



**LE RIAMMISSIONI DI CITTADINI STRANIERI
ALLA FRONTIERA DI CHIASSO:
PROFILI DI ILLEGITTIMITA'**

Agosto 2016

INDICE

Executive Summary	2
Introduzione e metodologia	4
I. La descrizione dei fatti	6
1. La situazione a Como e la mancanza di informazione sulla protezione internazionale	
2. Persone che avrebbero diritto al ricongiungimento familiare in Svizzera o in altri Stati ai sensi del Regolamento Dublino III	
3. I respingimenti dalla Svizzera e il trattamento delle persone riammesse in Italia	
4. Tre storie di persone respinte	
II. Le principali violazioni della normativa riscontrabili	12
1. Violazione da parte della Svizzera della Convenzione Europea dei Diritti dell’Uomo, art. 13	
2. Violazione da parte dell’Italia e della Svizzera della Convenzione Europea dei Diritti dell’Uomo, art. 3	
3. Violazione da parte dell’Italia e della Svizzera della Convenzione Europea dei Diritti dell’Uomo, art. 8	
4. Violazione da parte della Svizzera del Regolamento (UE) n. 2016/399 (Codice Frontiere Schengen), artt. 3 e 4	
5. Violazione da parte della Svizzera del Regolamento (UE) n. 2016/399 (Codice Frontiere Schengen), art. 22 e artt. 25-30	
6. Violazione da parte della Svizzera del Regolamento (UE) n. 2016/399 (Codice Frontiere Schengen), art. 14	
7. Violazioni da parte della Svizzera e dell’Italia del Regolamento (UE) n. 604/2013 (Regolamento Dublino III), artt. artt. 3, 4, 6-11	
8. Violazioni da parte dell’Italia e della Svizzera del Regolamento (UE) n. 603/2013 (Regolamento EURODAC), art. 29	
9. Violazioni da parte dell’Italia e della Svizzera della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo, artt. 3, 10, 20, 22	
10. Violazioni da parte dell’Italia della Decisione (UE) 2015/1601, art. 6	
11. Violazioni della normativa interna italiana	
12. Violazioni della normativa interna svizzera	

EXECUTIVE SUMMARY

Tra luglio e agosto 2016, molti migranti che cercavano di entrare in Svizzera per chiedere asilo in tale Paese o per raggiungere altri Stati europei sono stati fermati alla frontiera di Chiasso e respinti in Italia: quasi **7.000 i respingimenti effettuati, tra cui almeno 600 hanno riguardato minori non accompagnati**.

In attesa di ritentare l'attraversamento della frontiera, circa 500 migranti si sono accampati nei pressi della stazione di Como, dove vivono in **condizioni assolutamente inadeguate**. Tra di essi, anche molti minori non accompagnati. Una parte delle persone respinte sono invece state **trasferite** da Chiasso all'hotspot di Taranto.

La maggior parte di questi migranti provengono dall'Eritrea o da altri Stati (Somalia, Sudan ecc.) tali per cui si può ritenere sussistano i presupposti per il **riconoscimento della protezione internazionale** o almeno di una protezione umanitaria.

In base alle informazioni raccolte, risulta inoltre che molte delle persone respinte avrebbero diritto, una volta presentata domanda di asilo, ad essere **ricongiunte ai familiari che si trovano in Svizzera o in altri Stati europei**, ai sensi del Regolamento Dublino III, o di chiedere la **relocation**. Pochissimi di essi, tuttavia, hanno presentato domanda d'asilo in Italia, in parte per mancanza di informazione, in parte per sfiducia, in quanto i trasferimenti finora effettuati attraverso la *relocation* e i ricongiungimenti Dublino sono stati assai lenti e numericamente ridotti.

