato durante la sua visita ufficiale in Bosnia-Erzegovina, svoltasi tra settembre e

91. Art. 4 codice frontiere Schengen.

92. Secondo l'articolo 7 del codice frontiere Schengen, nell'effettuare le verifiche di frontiera, le guardie di frontiera devono rispettare pienamente la dignità umana, con particolare attenzione per i bisogni specifici delle persone vulnerabili, senza esercitare verso le persone discriminazioni fondate sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale.

ottobre 2019, ha sottolineato che «(..) molti migranti sono stati scortati con la forza in Bosnia-Erzegovina, senza passare attraverso alcuna procedura ufficiale (...)» e che «(...) modelli comuni includono la cattura di persone in movimento, la confisca dei loro beni, soprattutto le apparecchiature di comunicazione, l'essere picchiati con manganelli e inseguiti da cani (...)»⁹³.

L'Agenzia per diritti fondamentali dell'Unione europea (di seguito FRA), sia nel recente rapporto sulle frontiere esterne dell'UE⁹⁴ sia nelle relazioni sui diritti fondamentali elaborate nel 2018, 2019 e 2020, ha denunciato come il numero di violazioni dei diritti fondamentali in collegamento con le attività di sorveglianza delle frontiere sia aumentato in modo significativo⁹⁵.

Nel novembre 2020, Refugee Rights Europe ha pubblicato un rapporto sui respingimenti alle frontiere esterne dell'UE, coprendo le frontiere esterne di Bulgaria, Croazia, Grecia, Ungheria, Romania, Polonia, Slovacchia e Spagna⁹⁶.

Nel corso del 2021, il Consiglio danese per i rifugiati (DRC) ha descritto in varie pubblicazioni⁹⁷ i casi di respingimenti accompagnati dall'uso illecito della forza e da altri trattamenti umilianti e degradanti, tra i quali il furto e la distruzione degli effetti personali dei migranti al confine tra la Croazia e la Bosnia-Erzegovina mentre la Clinica Legale International Protection of Human Rights del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi Roma Tre ha curato due importanti rapporti relativi alla Croazia⁹⁸ e alla Slovenia⁹⁹ che offrono un approfondimento non solo del trattamento delle

93. F. González Morales, *End of visit statement of the UN Special Rapporteur on the human rights of migrants, Bosnia and Herzegovina* (24 september-1 october 2019) <https://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25088&LangID=E>.

94. FRA, Migration: Fundamental rights Issues at land borders, cit., p. 4 ss.

95. FRA (2018), Fundamental Rights Report 2018, Luxembourg, Publications Office, Giugno 2018, sub-sezione 6.1.2 (<https://fra.europa.eu/en/publication/2018/fundamental-rights-report-2018>); FRA (2019), Fundamental Rights Report 2019, Luxembourg, Publications Office, giugno 2019, sub-sezione 6.1.2-6.1.4 (<https://fra.europa.eu/en/publication/2019/fundamental-rights-report-2019>); FRA (2020), Fundamental Rights Report 2020, Luxembourg, Publications Office, giugno 2020, p. 117 (<https://fra.europa.eu/en/publication/2020/fundamental-rights-report-2020>).

96. Refugee Rights Europe (RRE) and End Pushbacks Partnership (EPP), *Pushbacks and Rights Violations at Europe's Borders. The state of play in 2020*, report pubblicato da RRE e EPP con contributi vari <https://endpushbacks.com/wp-content/uploads/2020/11/pushbacks-and-rights-violations-at-europes-borders.pdf>.

97. Si veda <https://medea.asgi.it/la-dignita-umana-persa-alle-frontiere-dellue-rapporto-prab-iii/>.

98. Clinica Legale International Protection of Human Rights del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi Roma Tre, *Croazia - La rotta balcanica. Rapporto COI*, luglio 2021, disponibile al link <http://protezioneinternazionale.giur.uniroma3.it/wp-content/uploads/2021/10/Rapporto-COI-Croazia-27-luglio-2021.pdf>.

99. Il rapporto relativo alla Slovenia è stato elaborato in collaborazione con la Clinica Legale Coesione e Diritto del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Catania. Si veda Clinica Legale International Protection of Human Rights del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi Roma Tre e Clinica Legale Coesione e Diritto del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Catania, *Slovenia - la rotta balcanica, Rapporto COI*, dicembre 2021,

persone migranti in questi due Paesi ma anche del più ampio contesto in cui si muovono le organizzazioni a tutela dei diritti umani.

Le violenze e i trattamenti inumani subiti dai migranti sono state denunciate anche da diverse organizzazioni internazionali¹⁰⁰ oltre che da enti della società civile in Croazia, Grecia, Ungheria e in Spagna¹⁰¹ e le testimonianze dei migranti sono state portate all'attenzione dell'opinione pubblica dal Border Violence Monitoring Network (di seguito BVMN)¹⁰².

In particolare, dal 1° gennaio al 31 ottobre 2021, il BVMN ha raccolto 337 testimonianze di respingimenti che hanno coinvolto un totale di circa 8.293 persone nell'area dei Balcani¹⁰³, consentendo di far emergere varie forme di violenza fisica e psicologica nonché di abusi, come la distruzione di effetti personali, documenti e telefoni cellulari.

Secondo quanto emerge dall'analisi delle testimonianze raccolte nel periodo indicato, la distruzione degli effetti personali è avvenuta in 99 casi che hanno riguardato un totale di 2.129 persone; di questi 99 casi, ben 57 hanno visto sicuramente coinvolti anche minori, alcuni dei quali molto piccoli e quindi verosimilmente all'interno di nuclei familiari.

al link <http://protezioneinternazionale.giur.uniroma3.it/wp-content/uploads/2021/12/Rapporto-COI-Slovenia-27-dicembre-2021.pdf>.

100. Si veda ad esempio: Amnesty International, Greece/Turkey, *Asylum-seekers and migrants killed and abused at borders*, aprile 2020 reperibile sul sito <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2020/04/greece-turkey-asylum-seekers-and-migrants-killed-and-abused-at-borders/>; Amnesty International, Slovenia, *Push-backs and denial of access to asylum*, Giugno 2018, su [https://www.amnesty.si/media/uploads/files/Slovenia%20-%20Push-backs%20and%20denial%20of%20access%20to%20asylum%2C%20Amnesty%20International\(1\).pdf](https://www.amnesty.si/media/uploads/files/Slovenia%20-%20Push-backs%20and%20denial%20of%20access%20to%20asylum%2C%20Amnesty%20International(1).pdf); Human Rights Watch, Greece, *Violent Pushbacks at Turkey Border*, dicembre 2018 (<https://www.hrw.org/news/2018/12/18/greece-violent-pushbacks-turkey-border>).

101. Si veda ad esempio: per la Croazia, Centre for Peace Studies, Are you Syrious, and Welcome, *Fifth report on pushbacks and violence from the Republic of Croatia: Illegal Practices and Systemic Human rights Violations at EU Borders*, Aprile 2019 reperibile sul sito https://www.cms.hr/system/article_document/doc/597/5_5TH_REPORT_ON_PUSHBACKS_AND_VIOLENCE_20_052019.pdf; per la Grecia, *Human Rights 360, Defending human rights in times of border militarization*, ottobre 2020 sul sito <https://www.humanrights360.org/wp-content/uploads/2020/10/Evros-Report-19.10.pdf>.

102. Il Border Violence Monitoring Network (BVMN) è una rete indipendente di ONG e associazioni prevalentemente con sede nelle regioni dei Balcani e in Grecia che monitora le violazioni dei diritti umani alle frontiere esterne dell'Unione europea e la violenza esercitata contro le persone in movimento. Il Network è nato nel 2016 e da allora ha iniziato a documentare i casi di respingimento lungo la rotta balcanica. Il BVMN pubblica un report mensile e le testimonianze raccolte dei respingimenti avvenuti. I report mensili e le testimonianze raccolte rappresentano un utile strumento per l'analisi e l'approfondimento della gestione dei flussi migratori alle frontiere. <https://www.borderviolence.eu>. Si rimanda anche a BVMN, *The Black Book of Pushbacks*, volume I e volume II, pubblicato il 18.12.2020 con il sostegno del gruppo The Left del Parlamento europeo e reperibile al sito <https://left.eu/issues/publications/black-book-of-pushbacks-volumes-i-ii/>.

103. Il monitoraggio e le testimonianze raccolte hanno riguardato casi di persone in movimento tra Romania, Italia, Slovenia, Croazia, Grecia, Ungheria, Bulgaria, Bosnia, Serbia, Albania, Macedonia del Nord ed anche Turchia. Le testimonianze vengono raccolte da attivisti attraverso interviste a una o più persone che riportano fatti che li hanno visti coinvolti normalmente assieme ad altre persone.

In ben 117 casi le persone coinvolte nel respingimento sono state obbligate a svestirsi completamente¹⁰⁴ e le testimonianze descrivono le pratiche di sequestro e distruzione degli effetti personali, la costrizione a restare senza abiti per molto tempo, anche in presenza di temperature molto basse: «hanno ordinato al gruppo di avvicinarsi alla strada principale così da essere visibili e hanno detto di mettersi in fila e spogliarsi per rimanere in piedi, in mutande, anche se era notte e faceva molto freddo. Poi, i poliziotti hanno ordinato di consegnare tutti i soldi e gli averi. La polizia ha preso 120 euro, il telefono, le power bank, l'accendino, insieme a tutte le altre cose che portava nello zaino»¹⁰⁵.

Spesso la distruzione degli effetti personali si accompagna alla sottrazione dei soldi: «Nella stazione di polizia tutti i membri del gruppo sono stati perquisiti. Scarpe e biancheria intima sono state restituite dopo la perquisizione, ma tutti gli altri vestiti, così come tutti gli altri effetti personali, inclusi zaini, telefoni, power bank, denaro (circa 60 euro) e il loro cibo sono stati confiscati. Il denaro è stato messo in un sacchetto di plastica nera»¹⁰⁶.

Dai racconti dei migranti raccolti dagli attivisti del BVM emerge come le modalità utilizzate siano violente e fortemente lesive della dignità umana, anche quando sono coinvolte donne e minori, come riportato nella testimonianza di un ragazzo siriano di 19 anni che descrive come gli agenti, dopo avere intimato a lui e alle altre persone presenti di guardare in basso, hanno proceduto al sequestro del telefono, della power bank e di tutti gli effetti personali lasciando ai migranti solo i vestiti. Trasferiti in un Centro di detenzione, tutte le persone, incluse le donne presenti nel gruppo, sono state nuovamente perquisite anche da agenti uomini. Alcuni nascondevano dei soldi che sono stati sottratti dalla polizia. L'intervistato e un altro uomo sono stati portati via dal gruppo e le loro mani ammanettate con fascette. Fu quindi ordinato loro di spogliarsi e di sdraiarsi in un angolo di una piccola cella, nudi: «Mi hanno messo delle fascette sulle mani e un ufficiale mi ha premuto la testa con il piede e altri 2 mi hanno picchiato con un bastone di metallo. Il pestaggio è stato molto duro»¹⁰⁷.