Le autorità svizzere affermano di respingere in Italia, in attuazione dell'Accordo bilaterale italo-svizzero sulla riammissione delle persone in situazione irregolare del 1998, solo coloro che non intendono chiedere asilo in Svizzera. Al contrario, molti dei migranti respinti hanno dichiarato di aver **tentato di presentare domanda di protezione internazionale in Svizzera**, sia oralmente che consegnando una dichiarazione scritta, ma di non aver potuto formalizzare la domanda.

Sia alle frontiere italiane che a quelle svizzere, si riscontra una grave **carenza di servizi di informazione e orientamento legale e di interpreti** delle lingue maggiormente diffuse tra questi migranti.

Sulla base delle testimonianze raccolte, risulterebbero dunque violati **il diritto all'informazione e il diritto di accedere alla procedura per la domanda di protezione internazionale** garantiti dalla normativa internazionale, europea e interna tanto della Svizzera quanto dell'Italia.

Inoltre, le persone che avrebbero diritto ad essere ricongiunte ai familiari in Svizzera o in altri Stati europei, ai sensi del Regolamento Dublino III, non potendo presentare domanda di protezione internazionale vedono anche violato il loro **diritto al rispetto della vita familiare** tutelato dalla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo

Al di là del mancato accesso alla procedura d'asilo, si riscontrano numerose altre violazioni della normativa vigente. Sembra infatti che, almeno in alcuni momenti, le autorità svizzere abbiano effettuato controlli sistematici in frontiera sulle persone di pelle nera o comunque con caratteristiche somatiche tali da far ritenere che non fossero di origine europea, in violazione delle norme che **vietano i controlli sistematici** alle frontiere interne dell'Area Schengen e della normativa **antidiscriminazione**.

In secondo luogo, i respingimenti di gruppi di migranti, tra cui anche minori non accompagnati e persone con disabilità, senza che risulti esservi stata una valutazione su base individuale, possono essere considerati **“espulsioni collettive”**, vietate dalla normativa europea e internazionale.

In terzo luogo, le persone respinte non hanno ricevuto alcun provvedimento scritto, e dunque non hanno avuto alcuna possibilità di presentare ricorso, in violazione del **diritto a un ricorso effettivo** previsto dalla Convenzione Europea dei Diritti dell’Uomo e dalla normativa europea e interna.

Particolarmente gravi, poi, risultano le violazioni dei **diritti dei minori stranieri non accompagnati** garantiti dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo e dalle norme europee e nazionali. Per i minori respinti, infatti, non risulta esser stato nominato un **tutore** né dalle autorità svizzere né, tranne in poco più di una decina di casi, da quelle italiane. Dopo la riammissione in Italia, inoltre, i minori non accompagnati non hanno ricevuto adeguata **accoglienza**: la maggior parte sono stati collocati in una struttura non autorizzata all’accoglienza di minori, e in alcuni casi non sono stati collocati in alcuna struttura ma semplicemente invitati a presentarsi autonomamente ai servizi sociali. In generale, è evidente come i respingimenti siano stati effettuati in violazione del **superiore interesse del minore**.

Infine, le condizioni assolutamente inadeguate in cui i migranti respinti si trovano a vivere presso la stazione di Como, in particolare ove si tratti di minori stranieri non accompagnati, nuclei familiari con bambini o persone con disabilità, possono considerarsi alla stregua di **“trattamenti inumani o degradanti”** vietati dalla Convenzione Europea dei Diritti dell’Uomo.

Nella prima parte del presente rapporto vengono riportate le informazioni raccolte in merito alle condizioni dei migranti presenti a Como e alle misure adottate dalle autorità italiane e svizzere, mentre nella seconda parte vengono analizzate le principali violazioni della normativa riscontrate, con riferimento alle norme internazionali (in particolare la Convenzione Europea dei Diritti dell’Uomo e la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo), europee (Codice Frontiere Schengen, Regolamento Dublino III, Regolamento EURODAC ecc.) e nazionali, sia italiane che svizzere.