104. In 35 testimonianze viene riportato sia la distruzione degli effetti personali, sia l'essere stati costretti a denudarsi.

105. Border Violence Monitoring Network, *I was bleeding so much in my nose and mouth – a testimony of severe violence*, Croazia, 10.3.2021 reperibile al link <https://www.borderviolence.eu/violence-reports/march-10-2021-1930-kestenje-croatia/>.

106. Border Violence Monitoring Network, *They asked us to jump over the river, we could have drowned*, Croazia, 5.3.2021 reperibile al link <https://www.borderviolence.eu/violence-reports/march-5-2021-1700-near-highway-e71-in-croatia/>.

107. Border Violence Monitoring Network, *They put zip ties on my hands and one (officer) pressed my head with his foot and 2 others beat (me) with a metal baton*, Grecia, 11.2.2021 reperibile al link <https://www.borderviolence.eu/violence-reports/february-11-2021-0000-didymoteicho-serem/>. In particolare l'intervistato è stato arrestato a Peplos, in Grecia, dopo aver camminato per un giorno intero. Era con circa altre 28 persone, tra cui molte donne e bambini, di età compresa tra 7 o 8 e circa 40 anni, tutti di origine siriana.

Sebbene le violenze di maggiore intensità si registrino durante i respingimenti posti in essere dalla polizia croata verso la Bosnia, alla quale si riferisce la maggior parte delle testimonianze¹⁰⁸, abusi e uso della forza vengono denunciati anche in altri casi.

In riferimento alle riammissioni che avvengono dai principali porti adriatici, la testimonianza di un minore afgano di 15 anni, intercettato a bordo di una nave partita da Patrasso il 21 gennaio 2022 ed arrivata al porto di Bari la mattina seguente, riporta in modo molto chiaro le condotte agite in suo danno nella fase successiva al rintraccio e durante le procedure di riammissione, la sottrazione degli effetti personali, la costrizione a denudarsi e l'esposizione a temperature estreme per moltissime ore : «Mi hanno tolto le scarpe, la giacca, i pantaloni, la maglietta. Ho dovuto stendermi in acqua ghiacciata per 8 ore indossando solo le mie mutande»¹⁰⁹.

3.3. Confisca e distruzione degli effetti personali: violazioni rilevabili e tutela effettiva

Le condotte poste in essere delle autorità di polizia e di frontiera, spesso con l'ausilio o la presenza di agenti di Frontex¹¹⁰, che comportano la confisca e la distruzione degli effetti personali, rilevano sul piano del diritto nazionale dei singoli Stati membri in cui queste violazioni avvengono ma hanno una rilevanza importante anche nell'ordinamento europeo ed internazionale¹¹¹.

Sul piano internazionale, il diritto di proprietà, ed in particolare la proprietà dei documenti personali, trova riconoscimento in diverse fonti.

In particolare, l'art. 21 della Convenzione internazionale sulla protezione dei diritti di tutti i lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie del 1990¹¹² stabilisce che è illecito

108. In particolare 58 testimonianze riguardo respingimenti dalla Croazia verso la Bosnia mentre altre testimonianze sono relative a riammissioni e respingimenti dalla Slovenia, dall'Ungheria, dall'Italia (attraverso le frontiere marittime adriatiche e, fino ad inizio 2021, per la frontiera terrestre), dalla Bulgaria, dalla Romania, dall'Albania, dalla Grecia, dalla Macedonia del Nord e a catena verso la Bosnia, oppure verso la Serbia, la Grecia, la Turchia.

109. Per la testimonianza completa si rinvia a <https://www.borderviolence.eu/violence-reports/january-22-2022-1030-bari-italy/>.

110. Si veda ad esempio la testimonianza raccolta di BVMN il 10.2.2021 al confine tra Grecia e Macedonia del Nord <https://www.borderviolence.eu/violence-reports/february-10-2021-0000-near-gevgelija-north-macedonia/>.

111. Sul punto gli autori ritengono opportuno dare evidenza all'intervento terzo promosso da ASGI nel caso S.B. e altri vs Croazia, relativo al respingimento di tre cittadini siriani dalla Croazia alla Bosnia pendente davanti alla CEDU. Nell'intervento terzo, redatto anche con il contributo del dott. Francesco Luigi Gatta, ASGI ha concentrato la propria analisi su due profili di illegittimità: la violazione dell'art. 3 CEDU a seguito del respingimento in relazione alla mancata valutazione delle condizioni di accoglienza in Bosnia e alle note difficoltà di accesso alla protezione internazionale e la violazione dell'art. 3, 13 e 4 prot. 4 CEDU in relazione al comportamento delle autorità di polizia croata e alla prassi di distruggere gli effetti personali, denudare i migranti sottoponendoli a trattamenti compatibili con profili di tortura e pregiudicando possibilità di ricorso. Per approfondimenti si veda <https://medea.asgi.it/intervento-terzo-di-asgi-nel-caso-s-b-e-altri-contro-croazia-una-breve-analisi/>.

112. La Convenzione internazionale sulla protezione dei diritti dei lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie è stata adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite con Risoluzione 45/158 del 18 dicembre 1990 ed è entrata

per chiunque, diverso dal pubblico ufficiale debitamente autorizzato dalla legge, confiscare, distruggere o tentare di distruggere documenti d'identità, documenti che autorizzano l'entrata o il soggiorno, la residenza o l'insediamento nel territorio nazionale o permessi di lavoro. Nessuna confisca autorizzata di tali documenti può avvenire senza la consegna di una ricevuta dettagliata. In nessun caso deve essere permessa la distruzione del passaporto o del documento equivalente di un lavoratore migrante o di un membro della sua famiglia.

A tal proposito, l'Alto Commissariato per i diritti umani delle Nazioni Unite nella sua guida sulla tutela dei diritti fondamentali alle frontiere internazionali elaborata nel 2014 ha raccomandato agli Stati il rispetto dei diritti umani delle persone, stabilendo in particolare che i beni personali – compresi i documenti di identità, i documenti di viaggio, le autorizzazioni di ingresso o di soggiorno, i permessi di soggiorno o di residenza, i permessi di lavoro, il denaro, i telefoni cellulari o altra documentazione personale – possono essere confiscati dalle autorità di frontiera solo se previsto dalla legge e nel rispetto del diritto internazionale. Ad ogni modo, per qualsiasi confisca di proprietà personali deve essere consegnata alla persona alla quale i beni confiscati appartengono una valida ricevuta e la proprietà confiscata deve essere restituita il più presto possibile¹¹³.

Ed ancora, la proprietà privata è tutelata dal principio 21 dei Principi guida del 1998 sugli sfollamenti interni ed è oggetto di diverse raccomandazioni, risoluzioni e decisioni dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, della Commissione delle Nazioni Unite per i diritti umani, del Consiglio delle Nazioni Unite per i diritti umani e di altri organismi dell'ONU¹¹⁴. A livello europeo, il diritto di proprietà è tutelato sia dall'art. 17 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea che garantisce il diritto di ogni individuo di godere della proprietà dei propri beni, sia dall'art. 1 Protocollo 1 della CEDU. che prevede un dovere nei confronti degli Stati membri di proteggere e tutelare la proprietà¹¹⁵.

Il diritto di proprietà dunque, rappresenta nella normativa europea un diritto dell'uomo, un diritto fondamentale pari ai diritti civili dell'individuo e come tale meritevole di tutela.

in vigore il primo luglio 2003, dopo la ratifica da parte di venti Stati. La Convenzione non è stata firmata da nessuno Stato membro dell'Unione europea.

113. OHCHR, Recommended principles and guidelines on human rights at international borders, p. 27 https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/OHCHR_Recommended_Principles_Guidelines.pdf.

114. Si vedano ad esempio: la dichiarazione del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite del febbraio 1996 sulla situazione in Croazia, la Risoluzione adottata nel 2003 sulle proprietà e sui ricavi dei rifugiati palestinesi, l'Assemblea generale delle Nazioni Unite.

115. L'art. 1 co. 1 del Protocollo 1 della CEDU prevede «Ogni persona fisica o giuridica ha diritto al rispetto dei suoi beni. Nessuno può essere privato della sua proprietà se non per causa di utilità pubblica e nelle condizioni previste dalla legge e dai principi generali del diritto internazionale».

Al pari di altri diritti e libertà fondamentali tutelati dalla CEDU, la tutela della proprietà comporta in primo luogo un obbligo negativo di astensione da parte dello Stato, ma non solo: la formulazione di obblighi positivi, nel contesto dell'art. 1 Prot. 1 può comportare per lo Stato il dovere di adottare misure a protezione del diritto di proprietà¹¹⁶.

Il principio di pacifico godimento dei beni, la prima delle tre norme contenute nell'art. 1 Prot. 1 della CEDU, opera sia quale criterio generale di interpretazione dell'art. 1 Prot. 1 nel suo complesso sia quale norma autonoma¹¹⁷. In quanto disposizione autonoma, la sua applicazione ha carattere residuale e il principio in parola finisce per costituire la norma di chiusura delle diverse ipotesi contenute nell'art. 1 del Prot. 1 della CEDU. In tale prospettiva, la regola in esame può essere applicata rispetto a qualunque provvedimento che abbia per effetto una diminuzione della disponibilità dei beni o che comunque comporti un pregiudizio patrimoniale, trovando così applicazione rispetto a tutte le ipotesi di interferenza nella proprietà privata¹¹⁸.

L'art.1 Prot. 1 della CEDU stabilisce poi che per privare il privato dal pacifico godimento dei propri beni lo Stato deve rispettare i requisiti della «conformità alla legge» e di «pubblica utilità». Con riferimento al requisito della «conformità alla legge» la Corte EDU ha affermato che la tutela dei diritti umani fondamentali prevale su quella degli Stati membri¹¹⁹.

Oltre alla violazione del diritto di proprietà, il sequestro e la distruzione degli oggetti e dei documenti personali dei migranti, comporta anche una violazione del diritto dei migranti alla privacy e al loro diritto di ottenere protezione da interferenze arbitrarie o illecite contro la loro privacy, famiglia, casa o corrispondenza.

Il Patto internazionale sui diritti civili e politici (1966), con l'art. 17, stabilisce che «nessuno può essere sottoposto ad interferenze arbitrarie o illegittime nella sua vita privata, nella sua famiglia, nella sua casa o nella sua corrispondenza, né a illegittime offese al suo onore e alla sua reputazione». Ogni individuo ha diritto ad essere tutelato dalla legge contro tali interferenze od offese.

La tutela del rispetto della vita privata e familiare in tal senso è protetta anche dall'art. 8 CEDU, tramite il quale è previsto il diritto di ogni persona al rispetto della propria vita privata e familiare, del proprio domicilio e della propria corrispondenza. Non può esservi ingerenza da parte di un'autorità pubblica nell'esercizio di tale diritto, a meno che tale

116. Corte EDU, *Bistrovic c. Croatia*, ric. n. 25774/05, sent. 31.5.2007 e Corte EDU *Öneryıldız c. Turchia*, ric. n. 48939/99, sent. 18.6.2002.

117. Corte EDU, *Sporrong and Lönnroth c. Sweden*, ric. n. 7151/75, sent. 18.12.1984; Corte EDU, *Matos et Silva, Lda., et autres c. Portugal*, ric. n. 15777/89, sent. 16.9.1996; Corte EDU, *Elia s.r.l. c. Italia*, ric. n. 37710/97, sent. 2.8.2001.

118. S. Bartole, P. De Sena, G. Zagrebelsky, *Commentario breve alla Cedu*, Padova, Cedam, 2012, p. 811.

119. Corte EDU, *Belvedere Alberghiera c. Italia e Carbonara e Ventura c. Italia*, ric. n. 31524/96, sent. 30.5.2000.

ingerenza sia prevista dalla legge e costituisca una misura che, in una società democratica, è necessaria alla sicurezza nazionale, alla pubblica sicurezza, al benessere economico del paese, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale, o alla protezione dei diritti e delle libertà altrui.

La Corte europea dei diritti dell'uomo ha dichiarato che, quando una misura non costituisce un trattamento disumano e degradante di cui all'articolo 3, essa può, comunque, violare l'articolo 8¹²⁰.

In tutti i casi in cui la confisca degli effetti personali dei migranti e la loro successiva distruzione, anche se non è accompagnata dall'uso eccessivo della forza o da atti di violenza fisica, sia tale da dimostrare una mancanza di rispetto per la dignità della persona e da suscitare nella persona sottoposta a tali condotte «sentimenti di paura, angoscia o di inferiorità tali da indurre alla disperazione»¹²¹, essa può assumere invece la forma di trattamenti inumani e degradanti.

Al fine di valutare se tali condotte raggiungono la soglia minima di gravità richiesta per la violazione dell'articolo 3, occorrerà tenere in considerazione il fatto che spesso i migranti subiscono questo tipo di violazioni più e più volte, e che le condotte poste in essere dalle autorità nazionali appaiono essere anche animate (unicamente) dall'intenzione di umiliare i migranti, e non motivate da esigenze di sicurezza o dal comportamento tenuto dai migranti stessi, oltre che accompagnate da altri abusi quale quello dell'obbligo di denudarsi¹²².

Quanto fin qui emerso, comporta un'ulteriore violazione dei diritti dei migranti; nei casi descritti, infatti, i migranti si trovano nell'impossibilità di accedere alla giustizia e di ottenere un'effettiva tutela dei loro diritti, non solo in ragione dell'informalità delle procedure e dell'assenza di qualsiasi provvedimento.

La confisca e la distruzione degli effetti personali, inclusi i documenti e i telefoni cellulari, impedisce infatti agli stessi di comunicare con i propri familiari, con avvocati ed enti che agiscono a tutela dei diritti umani¹²³ nonché di raccogliere e fornire prove, come video e fotografie, relativamente alle condotte subite, con conseguente impedimento dell'accesso alla giustizia.

Nel quadro normativo europeo, il concetto di accesso alla giustizia obbliga gli Stati membri a garantire una serie di diritti umani fondamentali, come quello ad un ricorso effettivo ai sensi dell'articolo 13 della CEDU e di un equo processo ai sensi dell'articolo 6

120. Corte EDU, *Wainwright c. Regno Unito*, ric. n. 12350/04, sent. 26.9.2016, in ordine alle persecuzioni personali.

121. Corte EDU, *M.S.S. c. Belgio e Grecia*, ric. 30696/09, sent. 21.1.2011, par. 263.

122. Sull'obbligo di denudarsi si veda Corte EDU *Lyalyakin c. Russia*, ric. n. 31305/09, sent. 12.3.2015, par. 75.

123. Corte EDU, *N.D. and N.T. v. Spain*, cit., par. 81 e 88 e Corte EDU, *Asady e altri vs. Slovacchia*, ric. n. 24917/15, sent. 24.3.2020, Opinione dissenziente del Giudice Keller, par. 3 e ss.

della stessa Convenzione europea e dell'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea; esso è dunque un diritto dell'individuo, affinché lo stesso possa far valere altri diritti violati.

Da ultimo, le condotte descritte impediscono alle persone di fornire documentazione utile ad una loro identificazione¹²⁴ e a una valutazione individuale della loro situazione e possono costituire un indicatore del carattere collettivo delle procedure di espulsione poste in essere¹²⁵.

4. La valutazione del rispetto dei diritti umani nell'area Schengen

4.1. Il meccanismo di valutazione Schengen e l'accesso della Croazia nell'area Schengen

L'analisi svolta in precedenza ha consentito di mettere in evidenza l'intensità delle violazioni poste in essere dagli Stati membri anche all'interno dell'area Schengen.

Sebbene la Commissione europea sia più volte intervenuta per richiamare la necessità di preservare e rafforzare Schengen¹²⁶, incoraggiando gli Stati membri a ricorrere a misure compensative al rafforzamento dei controlli di polizia¹²⁷, l'attenzione al rispetto dei diritti umani è stata molto ridotta, risultando prevalente il richiamo alla necessità di garantire una gestione efficace delle frontiere esterne¹²⁸.

Lo stesso meccanismo di controllo per verificare l'applicazione di Schengen¹²⁹ (di seguito SEMM), istituito dal Regolamento (UE) 1053/2013¹³⁰ con lo scopo di assicurare un'applicazione efficace, coerente, tempestiva e trasparente delle regole di Schengen da parte degli Stati membri, ha manifestato grande efficacia rispetto all'azione di stimolo e verifica della capacità prestazionale di Paesi membri di adeguarsi ai requisiti securitari richiesti dal sistema Schengen, ma ha tralasciato quasi completamente la valutazione della capacità di rispettare i diritti fondamentali.

124. Corte EDU, *Hirsi e altri c. Italia*, ric. n. 27765/09, cit., par. 185 e 202.

125. Corte EDU, *Sharifi e altri c. Italia e Grecia*, ric. n. 16643/09, sent. 21.10.2014; Corte EDU, *M. K. e altri c. Polonia*, ric. nn. 40503/17, 42902/17 e 43643/17, sent. 23 July 2020, par. 198.

126. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, *Preservare e rafforzare Schengen*, Bruxelles, 27.9.2017, COM(2017) 570 final.

127. Raccomandazione (UE) 2017/820 della Commissione cit. e Raccomandazione (UE) 2017/1804 cit.

128. Si veda da ultimo Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio *Strategia per uno spazio Schengen senza controlli alle frontiere interne pienamente funzionante e resiliente*, cit.

129. Il meccanismo di monitoraggio ha sostituito la Commissione permanente incaricata di individuare le carenze nell'attuazione di Schengen e proporre soluzioni. Cfr. Decisione del Comitato esecutivo del 16 settembre 1998 riguardante l'istituzione della Commissione permanente della Convenzione di Schengen.

130. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1053>.

Il meccanismo, che opera su iniziativa della Commissione ma che vede anche la collaborazione di esperti degli Stati membri e delle Agenzie dell'Unione europea, effettua valutazioni sulla base di un ciclo quinquennale seguendo programmi pluriennali e annuali.

La prima fase di valutazione si conclude con le raccomandazioni adottate dal Consiglio, alle quali il Paese attenzionato risponde con un programma di azioni concrete per risolvere le criticità evidenziate. Qualora le carenze individuate siano di particolare gravità, i tempi di adeguamento sono ridotti e, in ogni caso il meccanismo può effettuare un'ulteriore visita di monitoraggio.

Le valutazioni nell'ambito del SEMM si basano su diversi strumenti tra i quali i questionari¹³¹, le visite in loco che possono essere annunciate o non annunciate, e i rapporti di valutazione¹³², accompagnati da raccomandazioni¹³³ e dall'adozione di piani d'azione¹³⁴.

Dal 2015 al 2019 il meccanismo ha valutato 27 Paesi aderenti allo spazio Schengen, oltre alla Croazia, e ha condotto oltre 200 visite di monitoraggio delle quali solo 29 sono state effettuate senza preavviso¹³⁵. Le visite finalizzate alla valutazione della gestione delle frontiere esterne sono state 36 mentre le valutazioni relative alle frontiere interne sono state sei, condotte anche attraverso visite non autorizzate, alcune delle quali finalizzate al monitoraggio della situazione esistente alle frontiere interne¹³⁶.

Nonostante le frontiere esterne siano state il settore più valutato, tuttavia, per quanto riguarda il rispetto dei diritti fondamentali, non sono state adottate raccomandazioni specifiche, se non in termini di impulso ad incrementare la formazione del personale.

Il SEMM, pur non disponendo di un mandato specifico di valutazione del rispetto dei diritti fondamentali, dovrebbe operare ed elaborare le proprie valutazioni e raccomandazioni tenendo in considerazione la compatibilità degli ambiti monitorati con il rispetto dei diritti fondamentali.

131. Il questionario copre le seguenti aree: 1) Gestione delle frontiere esterne, 2) Ritorno e riammissione, 3) SIS; 4) Politica comune dei visti; 5) Cooperazione di polizia; 6) Protezione dei dati; 7) Cooperazione giudiziaria; 8) Legislazione sulle armi da fuoco; 9) Funzionamento delle autorità che applicano l'*acquis* di Schengen.

132. La capacità degli Stati membri di affrontare le sfide presenti e future alle frontiere esterne viene valutata anche dall'Agenzia europea della guardia di frontiera attraverso lo strumento della valutazione delle vulnerabilità, previsto dall'articolo 32 del Regolamento (UE) 2019/1896.

133. Le raccomandazioni di valutazione Schengen pubblicate sono disponibili su www.consilium.europa.eu nella sezione «Registro dei documenti».

134. M. Wagner, C. Katsiaficas, J. Liebl, L. Hadjabdou, L. Drazžanová, J. Jeandesboz, *The state of play of Schengen Governance. An assessment of the Schengen evaluation and monitoring mechanism in its first multiannual programme*, studio richiesto dalla Commissione Libe del Parlamento europeo, novembre 2020, p. 122 ss.

135. Relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo sul funzionamento del meccanismo di valutazione e monitoraggio Schengen a norma dell'articolo 22 del Regolamento (UE) n. 1053/2013 del Consiglio. Primo programma di valutazione pluriennale (2015-2019), Bruxelles, 25.11.2020 COM (2020) 779 final.