INTRODUZIONE E METODOLOGIA

*“Dove dovremmo andare dopo l'ultima frontiera?
Dove volano gli uccelli oltre l'ultimo cielo?
Dove dormono le piante dopo l'ultimo respiro?”
(M. Darwish – La terra si sta richiudendo su di noi)*

Tra luglio e agosto 2016, molti migranti hanno raggiunto Como nel tentativo di lasciare l'Italia e chiedere asilo alla Confederazione svizzera o raggiungere gli Stati dell'Europa settentrionale.

Una parte dei migranti presenti è arrivata a Como pochi giorni dopo lo sbarco, altri invece hanno riferito di avere trascorso un certo periodo nei centri di accoglienza.

Molti di questi cittadini stranieri, tra cui numerosi minori non accompagnati, hanno tentato di entrare in Svizzera passando attraverso il valico di Chiasso, ma sono stati fermati all'ingresso nel territorio svizzero e respinti in Italia in ragione dell'ingresso o soggiorno irregolare.

Dai dati forniti dal Corpo delle Guardie di Confine della Confederazione svizzera, risulta che tra luglio e agosto sono state effettuate quasi 7.000 riammissioni di cittadini stranieri irregolarmente soggiornanti dalla Svizzera all'Italia.

La percentuale di riammissioni in Italia sul totale delle identificazioni di cittadini stranieri irregolarmente soggiornanti¹ nella zona di confine del Cantone Ticino è aumentata negli ultimi mesi in modo significativo: nelle prime tre settimane di agosto, infatti, il 70% di coloro che sono stati fermati e trovati in situazione di soggiorno irregolare nella zona di confine del Canton Ticino sono stati riammessi in Italia, mentre nel mese di aprile tale dato si attestava al 7%².

Tab. 1 – N. di identificazioni di cittadini stranieri irregolarmente soggiornanti nella zona di confine del Canton Ticino e n. di riammissioni in Italia, aprile-agosto 2016

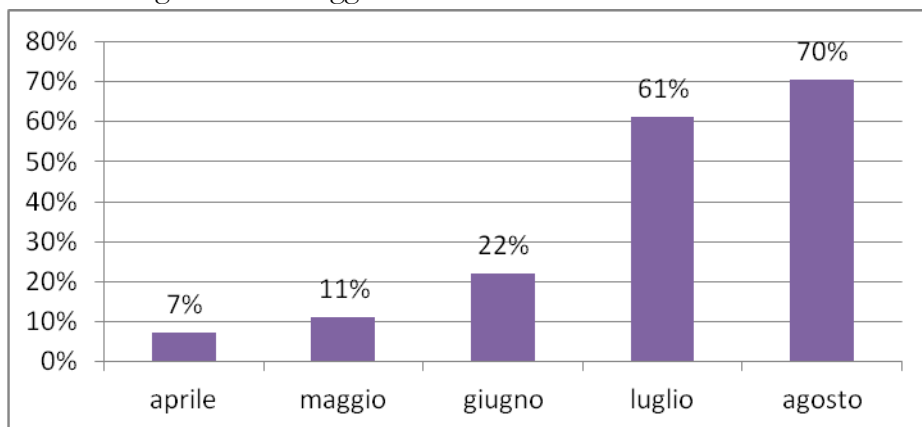
Mese 2016	N. di identificazioni di cittadini stranieri irregolarmente soggiornanti nella zona di confine	N. di riammissioni in Italia di cittadini stranieri irregolarmente soggiornanti	% di riammissioni sul tot. identificazioni cittadini stranieri irregolarmente soggiornanti nella zona di confine
Aprile	826	60	7%
Maggio	1.891	208	11%
Giugno	3.453	758	22%
Luglio	5.760	3.518	61%
Agosto	4.834	3.406	70%

Fonte: Elaborazione di ASGI su dati del Corpo delle Guardie di Confine della Confederazione svizzera

¹ Il dato riguardante il numero di identificazioni di cittadini stranieri irregolarmente soggiornanti include anche coloro che hanno presentato domanda di protezione internazionale.