136. In particolare le visite senza preavviso hanno riguardato la frontiera interna tra Francia e Germania nel 2015, quella tra Austria e Italia del 2016 e quella tra Italia e Francia nel 2018. M. Wagner, C. Katsiaficas, J. Liebl, L. Hadjabdou, L. Drazžanová, J. Jeandesboz, *ivi*, p. 40.

Ed infatti, da una parte i considerando (14) e (15) del Regolamento¹³⁷ affermano che, «durante la valutazione e il monitoraggio dovrebbe essere prestata particolare attenzione al rispetto dei diritti fondamentali nell'applicazione dell'*acquis* di Schengen» e dall'altra, ai sensi dell'art. 12, «gli Stati membri e la Commissione, in collaborazione con i competenti organismi, uffici o agenzie dell'Unione, provvedono affinché detti esperti ricevano una formazione adeguata, anche in materia di rispetto dei diritti fondamentali».

La necessità di prestare maggiore attenzione al rispetto dei diritti fondamentali è stata sottolineata anche dal Parlamento europeo che, nella sua relazione annuale sul funzionamento dello spazio Schengen¹³⁸, ricorda che l'*acquis* di Schengen deve essere attuato nel rispetto della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e sottolinea pertanto che le valutazioni Schengen dovrebbero anche esaminare se i diritti fondamentali sono rispettati alle frontiere esterne, compresi il divieto di respingimento, il diritto al rispetto della dignità umana, il principio di non discriminazione e il diritto di chiedere protezione internazionale.

Le recenti proposte elaborate in seno al Consiglio per modificare il meccanismo¹³⁹ richiamano più volte la necessità di individuare modalità per rilanciare un approccio integrato che tenga in maggiore considerazione i diritti fondamentali; tuttavia le stesse si limitano a prevedere quasi unicamente un maggiore coinvolgimento della FRA.

Come proposto da diverse organizzazioni della società civile e dalla stessa Agenzia, risulta invece essenziale che la revisione in fase di elaborazione affronti altre carenze attualmente esistenti, assicurando un maggior coinvolgimento nelle procedure di valutazione anche di altri soggetti, quali gli organi delle Nazioni Unite, le istituzioni nazionali e le organizzazioni per i diritti umani, e prevedendo l'acquisizione dei rapporti e delle denunce elaborati da tali attori.

Analogamente, gli Stati membri dovrebbero essere sollecitati a fornire informazioni specifiche riguardo al rispetto del principio di non respingimento, del diritto di asilo e più in generale dei diritti umani fondamentali, non solo nelle aree di frontiera ma anche al di fuori del contesto dei valichi di frontiera.

Le spinte contrapposte che caratterizzano il sistema Schengen, il ruolo ambiguo della Commissione europea e i limiti intrinseci dell'attuale meccanismo di monitoraggio e

137. Considerando da leggere in congiunzione con art. 4 Codice di frontiere Schengen.

138. Parlamento europeo, Relazione annuale sul funzionamento dello spazio Schengen. Risoluzione del Parlamento europeo dell'8 luglio 2021 sulla relazione annuale sul funzionamento dello spazio Schengen (2019/2196(INI)).

139. Proposta di Regolamento del Consiglio sull'istituzione e sul funzionamento di un meccanismo di valutazione e monitoraggio per verificare l'applicazione dell'*acquis* di Schengen, che abroga il Regolamento (UE) n. 1053/2013, COM(2021) 278 final - 2021/0140(CNS).

valutazione Schengen risultano ancora più evidenti se si analizza la valutazione relativa alla piena applicazione dell'*acquis* di Schengen da parte della Croazia.

A partire dal 2016 la Croazia, a seguito dell'Atto di adesione all'Unione risalente al 2011¹⁴⁰, è stata sottoposta ad una valutazione completa su tutti gli aspetti costitutivi dell'*acquis* e ha dovuto soddisfare richieste molto specifiche e complesse per ottenere lo *status* di Paese idoneo ad accedere allo spazio Schengen.

Tali richieste, relative non solo al controllo delle frontiere esterne ma anche al consolidamento delle misure compensative di gestione delle frontiere interne, hanno fornito il pretesto per introdurre misure che si prestano ad azioni di contenimento del fenomeno migratorio, anche a costo di sacrificare la tutela di garanzie essenziali delle persone in transito.

In particolare, dal mese di giugno del 2016 fino a maggio del 2019 gli esperti nominati dagli Stati membri e dalla Commissione¹⁴¹ hanno svolto la loro azione di monitoraggio concentrandosi soprattutto sull'ambito della protezione dei dati personali, della cooperazione di polizia, della politica comune sui visti, della gestione dei confini esterni, dei rimpatri, del Sistema di Informazione Schengen (SIS) e della cooperazione giudiziaria in materia di cooperazione giudiziaria¹⁴².

Per quanto riguarda il tema del rafforzamento degli accordi bilaterali, il SEMM ha imposto alle autorità croate di intervenire sugli accordi di cooperazione di polizia con i Paesi membri confinanti, al fine rafforzarne l'implementazione e modernizzarne il contenuto, prevalentemente attraverso il consolidamento della collaborazione transfrontaliera di polizia e lo scambio di informazioni¹⁴³.

Molto più complessa è stata invece la procedura volta alla positiva valutazione della gestione dei confini esterni. Infatti, a seguito di una visita iniziale effettuata nel maggio del 2016 e al conseguente giudizio negativo, è stata organizzata nel corso dei mesi di novembre-dicembre 2017, una seconda visita di monitoraggio.

Anche questa seconda visita ha portato ad un giudizio negativo, date le carenze ancora riscontrate soprattutto alle frontiere esterne terrestri; in particolare sono stati evidenziati limiti derivanti dalla carenza di personale permanente alla frontiera, dalla mancata messa

140. Articolo 4, paragrafo 2, primo comma, dell'atto di adesione della Repubblica di Croazia.

141. Il Regolamento (UE) 1053/2013 attribuisce un ruolo di coordinamento e organizzazione alla Commissione europea. Gli Stati membri effettuano le valutazioni in maniera congiunta alla Commissione tramite esperti selezionati a tal fine. Al Consiglio spetta invece di formulare le raccomandazioni da inviare agli Stati valutati sulla base di una proposta della Commissione.

142. Comunicazione della Commissione europea a Parlamento europeo e al Consiglio riguardante la verifica della piena applicazione dell'*acquis* di Schengen da parte della Croazia - COM(2019) 497 final del 22.10.2019 <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/237cb3cf-f57e-11e9-8c1f-01aa75ed71a1/language-it>.

143. Rispetto a tali aspetti la Commissione, pur riconoscendo la sostanziale implementazione delle raccomandazioni inviate, ribadisce la necessità di rinegoziare gli accordi di polizia con la Slovenia e chiede espressamente alla Croazia di aggiornare la Commissione a riguardo, *ivi*, p. 3.

in funzione del sistema di sorveglianza tecnica al confine con la Bosnia-Erzegovina, dalla persistente eccessiva presenza di valichi stradali di transito, dalla presenza di numerose vie stradali di attraversamento del confine ancora aperte e dal ridotto numero di cani da ricerca addestrati per l'individuazione di attraversamenti irregolari.

Solo i rapporti di *follow up* inviati alla Commissione nel corso del 2019 hanno convinto la Commissione, tanto che il 5 settembre la Croazia ha ricevuto parere di conformità.

Nel dettaglio, la Commissione ha riconosciuto gli sforzi effettuati dal Governo croato per il raggiungimento degli avanzamenti richiesti, attraverso l'incremento del numero delle guardie di frontiera¹⁴⁴, l'adeguata formazione del personale, l'ulteriore miglioramento della capacità di sorveglianza delle frontiere terrestri.

In merito a quest'ultimo aspetto, nella comunicazione della Commissione viene messo in evidenza l'avvenuto potenziamento dei sistemi di sorveglianza tecnica alle frontiere esterne terrestri con la Bosnia-Erzegovina e il Montenegro, l'aumento dell'impiego di veicoli con visori termici e l'addestramento di cani da utilizzare nelle operazioni di controllo dei confini¹⁴⁵.

Riguardo al rispetto dei diritti umani, la Commissione si è limitata a riconoscere che «rimangono problematiche le questioni della tutela dei diritti umani dei richiedenti asilo e degli altri migranti, le accuse di negato accesso alla procedura di asilo e di uso della forza da parte degli agenti di contrasto alla frontiera» e a suggerire l'istituzione di un meccanismo interno di monitoraggio del rispetto dei diritti umani alle frontiere, utilizzando parte dei 6,8 miliardi di euro di fondi d'emergenza per la gestione delle frontiere.

Tale valutazione, così come alcune delle raccomandazioni fatte nel corso della procedura di monitoraggio come quelle relative all'impiego di cani, appare intollerabile se si considerano le numerose testimonianze di abusi, torture, violenze fisiche e psicologiche commesse a danno dei migranti da parte delle autorità di frontiera¹⁴⁶ e se si tiene conto dei

144. Secondo quanto evidenziato dal rapporto del Comitato per la prevenzione della tortura del COE, 6500 agenti di diversi corpi di polizia sono stati inviati a monitorare i confini croati. Consiglio d'Europa, *Report to the Croatian Government on the visit to Croatia carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 10 to 14 august 2020 CPT/Inf (2021) 29*, 3 dicembre 2021, p. 5 disponibile al link <https://rm.coe.int/1680a4c199>.

145. In particolare, la Commissione riconosce «l'ulteriore miglioramento della capacità di sorveglianza delle frontiere terrestri e della conoscenza situazionale e l'attuazione delle raccomandazioni, formulate a tal fine, di aver potenziato i sistemi di sorveglianza tecnica alle frontiere esterne terrestri con la Bosnia- Erzegovina e il Montenegro e di aver aumentato il numero di veicoli con visori termici, delineando le procedure finalizzate e in corso di acquisizione di tali sistemi ed apparecchiature. Sono state altresì ricevute informazioni sull'acquisizione e l'addestramento recentemente pianificati di altri 18 cani di servizio»; Comunicazione della Commissione europea a Parlamento europeo e al Consiglio riguardante la verifica della piena applicazione dell'acquis di Schengen da parte della Croazia, cit., pp. 5-7.

146. F. González Morales, N. Melzer, *Croatia: Police brutality in migrant pushback operations must be investigated and sanctioned* – *UN Special Rapporteurs*, Ginevra 12.6.2020, pubblicato sul sito <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25976&LangID=E>.

limiti dei meccanismi di monitoraggio nazionali che si andranno ad approfondire successivamente.

La trattazione del caso croato, quindi, non solo conferma che il SEMM non è uno strumento idoneo, anche in ragione del suo funzionamento¹⁴⁷, a garantire quantomeno il monitoraggio del rispetto dei diritti fondamentali ma che lo stesso rischia di essere uno strumento di legittimazione di politiche securitarie che, come documentato da diversi rapporti ed evidenziato in altri paragrafi del presente contributo, implicano gravissime violazioni dei diritti umani.

4.2. Indagini sulle violazioni ai confini croati e strumenti nazionali di monitoraggio

Secondo i dati ufficiali del Ministero dell'interno della Croazia¹⁴⁸, nel 2020 più di 29.094 persone hanno attraversato irregolarmente i confini croati mentre 18.400 persone sono state intercettate all'atto dell'ingresso irregolare. Altre 9.950 persone sono state invece riammesse dalla Slovenia alla Croazia sulla base dell'accordo bilaterale di riammissione.

Come evidenziato dal BVMN, dal 2017 ad oggi, nel 90% delle testimonianze raccolte di persone respinte alla frontiera, le persone hanno dichiarato di essere state sottoposte a tortura o a trattamenti inumani e degradanti¹⁴⁹. Diverse associazioni della società civile hanno inoltre evidenziato la sistematica difficoltà di accedere alla procedura di asilo anche per soggetti vulnerabili¹⁵⁰.

Nel 2019, come riporta la FRA, il Ministero dell'interno croato ha ricevuto oltre 1.873 denunce contro la polizia croata; di queste, 75 sono state considerate completamente fondate e 132 parzialmente fondate.

147. Si pensi a titolo esemplificativo alla disciplina delle visite non annunciate, alla lentezza con la quale i rapporti di *follow up* vengono prodotti, alla mancata previsione di un meccanismo di denuncia immediata e di un raccordo diretto con le istituzioni preposte a valutare ed esercitare l'azione penale.

148. Croatian Law Center, *Access to Territory and Pushbacks*, 27.5.2021, disponibile al link <https://asylumineurope.org/reports/country/croatia/asylum-procedure/access-procedure-and-registration/access-territory-and-push-backs/>.

149. Per un quadro più generale sulle violazioni, BVMN, *Annual Torture Report 2020*, maggio 2021, disponibile al link <https://www.borderviolence.eu/annual-torture-report-2020/>.

150. A titolo di esempio, Centre for Peace Studies *Pushbacks report on children and unaccompanied children in Croatia, Zagabria 2020*, disponibile al link https://www.cms.hr/system/article_document/doc/647/Pushback_report_on_children_and_unaccompanied_children_in_Croatia.pdf.

Dal 2019 all'ottobre 2020, sono stati aperti dalla polizia 60 casi di indagini relative a *push-backs* ed uso eccessivo della forza da parte delle autorità in frontiera e altri 3 casi sono stati aperti su denuncia del Centro Studi per la Pace di Zagabria¹⁵¹.

Il Rapporto elaborato dal Comitato per la prevenzione della tortura e dei trattamenti inumani e degradanti del Consiglio d'Europa (CPT)¹⁵², pubblicato nonostante le forti resistenze da parte del Governo croato a fornire spiegazioni plausibili sulle violazioni ivi evidenziate¹⁵³, conferma uno scenario inquietante sulla situazione delle violazioni di diritti fondamentali in Croazia ed evidenza di non aver avuto alcun riscontro circa l'esistenza di alcun meccanismo nazionale di monitoraggio¹⁵⁴.

Il Governo croato ha sempre contestato la veridicità di quanto denunciato¹⁵⁵ dalla società civile e, in questo senso, appare evidente quanto l'esistenza di un efficace strumento di monitoraggio che favorisca un accesso effettivo a rimedi giurisdizionale sia essenziale.

Le già accennate conclusioni contenute nella Comunicazione della Commissione riguardante la piena applicazione dell'*acquis* Schengen da parte della Croazia¹⁵⁶, fanno riferimento espresso a due strumenti che, in modi diversi, dovrebbero fungere da strumenti di controllo e verifica per dare risposta efficace alle numerose denunce di violazione dei

151. FRA, *Migration: fundamental rights issues at land borders*, cit., p. 23 e ss. Uno di questi procedimenti ha ad oggetto i trattamenti inumani, le umiliazioni e il *push-back* subiti da 16 richiedenti asilo respinti in Bosnia Erzegovina, presumibilmente commessi da 8 uomini armati in uniformi nere e passamontagna.

152. Consiglio d'Europa, *Report to the Croatian Government on the visit to Croatia carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 10 to 14 august 2020 CPT/Inf (2021) 29*, 3 dicembre 2021, disponibile al link <https://rm.coe.int/1680a4c199>.

153. La visita del CPT è stata effettuata dal 10 al 14 agosto 2020. Il report è stato formalmente adottato nella seduta tenuta tra il 3 e il 6 novembre 2020 ed inoltrato alla Croazia il 13 novembre 2020 con richiesta di fornire, entro tre mesi, riscontro alle criticità evidenziate, risposte alle richieste di informazioni e un quadro delle azioni intraprese per aderire alle raccomandazioni del Comitato. Il rapporto è stato reso pubblico, secondo quanto previsto dall'art. 39, co. 3, del Regolamento di procedura del CPT, a seguito dei commenti scritti al report resi da un ufficiale croato e divenuti di pubblico dominio, commenti che il Comitato ha reputato offrire «una falsa rappresentazione dei contenuti della relazione, dell'integrità professionale e del *modus operandi* dei membri della delegazione del CPT». Comunicato stampa del Comitato <https://www.coe.int/en/web/cpt/-/council-of-europe-anti-torture-committee-publishes-report-on-its-2020-ad-hoc-visit-to-croatia>. Sul punto anche Amnesty International «Croatia: Damning new report slams systematic police abuses at country's borders» <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2021/12/human-rights-body-has-condemned-croatian-authorities-for-border-violence/>.

154. In particolare, a proposito dell'istituzione di meccanismi di monitoraggio e dell'effettiva capacità funzionale dello strumento, il Comitato richiede «that the Croatian Police Directorate introduce a mandatory instruction on the detailed recording of every “interception” and “diversion” operation involving migrants, which at a minimum should include the time, precise location and a brief description of each intervention, the officers involved, the means used to “intercept” or “divert” migrants, their identification in line with Article 7 of the Schengen Borders Code, whether any means of restraint or use of force was applied, and the outcome of the intervention». Consiglio d'Europa, *Report to the Croatian Government on the visit to Croatia carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 10 to 14 august 2020*, cit. p.22.

155. <https://mup.gov.hr/news/reaction-of-the-croatian-ministry-of-the-interior-to-the-article-of-the-british-news-portal-the-guardian/286199>.

156. Comunicazione della Commissione europea a Parlamento europeo e al Consiglio riguardante la verifica della piena applicazione dell'*acquis* di Schengen da parte della Croazia - COM(2019) 497 final del 22.10.2019.

diritti fondamentali alle frontiere: si tratta nello specifico dell'ufficio dell'Ombudsman nazionale della Croazia per la promozione e protezione dei diritti umani¹⁵⁷ e del meccanismo nazionale indipendente di monitoraggio¹⁵⁸.

L'Ombudswoman Lora Vidovic, in carica dal 2013 al marzo del 2021, ha in effetti in diverse e ripetute occasioni denunciato differenti violazioni di diritti fondamentali di cittadini stranieri. In linea generale, oggetto delle denunce è stata la sistematica mancata collaborazione da parte di varie istituzioni amministrative e giudiziarie ad una efficace e seria azione di investigazione, di collaborazione a rendere disponibili elementi di prova e a mettere in discussione prassi illegittime¹⁵⁹; in qualità di meccanismo nazionale di prevenzione contro la tortura, l'Ombudswoman ha denunciato episodi di violenze occorsi nelle stazioni di polizia ai confini senza che tali denunce portassero ad alcuna iniziativa giudiziaria¹⁶⁰.

Analogamente anche l'Ombudswoman per la discriminazione di genere e l'Ombudswoman per i diritti dei fanciulli hanno sottolineato quanto fragile sia la tutela dell'accesso alle procedure di asilo e fatto esplicito riferimento alla sistematica prassi di detenzione dei minori al confine¹⁶¹.

Le prospettive che si intravedono circa il ruolo della nuova Ombudswoman per la promozione e protezione dei diritti umani Tena Šimunović Einwalter non appaiono molto incoraggianti; nonostante l'assunzione della carica risalga ormai ad alcuni mesi fa, la nuova incaricata appare molto meno incisiva e determinata nel denunciare le violazioni ai confini. Questa maggiore "timidezza" operativa trova conferma anche dall'assenza di una decisione pubblica riguardo alla sua adesione al nuovo meccanismo nazionale indipendente di monitoraggio, la cui istituzione, già richiesta e finanziata a partire dal 2018, costituiva raccomandazione espressa da parte della Commissione al Governo croato.

157. Il sistema croato prevede come figura di garanzia di nomina parlamentare un Ombudsperson per la promozione e protezione dei diritti umani, affiancato da altre figure di garanzia che si occupano di specifiche categorie di soggetti potenzialmente vulnerabili. I garanti si occupano anche di lesione di diritti fondamentali delle persone straniere a seconda dello specifico mandato.

158. Comunicazione della Commissione europea a Parlamento europeo e al Consiglio riguardante la verifica della piena applicazione dell'*acquis* di Schengen da parte della Croazia, ivi, p. 15.

159. Ombudswoman della Repubblica di Croazia *No institutional reaction to alleged illegal police treatment of migrants*, 25.7.2019 documento consultabile al seguente link <https://www.ombudsman.hr/en/no-institutional-reaction-to-alleged-illegal-police-treatment-of-migrants/>.

160. Ombudswoman della Repubblica di Croazia *Report on the performance of activities of the National Protective Mechanism for 2019*, 7.9.2020 disponibile al link <https://www.ombudsman.hr/en/download/report-on-the-performance-of-the-activities-of-the-national-protective-mechanism-for-2019/>.

161. Global Detention Project *Immigration Detention in Croatia: Shrinking Space for Independent Monitoring*, 2019, p. 20 disponibile al link <https://www.globaldetentionproject.org/immigration-detention-croatia-shrinking-space-independent-monitoring>.

A partire dal 2018, attraverso lo stanziamento di un ingente finanziamento EMAS¹⁶² da 6,8 milioni di euro, venne infatti richiesto al Governo croato di istituire un meccanismo di monitoraggio indipendente che avesse un *focus* specifico sulla tutela dei diritti umani alla frontiera.

Il processo istitutivo dello strumento però è stato oggetto di diverse indagini relative al sottoutilizzo delle risorse, a false attestazioni e opacità relative all'effettiva implementazione dello strumento¹⁶³ tanto che l'UNHCR e il Croatian Law Center – i due enti identificati come attuatori del progetto – smentirono inizialmente il loro coinvolgimento, reso pubblico dal Governo croato, salvo poi ritrattare le loro dichiarazioni.