² Non è possibile da tali dati ricavare il numero persone che hanno presentato domanda di protezione internazionale in Canton Ticino, in quanto i dati forniti dalle Guardie di Confine riguardano non il numero di persone identificate e riammesse in Italia ma il numero di identificazioni di persone irregolarmente soggiornanti e di riammissioni effettuate: ad es. se una stessa persona è stata riammessa 3 volte verrà conteggiata 3 volte.

Graf. 1 – Andamento della percentuale di riammissioni in Italia sul tot. delle identificazioni di cittadini stranieri irregolarmente soggiornanti nella zona di confine del Canton Ticino, aprile-agosto 2016



Fonte: Elaborazione di ASGI su dati del Corpo delle Guardie di Confine della Confederazione svizzera

La nostra associazione ha monitorato la situazione, grazie alla presenza costante presso la stazione di Como di una socia ASGI e a due sopralluoghi effettuati a Como e a Chiasso da membri del Consiglio direttivo dell'associazione, insieme a un mediatore di lingua tigrina, nelle date 12-13 e 18-19 agosto.

Si è inoltre instaurata una stretta collaborazione con l'associazione svizzera Firdaus, che ha svolto un'attività di monitoraggio sistematico dei respingimenti effettuati dalla Svizzera e di supporto ai richiedenti protezione internazionale ai fini della raccolta della documentazione inerente i legami familiari.

E' stato infine realizzato un lavoro di analisi dei provvedimenti di affidamento dei minori stranieri non accompagnati respinti dalla Svizzera e collocati presso la struttura di accoglienza della Parrocchia di Rebbio.

I. LA DESCRIZIONE DEI FATTI

1. La situazione a Como e la mancanza di informazione sulla protezione internazionale

Nel parco davanti alla stazione di Como si trovano circa 400-500 migranti, in numero variabile a seconda dei giorni. La maggior parte è di origine **eritrea ed etiope**, cui si aggiungono alcuni gruppi meno numerosi provenienti da Somalia, Sudan, Afghanistan e dall'Africa dell'Ovest.

Tra i migranti presenti, molti sono **minori stranieri non accompagnati**, prevalentemente maschi ma con una presenza significativa anche di femmine.

I migranti dormono dentro la stazione o nel parco, in maggioranza per terra e senza alcuna protezione dalle intemperie. È stata allestita una tenda con circa 30 posti, in cui possono trascorrere la notte famiglie con bambini, e successivamente si sono aggiunte alcune altre tende. In caso di pioggia, le persone dormono nei locali della stazione o lungo i binari.

Le coperte, i pasti ed il vestiario sono forniti da diversi gruppi di volontari. Alcuni medici volontari forniscono una prima assistenza medica.

Alcune organizzazioni del privato sociale e parrocchie hanno messo a disposizione alcuni posti in accoglienza, in particolare per i minori non accompagnati e le donne con bambini.

L'attuale coinvolgimento delle istituzioni nell'accoglienza e nella garanzia del soddisfacimento dei **bisogni primari** appare estremamente ridotto. Secondo quanto comunicato dalla Prefettura di Como, a settembre dovrebbero essere predisposti dei container per l'accoglienza e l'area dovrebbe essere gestita dalla Croce Rossa e dalla Caritas.

Ad oggi, a Como non è stato attivato alcun intervento istituzionale di **informazione e orientamento legale** rivolto ai migranti che si trovano davanti alla stazione. Con l'appoggio anche del Comune di Como è stato avviato, su sollecitazione di alcuni volontari, un tentativo di coordinamento delle varie attività di sostegno ai migranti, compreso l'orientamento legale.