Nel novembre del 2020, a seguito di una denuncia di Amnesty International¹⁶⁴, l'Ombudsman europeo diede inizio ad una indagine volta a verificare l'utilizzo delle risorse stanziata per uno strumento apparentemente non funzionante e le responsabilità della Commissione per la mancata vigilanza sulla sua implementazione effettiva.

Dopo questa prima fase caratterizzata dall'assenza di risultati concreti, a luglio del 2021 è stato annunciato un progetto pilota per «Un Meccanismo indipendente per il monitoraggio delle condotte degli agenti di polizia nell'area della immigrazione irregolare e della protezione internazionale¹⁶⁵».

Dagli esiti di un accesso civico promosso dal Centro Studi per la Pace di Zagabria¹⁶⁶, è emerso che l'ambito di operatività dello strumento non dovrebbero essere solo i valichi di frontiera ufficiali ma anche gli uffici di polizia, gli uffici dell'amministrazione di polizia della Croazia per i confini con Bosnia-Erzegovina, Serbia e Montenegro, oltre che i Centri di accoglienza. Il monitoraggio presso la rimanente parte della linea confinaria – dove secondo

162. I fondi Emergency Assistance Grant Scheme (EMAS) sono strumenti di finanziamento che rientrano nei fondi FAMI (Fondo Asilo, Migrazione ed Integrazione) gestiti direttamente dalla Commissione europea - Directorate-General for Migration and Home Affairs. Il Regolamento (UE) N. 514/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 aprile 2014, recante disposizioni generali sul Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020 e sullo strumento di sostegno finanziario per la cooperazione di polizia, la prevenzione e la lotta alla criminalità e la gestione delle crisi all'art. 7, stabilisce che, in risposta a una situazione di emergenza come definita nei regolamenti specifici, la Commissione può decidere di prestare assistenza emergenziale agli Stati membri e in Paesi terzi.

163. L. Tondo, *EU 'covered up' Croatia's failure to protect migrants from border brutality*, The Guardian, 15.06.2020, disponibile al link <https://www.theguardian.com/global-development/2020/jun/15/eu-covered-up-croatias-failure-to-protect-migrants-from-border-brutality>.

164. Amnesty International, *EU Inquiry into European Complicity in Croatian Border Violence Against Migrants and Refugees*, 2020, disponibile al link <https://www.amnesty.org/en/latest/press-release/2020/11/eu-inquiry-into-european-complicity-in-croatian-border-violence-against-migrants-and-refugees-significant/>.

165. In questo senso anche il Comitato per la prevenzione della tortura invita il Governo croato ad istituire un Meccanismo Indipendente di Monitoraggio, esplicitandone alcuni requisiti essenziali per garantirne efficacia e indipendenza. Consiglio d'Europa, *Report to the Croatian Government on the visit to Croatia carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 10 to 14 august 2020* ivi p. 32.

166. Risposta del Segretario di Stato del Ministero dell'interno Terezija Gras a richiesta ufficiale del Centre for Peace Studies, «Zahtjev za pristup informacijama o neovisnom mehanizmu nadzora», Klasa: 018-01/19-01/607, Ur.broj: 511-01-131-21-691, 16.9.2021.

quanto contenuto nei rapporti di denuncia avvengono i respingimenti e le violazioni più evidenti dei diritti umani – potrà essere effettuato solo con visite annunciate. In ogni caso le visite del meccanismo non potranno essere superiori alle 20 all'anno.

Al momento non risultano essere state avviate procedure pubbliche per la selezione degli attori coinvolti nell'attività di monitoraggio e, secondo quanto riportato dal BVMN, il Ministero dell'interno avrebbe coinvolto soggetti con i quali ha già un rapporto di consolidata collaborazione.

A garantire supporto tecnico all'operatività del meccanismo, è previsto un Advisory Board composto da attori invitati sempre dal Ministero, tra i quali rappresentanti della Commissione europea, di Frontex, della FRA, di EASO, di UNHCR e OIM, dell'ufficio dell'Ombudsperson e della Procura generale della Repubblica di Croazia.

Non è ancora stato reso pubblico quali di questi attori abbia accolto l'invito del Ministero e quali saranno poteri e strumenti di intervento ma colpisce che l'ufficio dell'Ombudsperson – in passato critico nei confronti del Governo – sia stato coinvolto non già tra i componenti del meccanismo, con un ruolo operativo, bensì in un organo con funzioni consultive ridotte.

Come si approfondirà a seguire, nonostante i cambiamenti apportati, permangono ancora molti dubbi circa l'efficacia e l'indipendenza di questo meccanismo e il sistema croato, in sostanza, sebbene accompagnato da una attiva società civile e da una figura istituzionale di garanzia potenzialmente efficace quale quella dell'Ombudsman, pare perdere incisività ed effettività a motivo, soprattutto, della carente sensibilità istituzionale al tema della tutela dei diritti fondamentali. Pare altrettanto opportuno evidenziare che, a fronte di tale carente sensibilità istituzionale, prima ancora di mettere seriamente alla prova il meccanismo di monitoraggio croato, il Consiglio dell'Unione europea, nel corso della seduta dello scorso 9 dicembre 2021, abbia dichiarato concluso il percorso di adeguamento della Croazia alla piena applicazione dell'*acquis* di Schengen¹⁶⁷ evidenziando una volta di più la scarsa rilevanza assegnata alla tutela dei diritti fondamentali.

4.3. Una valutazione della proposta di meccanismo di monitoraggio indipendente alla luce dell'esperienza croata

Come già esposto in precedenza, a distanza di alcuni mesi dalla presentazione del Patto europeo sull'asilo e la migrazione, il 2 luglio 2021 la Croazia formalizzava il progetto pilota del meccanismo nazionale indipendente di monitoraggio, anticipando così l'istituzione

167. Conclusioni del Consiglio sull'adempimento delle condizioni necessarie per la piena applicazione dell'*acquis* di Schengen in Croazia - 14883/21 del 9 dicembre 2021 <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14883-2021-INIT/it/pdf>.

dell'analogo strumento previsto dalla Proposta di Regolamento per l'introduzione di una procedura obbligatoria di *screening* in frontiera¹⁶⁸.

Ed infatti, all'art. 7 della Proposta viene introdotto, come strumento di tutela per i cittadini stranieri, un meccanismo di monitoraggio per i diritti fondamentali che, negli intenti del Commissione, dovrebbe fungere da strumento di garanzia nella gestione della delicata fase dell'accertamento dello *status* giuridico del cittadino di Paese terzo¹⁶⁹. Dopo aver indicato al primo comma dell'articolo un generico – ma quanto mai essenziale – richiamo all'adozione da parte degli Stati membri di strumenti normativi volti a favorire le indagini per i casi di denuncia di violazione dei diritti fondamentali, al secondo comma la Commissione invita gli Stati membri ad istituire un Independent Border Monitoring Mechanism (di seguito IBMM). Tale strumento, per espressa previsione normativa, opererà «nel corso delle operazioni di accertamento», valuterà la compatibilità delle misure di trattenimento nei casi in cui tale misura sia prevista a livello nazionale – con attenzione particolare ai motivi e alla durata – e si adopererà affinché le denunce di violazione di diritti fondamentali durante le operazioni di *screening* siano prese in carico dagli organi competenti in maniera effettiva e senza ritardo. Un ruolo di indirizzo sarà assunto dalla FRA che si occuperà di dare indicazioni circa l'istituzione dell'IBMM e la sua indipendenza. La norma proposta riconosce infine agli Stati membri il potere di invitare organizzazioni nazionali, internazionali e non governative affinché partecipino allo strumento.

Sebbene la proposta specifichi alcune caratteristiche delle quali l'IBMM dovrebbe disporre, la norma sembra lasciare agli Stati membri ampi margini di adattamento del meccanismo. In parte tale scelta appare condivisibile perché sembra riconoscere la necessità

168. Alla luce di tale proposta, gli accertamenti alla frontiera esterna dovrebbero poter essere condotti sia nei confronti dei cittadini stranieri fermati in relazione a un attraversamento non autorizzato del confine esterno o sbarcati a seguito di operazioni di soccorso in mare, a prescindere dalla presentazione della domanda di protezione internazionale, sia nei confronti di coloro che presentano domanda di protezione in zone di transito o ai valichi di frontiera e non soddisfano i requisiti stabiliti dal Regolamento (UE) 2016/399 (codice frontiere Schengen) per l'ingresso.

169. Si riporta a seguire per completezza il testo dell'art. 7 come contenuto nella proposta di Regolamento «Art. 7 - Monitoraggio dei diritti fondamentali 1. Gli Stati membri adottano disposizioni pertinenti al fine di indagare sui presunti casi di violazione dei diritti fondamentali in relazione agli accertamenti. 2. Ogni Stato membro istituisce un meccanismo di monitoraggio indipendente: –per garantire il rispetto del diritto dell'UE e del diritto internazionale, ivi compresa Carta dei diritti fondamentali, durante gli accertamenti; –se del caso, per garantire il rispetto delle norme nazionali che disciplinano il trattenimento della persona interessata, segnatamente i motivi e la durata del trattenimento; –per garantire un trattamento efficace e senza indebiti ritardi dei presunti casi di violazione dei diritti fondamentali in relazione agli accertamenti, anche per quanto concerne l'accesso alla procedura di asilo e il mancato rispetto del principio di non respingimento. Gli Stati membri predispongono adeguate misure di salvaguardia intese a garantire l'indipendenza del meccanismo. L'Agenzia per i diritti fondamentali elabora orientamenti generali per gli Stati membri per quanto riguarda l'istituzione e il funzionamento indipendente del meccanismo. Gli Stati membri possono inoltre chiedere all'Agenzia per i diritti fondamentali di aiutarli a sviluppare il meccanismo di monitoraggio nazionale, comprese le misure di salvaguardia della sua indipendenza, nonché la metodologia di monitoraggio e programmi di formazione adeguati. Gli Stati membri possono invitare le organizzazioni e gli organismi nazionali, internazionali e non governativi pertinenti a partecipare al monitoraggio».

che lo strumento si adatti a sistemi normativi, ad una pluralità di attori variegata e a sistemi di rimedio interno differenti. D'altra parte però tale potere discrezionale pone incertezze circa il corretto e soprattutto efficace recepimento dello strumento.

Ebbene, se il progetto pilota croato costituisce una sperimentazione del meccanismo previsto dall'art. 7 della Proposta di Regolamento *screening*, pare possibile sin da subito esprimere un giudizio critico sull'efficacia di questo strumento nel monitoraggio delle violazioni ai confini.

Uno strumento interessante per sottoporre ad una prima valutazione l'esperimento croato sono i criteri elaborati durante l'Assemblea generale delle Nazioni Unite a Parigi nel 1993, che delineano gli standard minimi che dovrebbero contraddistinguere le istituzioni nazionali che si occupano di tutela dei diritti umani (i c.d. U.N. Paris Principles)¹⁷⁰. Tra questi principi è opportuno menzionarne tre che paiono non essere stati rispettati nel processo di istituzione del meccanismo pilota croato.

Un primo aspetto critico riguarda le modalità di selezione degli attori che sono stati coinvolti nell'organo di monitoraggio. Pare in chiaro contrasto con i principi di indipendenza ed autonomia che il Ministero dell'interno croato sia stato il soggetto che ha adoperato la selezione degli attori, peraltro sulla base del criterio della «consolidata collaborazione». Gli standard dei c.d. Principi di Parigi prevedono che l'istituzione di tutela dei diritti umani debba operare con indipendenza formale e funzionale¹⁷¹.

Un secondo aspetto critico, collegato a quanto appena esposto, è relativo all'indipendenza finanziaria dello strumento. I Principi di Parigi prevedono che, affinché un organo di tutela dei diritti umani possa essere effettivo, esso debba godere di adeguate risorse e di autonomia finanziaria. Come riconosciuto dal Ministero¹⁷², i finanziamenti provenienti da fondi europei devoluti allo strumento fanno parte del bilancio dello stato e saranno quindi gestiti direttamente dal Ministero nell'implementazione delle azioni del meccanismo. La dipendenza finanziaria ne condiziona necessariamente il funzionamento¹⁷³.

170. UN General Assembly, Principles relating to the Status of National Institutions (The Paris Principles), Risoluzione 48/134 del 20.12.1993 disponibile al link <https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/StatusOfNationalInstitutions.aspx>.

171. In particolare, «in order to safeguard its independence, any such mechanism should also be free from any institutional connection with the Ministry of the Interior». Consiglio d'Europa, *Report to the Croatian Government on the visit to Croatia carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) form 10 to 14 august 2020*, cit. p. 32.

172. Risposta del Segretario di Stato del Ministero dell'interno Tereziya Gras a richiesta ufficiale del Centre for Peace Studies, «Zahtjev za pristup informacijama o neovisnom mehanizmu nadzora», ibidem.

173. In particolare, «In order to safeguard its independence, any such mechanism should also: be adequately staffed by appropriately qualified staff, including medical professionals, and provided with the necessary financial resources». Consiglio d'Europa, *Report to the Croatian Government on the visit to Croatia carried out by the European Committee for*

Da ultimo pare opportuno evidenziare che gli standard minimi dovrebbero prevedere una effettiva collaborazione con attori nazionali ed internazionali, compresa la società civile. La selezione escludente fatta dal Ministero dell'interno, la mancata pubblicazione di procedure di partecipazione aperte è indice di uno strumento che nasce senza dar prova nei fatti di volersi adoperare con un'ottica di collaborazione verso la società civile nel suo complesso.

Il meccanismo croato appare in realtà comunque apparentemente più evoluto rispetto a quanto previsto nella Proposta di Regolamento. Se infatti nel testo della Commissione si fa riferimento alle sole procedure di *screening* che avvengono nella pratica in luoghi prestabiliti (uffici di polizia, Centri di accoglienza¹⁷⁴, valichi di frontiera, ecc...), il meccanismo croato prevede la possibilità di accesso ai c.d. *green borders*, ma solo ricorrendo a visite annunciate¹⁷⁵. È evidente come tale previsione pregiudichi nei fatti l'efficacia delle azioni di monitoraggio. Affinché questo tipo di strumento possa avere un impatto effettivo sulle violazioni che avvengono ai danni di cittadini di Paesi terzi è però essenziale che venga riconosciuto allo strumento il potere di operare su tutte le aree di confine senza dover annunciare la propria presenza. Il contatto diretto tra le vittime e il meccanismo di monitoraggio è infatti un elemento imprescindibile per garantire un ruolo di tutela effettiva¹⁷⁶.

L'esperienza operativa del meccanismo di monitoraggio croato è ancora troppo recente per poter dare giudizi di merito su ulteriori aspetti positivi o critici. Riteniamo però utile evidenziare alcuni spunti di riflessione su indicazioni concrete che potrebbero essere funzionali ad esprimere una valutazione sul merito operativo dello strumento (organismo) di monitoraggio croato e, più in generale, sui diversi meccanismi che a livello nazionale gli Stati istituiranno alle frontiere.

Innanzitutto considerando che, come anche evidenziato dal rapporto di Lighthouse Report, la maggior parte delle violazioni avvengono all'atto dell'attraversamento, o

the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) form 10 to 14 august 2020, cit. p. 32.

174. Si segnala peraltro la scarsa collaborazione offerta in questo senso alla delegazione del Comitato contro la tortura del Consiglio d'Europa durante la visita di risposta rapida alla Croazia. Consiglio d'Europa, *Report to the Croatian Government on the visit to Croatia carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) form 10 to 14 august 2020*, ivi p. 9, 24.

175. In particolare, «...to be effective, any such monitoring mechanism should have a mandate to: conduct unannounced inspections of police establishments and access to all files, registers and video recordings in respect of all categories of migrants "diverted" and "intercepted" by the police». Consiglio d'Europa, *Report to the Croatian Government on the visit to Croatia carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) form 10 to 14 august 2020*, cit. p. 32.

176. In questo senso è urgente aprire una riflessione legata alle politiche di criminalizzazione della solidarietà e dell'intervento umanitario a sostegno dei cittadini stranieri. È evidente che in un contesto ostile un meccanismo di monitoraggio difficilmente possa operare in maniera efficace.

comunque nelle primissime fasi successive all'intercettazione delle persone in transito, l'IBMM dovrà essere messo in condizione di poter agire con interventi rapidi e attraverso azioni di monitoraggio frequenti, non annunciate, lungo tutte le aree confinarie. La rapidità di intervento è infatti un prerequisito essenziale per poter accedere ad eventuali rimedi effettivi che spesso sono vincolati alla presenza fisica della vittima. La tutela effettiva delle persone passa anche attraverso il potere di attivare azioni di accesso ai rimedi anche qualora la persona non sia più presente sul territorio nazionale e non ci sia quindi contatto diretto¹⁷⁷.

Premessa essenziale affinché l'IBMM sia efficace è che i sistemi normativi interni non ne limitino o impediscano l'attività di indagine. In questo senso infatti lo strumento di monitoraggio, oltre a dover avere garantito il contatto con la vittima, dovrà necessariamente disporre di adeguati poteri di indagine e di accesso semplificato a strumenti idonei a documentare le violazioni¹⁷⁸. Questa necessità è spesso determinata anche dal fatto che, come esaminato in precedenza, è prassi particolarmente diffusa che i mezzi di prova o gli strumenti idonei a documentare le violazioni vengano distrutti o loro sottratti. Il meccanismo dovrà altresì prevedere modalità di intervento rapide da parte di organizzazioni sanitarie¹⁷⁹ (o prevederne la presenza al suo interno), al fine di poter raccogliere eventuali risultanze mediche funzionali a dimostrare condotte illegittime. I sistemi normativi nazionali dovranno inoltre riconoscere al meccanismo la possibilità di ottenere in tempi rapidi qualunque tipo di risultanza probatoria (documenti, accessi a banche dati, filmati registrati da strumenti di sorveglianza, ecc...¹⁸⁰) in possesso delle autorità di frontiera. I sistemi nazionali che prevedono la possibilità di procedere d'ufficio non possono infatti prescindere dalla disponibilità di mezzi di prova, ed è quindi necessario che per un effettivo accesso al rimedio vengano pensati interventi volti a rafforzare l'accesso alla prova.

Per ulteriormente garantire un effettivo accesso ai rimedi, l'IBMM dovrà istituire delle modalità efficaci di collaborazione e *referral* con enti specializzati e, in caso di notizie di reato, con gli uffici preposti ad esercitare l'azione penale. In ogni caso per garantire un consapevole accesso ai possibili rimedi il meccanismo dovrà fornire assistenza e mediazione

177. S. Carrera e M. Stefan, *Complaint Mechanisms in border management and expulsion operations in Europe - Effective remedies for victims of human rights violations?*, Centre for European Policy Studies (CEPS), pp. 37-40.

178. In particolare, «... to be effective, any such monitoring mechanism should have a mandate to: inspect all relevant documentation (including police shift handover logbooks, shift distribution charts and shift reports) of police patrols operating on the external border of Croatia as well as access to all recordings of stationary and mobile video and motion-detecting devices covering the external border of Croatia» Consiglio d'Europa, *Report to the Croatian Government on the visit to Croatia carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 10 to 14 august 2020*, cit. p. 32.

179. S. Carrera e M. Stefan, *Complaint Mechanisms in border management and expulsion operations in Europe - Effective remedies for victims of human rights violations?*, Centre for European Policy Studies (CEPS), ivi p. 42.

180. Consiglio d'Europa, *Report to the Croatian Government on the visit to Croatia carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 10 to 14 august 2020*, ivi p. 22.

linguistica, oltre a consentire l'utilizzo di strumenti informatici, in alcuni casi essenziali per poter accedere ai rimedi, fornendo, ove necessario, assistenza tecnica.

Essenziale sarà poi il lavoro di rete che l'IBMM sarà in grado di attivare con altri organismi nazionali di tutela dei diritti umani e strumenti internazionali quali il CPT e i meccanismi delle Nazioni Unite per i diritti umani.

Risulta inoltre imprescindibile, per garantire una reale tutela dei diritti fondamentali, che l'IBMM abbia la possibilità di agire nei confronti di tutti i soggetti coinvolti in potenziali azioni illegittime ai confini. La frontiera è sempre più un luogo all'interno del quale operano soggetti appartenenti a diversi corpi di polizia nazionali, ad agenzie dell'Unione europea, ad organizzazioni appartenenti al sistema delle Nazioni Unite. Soggetti che, a seconda dell'ente di appartenenza, sono sottoposti a regimi differenti di responsabilità e perseguibili accedendo a rimedi differenti¹⁸¹. Esempio emblematico di questa complessità lo ritroviamo nel regime di responsabilità degli agenti di Frontex, per i quali sono previsti dei sistemi di valutazione e di perseguibilità fortemente limitati che hanno suscitato profonda preoccupazione. In questo senso è più che mai opportuno che l'IBMM sia in grado di individuare con chiarezza i profili di responsabilità e possa adire rimedi effettivi.

Riguardo all'operatività geografica dello strumento, come già evidenziato dalla società civile croata riguardo al meccanismo nazionale, uno degli elementi più delicati che rischia di pregiudicare, in larga parte, l'efficacia dello strumento è la sua operatività geografica. Gli interventi che potranno essere posti in essere attraverso i meccanismi di monitoraggio nazionale dovranno necessariamente tenere conto anche di quanto accade in zone distanti dai valichi di frontiera ufficiali, anche in prossimità delle zone di confine interne e dovrà essere assicurato un pieno coordinamento con il SEMM.