Quasi tutti i cittadini stranieri ascoltati dalla nostra organizzazione riferiscono di non aver mai ricevuto adeguate informazioni, né all'arrivo in Italia né successivamente, sulle modalità per presentare domanda di protezione internazionale, sui criteri per determinare lo Stato competente all'esame della domanda previsti dal Regolamento Dublino III e sulla possibilità di chiedere la *relocation*, né di aver potuto usufruire di un **interprete** che parlasse la loro lingua. Chi ha ricevuto informazioni allo sbarco sulle procedure di *relocation*, ha dichiarato di non essere stato successivamente assistito per l'attivazione delle stesse.

Tra i migranti che abbiamo ascoltato, molti sono stati identificati all'arrivo in Italia mediante rilevamento delle impronte digitali; alcuni hanno fatto riferimento anche all'uso della forza nelle procedure di rilevamento, anche mediante la costrizione in ambienti freddi o l'uso di taser.

Pochissimi dei cittadini stranieri presenti a Como hanno presentato domanda di protezione internazionale in Italia, benché la maggior parte di essi provenga da paesi che si trovano in situazioni tali per cui si può ritenere sussistano i **presupposti per il riconoscimento della protezione internazionale** o almeno di una protezione umanitaria.

2. Persone che avrebbero diritto al ricongiungimento familiare in Svizzera o in altri Stati ai sensi del Regolamento Dublino III

Molti dei minori non accompagnati ascoltati dai referenti di ASGI hanno dichiarato di avere i genitori, fratelli/sorelle o zii/zie regolarmente soggiornanti in Svizzera o in altri Stati membri (Germania, Svezia, Finlandia ecc.), mentre diversi adulti hanno affermato che il coniuge e/o figli minori si trovano in tali Stati come beneficiari di protezione internazionale o richiedenti asilo. In alcuni casi, tali informazioni sono state verificate dall'associazione Firdaus e dalla socia ASGI attiva a Como, contattando telefonicamente i familiari/parenti e facendosi inviare i documenti inerenti il soggiorno regolare in Svizzera o in altri Stati europei.

In base alle informazioni dichiarate (e in parte verificate), molti dei migranti presenti a Como risulterebbero dunque avere **diritto, una volta presentata domanda di protezione internazionale, ad essere ricongiunti ai familiari che si trovano in altri Stati europei**, ai sensi del Regolamento Dublino III.

Perché allora **quasi nessuno di questi minori e adulti ha deciso di presentare domanda di protezione internazionale in Italia**, condizione necessaria per chiedere il ricongiungimento secondo quanto previsto dal Regolamento Dublino III?

Probabilmente due sono le motivazioni principali: da una parte, la mancanza di informazione sui propri diritti e sulle procedure da seguire per esercitarli; dall'altra parte, la mancanza di fiducia nella possibilità di raggiungere i propri familiari in tempi brevi seguendo tali procedure.

Tale mancanza di fiducia non è ingiustificata: in base alle informazioni disponibili alla nostra organizzazione, nei pochissimi casi in cui dei richiedenti asilo sono stati trasferiti dall'Italia per essere ricongiunti a familiari soggiornanti in altri Stati membri ai sensi del Regolamento Dublino III, risulta infatti che sono trascorsi molti mesi, talvolta più di un anno, dal momento in cui la persona ha manifestato la volontà di presentare domanda di protezione internazionale al momento in cui è stata trasferita nello Stato in cui soggiorna il familiare.

Molte persone che avrebbero diritto ad essere ricongiunte, dunque, preferiscono tentare di raggiungere i familiari che risiedono in un altro Stato europeo attraversando irregolarmente le frontiere e presentare domanda di protezione internazionale in tale paese, anziché **restare bloccati in Italia per un anno**, spesso in condizioni di accoglienza precarie.

3. I respingimenti dalla Svizzera e il trattamento delle persone riammesse in Italia

Secondo quanto riferito dai volontari e dai referenti di diverse organizzazioni attive a Como e a Chiasso incontrati nel corso dei due sopralluoghi, sembrerebbe che nell'ultimo mese le autorità svizzere abbiano effettuato, almeno in alcuni momenti, **controlli sistematici in frontiera sulle persone di pelle nera** o comunque con caratteristiche somatiche tali da far ritenere che non fossero di origine europea, mentre non risultano esservi controlli sistematici sulle persone di pelle bianca.