In questo senso, come già evidenziato, è auspicabile una partecipazione delle organizzazioni della società civile ad entrambi i meccanismi.

Il rispetto di tutti questi presupposti potrebbe essere una condizione minima per garantire meccanismi di monitoraggio rigorosi; al tempo stesso le istituzioni europee, a partire dalla Commissione, dovrebbero intervenire in modo tempestivo in caso di violazioni di diritti fondamentali, anche attraverso procedure di infrazione e spezzare il legame esistente tra libertà all'interno dello spazio Schengen, rafforzamento dei confini esterni e violazioni dei diritti umani, condizionando l'accesso all'area Schengen, e ai finanziamenti europei, al rispetto dei diritti fondamentali, in conformità con i trattati istitutivi e con il codice frontiere Schengen.

181. Per l'analisi dei meccanismi di monitoraggio e dei rimedi si rinvia a S. Carrera e M. Stefan, *Complaint Mechanisms in border management and expulsion operations in Europe - Effective remedies for victims of human rights violations?*, Centre for European Policy Studies (CEPS), pp. 37-44.

5. Una riflessione conclusiva: quale futuro per l'area Schengen?

Sebbene lo spazio Schengen sia uno dei maggiori successi dell'integrazione europea, la questione migratoria ha evidenziato la fragilità di tale sistema ed estremizzato le tendenze nazionalistiche di molti Stati membri.

Nonostante le carenze significative nell'attuazione dell'*acquis* di Schengen da parte degli Stati membri, la Commissione è stata lenta o del tutto riluttante ad avviare procedure di infrazione e le paventate minacce terroristiche, seguite dalla crisi pandemica¹⁸², hanno fornito un ulteriore pretesto per l'adozione di politiche nazionali che hanno minato la stabilità e il funzionamento dell'intero sistema.

Nel corso degli anni le istituzioni europee, al fine di tutelare lo spazio Schengen¹⁸³, hanno messo in campo varie iniziative¹⁸⁴ volte al rafforzamento degli strumenti di controllo delle frontiere esterne ed interne, promuovendo proposte di modifica del codice frontiere Schengen¹⁸⁵.

La crisi umanitaria che si è venuta a creare al confine tra l'Unione europea e la Bielorussia, che ha interessato maggiormente Polonia, Lituania e Lettonia, ha portato questi Paesi, già tradizionalmente ostili a politiche migratorie di apertura, ad adottare cambiamenti legislativi incompatibili con l'*acquis* dell'UE in materia di asilo e gli stessi trattati UE¹⁸⁶.

La risposta della Commissione è andata in una direzione di ulteriore chiusura; dopo avere promosso l'adozione di una decisione del Consiglio ai sensi dell'articolo 78 (3) TFUE

182. Per approfondimenti sulle ripercussioni dell'emergenza epidemiologica sul principio di non respingimento si veda M. Marchegiani, *Il principio di non refoulement ai tempi del Covid-19*, in questa *Rivista*, n. 3.2021.

183. Si veda ad es. la Risoluzione del Parlamento europeo, del 19 giugno 2020, sulla situazione nello spazio Schengen in seguito alla pandemia di Covid-19, disponibile al sito https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA9-2020-0175_IT.html; la Risoluzione del Parlamento europeo, del 20 gennaio 2021, sul controllo dell'applicazione del diritto dell'Unione europea nel 2017, 2018 e 2019, reperibile al link https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0011_IT.html, e la relazione sul controllo dell'applicazione del diritto dell'Unione europea nel 2017, 2018 e 2019, 17 dicembre 2020 (2019/2132(INI)), reperibile su https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2020-0270_IT.html.

184. Raccomandazione (UE) 2017/820 della Commissione, del 12 maggio 2017, relativa a controlli di polizia proporzionati e alla cooperazione di polizia nello spazio Schengen (GU L. 122 del 13.5.2017, p. 79) e Raccomandazione (UE) 2017/1804 della Commissione, del 3 ottobre 2017, relativa all'attuazione delle disposizioni del codice frontiere Schengen sul ripristino temporaneo dei controlli di frontiera alle frontiere interne dello spazio Schengen (GU L. 259 del 7.10.2017, p. 25).

185. L'attuale proposta di modifica del codice frontiere Schengen è stata preceduta da un altro testo presentato nel 2017, disponibile al link <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017PC0571&rid=1>. Si veda anche Risoluzione legislativa del Parlamento europeo del 4 aprile 2019 sulla proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il Regolamento (UE) 2016/399 per quanto riguarda le norme applicabili al ripristino temporaneo del controllo di frontiera alle frontiere interne. La Commissione europea aveva già annunciato di voler presentare entro la fine del 2021 una nuova proposta di modifica del codice frontiere Schengen come evidenziato nella Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, *Strategia per uno spazio Schengen senza controlli alle frontiere interne pienamente funzionante e resiliente*, Bruxelles, 2.6.2021 COM(2021) 277 final.

186. Si veda <https://www.asgi.it/asilo-e-protezione-internazionale/appello-a-ue-ripristinare-diritti-e-valori-alle-frontiere-europa/UE>.

per l'utilizzo di misure di emergenza temporanee in materia di asilo e rimpatrio¹⁸⁷, la Commissione ha infatti avanzato due nuove proposte una relativa alle situazioni di strumentalizzazione nell'ambito della migrazione e dell'asilo¹⁸⁸ e l'altra di modifica del codice di frontiera Schengen¹⁸⁹.

Quest'ultima proposta, giunta dopo la chiusura della presente trattazione, non può essere analizzata nel dettaglio ma costringe ad aggiungere a questa trattazione una riflessione conclusiva in particolare per ciò che riguarda le misure alternative alla reintroduzione dei controlli alle frontiere interne.

Nella relazione di accompagnamento, la Commissione, richiamando anche la proposta avanzata a dicembre 2021 per un codice UE di cooperazione di polizia¹⁹⁰, evidenzia come le nuove previsioni consentiranno agli Stati membri di ricorrere più ampiamente a misure alternative ai controlli alle frontiere, ricorrendo a verifiche che non dovrebbero essere necessariamente effettuate dalle autorità di polizia ma che potrebbero coinvolgere qualsiasi altra autorità competente in base al diritto nazionale ad esercitare poteri pubblici.

Inoltre «Al fine di fornire ulteriori mezzi agli Stati membri per utilizzare misure alternative per affrontare il problema dei movimenti non autorizzati di migranti irregolari, la proposta introduce la possibilità di trasferire migranti irregolari se esiste una chiara indicazione che la persona fermata alle frontiere interne nell'ambito della cooperazione operativa di polizia transfrontaliera è appena arrivata da quell'altro Stato membro. In vista dell'iniziativa relativa alla cooperazione transfrontaliera di polizia presentata l'8 dicembre 2021, questa nuova procedura dovrebbe incoraggiare l'uso delle pattuglie congiunte come strumento che consente di applicare questo trasferimento semplificato delle persone fermate alle frontiere interne».

A tal fine, la proposta, introduce il nuovo art. 23a, e contiene anche una modifica mirata dell'articolo 6, paragrafo 3, della Direttiva rimpatri che consentirebbe agli Stati membri di mettere in atto accordi e intese bilaterali di riammissione più efficaci, in grado di affrontare i problemi legati ai movimenti non autorizzati.

Gli Stati membri sono inoltre incoraggiati all'uso delle tecnologie per il controllo dei confini; in particolare la Commissione osserva che «Le modifiche proposte chiariscono che

187. Per approfondimenti si rimanda a <https://www.asgi.it/asilo-e-protezione-internazionale/ue-e-bielorussia-come-trasformare-una-crisi-politica-in-una-crisi-dei-diritti-umani/>.

188. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council addressing situations of instrumentalisation in the field of migration and asylum COM/2021/890 final reperibile al link <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2021%3A890%3AFIN&qid=1639757068345>.

189. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EU) 2016/399 on a Union Code on the rules governing the movement of persons across borders COM/2021/891 final disponibili al link <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2021%3A891%3AFIN&qid=1639757139340>.

Questa proposta sostituisce quella precedentemente avanzata nel 2017.

190. Si veda https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_6645.

le verifiche effettuate nelle zone di frontiera con l'uso di tecnologie di monitoraggio e sorveglianza non hanno un effetto equivalente ai controlli di frontiera. Analogamente, la verifica dei dati dei passeggeri delle persone che viaggiano all'interno dello spazio senza controlli alle frontiere interne rispetto alle pertinenti banche dati, se possibile ai sensi del diritto applicabile, dovrebbe essere consentita anche dal punto di vista del codice frontiere Schengen».

È evidente che se queste modifiche dovessero effettivamente essere approvate, l'effetto sarebbe dirompente, soprattutto in aree di frontiera interne come quella tra Italia e Slovenia ma anche dei porti adriatici¹⁹¹ interessate dagli arrivi da Grecia, Albania e Turchia.

I migranti si troverebbero di fronte a «muri tecnologici» sempre più alti e le autorità di frontiera troverebbero nel codice frontiere Schengen una nuova base di legittimazione per le riammissioni e i respingimenti verso altri Paesi.

Istituzioni e Stati membri dell'Unione europea, invece che trarre insegnamenti dalle condanne ricevute, chinano il mento e chiudono le porte. I migranti continueranno ad essere massacrati non molto lontano dai nostri marciapiedi. «Provate pure a credervi assolti. Siete lo stesso coinvolti»¹⁹².

191. 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. Con sentenza del 21 ottobre 2014 (caso *Sharifi e a. c. Italia e Grecia*) la Corte EDU ha condannato l'Italia per aver effettuato espulsioni collettive di richiedenti asilo verso la Grecia, stanti le gravi carenze strutturali del sistema di asilo di tale Paese. In seguito a tale pronuncia è stata aperta la procedura di supervisione di fronte al Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa. Nel giugno del 2019 il Governo italiano ne aveva chiesto la chiusura 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 il persistere di prassi illegittime sanzionate dalla Corte. Il Governo italiano in data 15.12.2021 ha inviato un Action Report, disponibile al link [https://hudoc.exec.coe.int/eng#f%22EXECIdentifier%22:%22DH-DD\(2022\)25F%22](https://hudoc.exec.coe.int/eng#f%22EXECIdentifier%22:%22DH-DD(2022)25F%22)}, con il quale richiede nuovamente la chiusura della procedura di supervisione. Per approfondimenti si rinvia anche a <https://medea.asgi.it/riammissioni-di-richiedenti-asilo-dal-porto-di-bari/> e <https://www.editorialedomani.it/fatti/migranti-grecia-rotta-balcenica-respingimenti-porto-bari-ecbmxvls>.

192. F. De Andrè, *La canzone del maggio*.