Molti dei migranti ascoltati dai referenti di ASGI e Firdaus, sia adulti (incluse persone con bambini piccoli e persone disabili) che minori non accompagnati, riferiscono di essere stati **fermati dalla guardie di confine svizzere alla frontiera di Chiasso e di essere stati respinti in Italia, senza avere la possibilità di spiegare la loro situazione e senza ricevere alcun provvedimento scritto**.

Diverse persone sono state respinte tre, quattro anche cinque volte.

Alcuni cittadini stranieri sono stati respinti immediatamente, altri dopo 12 ore, altri ancora dopo periodi di tempo più lunghi trascorsi in strutture descritte come “bunker sotterranei”.

Quasi tutti i migranti adulti, incluse le donne, riferiscono di essere stati denudati e perquisiti.

Non è stato possibile accertare se in tutti i casi le autorità svizzere abbiano proceduto al fotosegnalamento delle persone fermate.

Secondo quanto affermato dalle persone respinte, esse avrebbero **tentato di presentare domanda di protezione internazionale**, sia oralmente che consegnando alla guardie di confine di Chiasso una dichiarazione scritta precedentemente firmata in cui dichiaravano di voler presentare domanda di protezione internazionale in Svizzera, ma le autorità svizzere non avrebbero consentito loro di formalizzare la domanda.

Va sottolineato che alla frontiera non risulta siano presenti **interpreti** delle lingue maggiormente diffuse tra i cittadini stranieri presenti a Como (tigrino, amarico ecc.), molti dei quali non parlano alcuna lingua europea.

Sulla base di quanto riferito dai migranti incontrati e di quanto osservato dai referenti di ASGI e Firdaus, in diversi casi, dopo uno o più respingimenti, la persona è stata ammessa all'ingresso e alla procedura per la presentazione della domanda di protezione internazionale in Svizzera, senza che sia stato possibile individuare alcuna modifica riguardo alla condizione o al comportamento della persona che possa spiegare il cambiamento nella decisione delle autorità svizzere.

La scelta tra respingimento in Italia e ammissione alla procedura di asilo in Svizzera apparirebbe dunque in alcuni casi casuale e arbitraria, dettata forse dalla pressione in termini numerici o dalle richieste di maggiore controllo dei confini provenienti dalla Germania o da altri Stati.

I migranti che non hanno un titolo di soggiorno e che, secondo le autorità svizzere, non manifestano la volontà di chiedere protezione internazionale in territorio elvetico, sono considerati cittadini stranieri irregolarmente soggiornanti.

Queste persone vengono respinte dalle autorità svizzere in Italia, in applicazione dell'**Accordo bilaterale tra il Governo della Repubblica italiana e il Consiglio federale svizzero sulla riammissione delle persone in situazione irregolare**, firmato a Roma il 10 settembre 1998, che prevede anche una procedura semplificata per la riammissione dello straniero rintracciato nella zona di frontiera.

Tale Accordo viene applicato anche ai minori non accompagnati, senza alcuna tutela specifica rispetto agli adulti.

Le autorità svizzere affermano di rinviare in Italia, in attuazione dell'Accordo del 1998, solo coloro che non intendono chiedere asilo in Svizzera, ad esempio perché dichiarano di voler raggiungere la Germania, e di ammettere invece sul territorio nazionale coloro che vogliono presentare domanda di protezione internazionale in Svizzera.

Al contrario, molti migranti, come sottolineato sopra, dichiarano di aver manifestato la volontà di presentare domanda d'asilo alle autorità svizzere e che l'esercizio di tale diritto sarebbe stato loro impedito.

Risulterebbe invero **difficile comprendere perché tante persone che vogliono entrare in Svizzera, se fossero effettivamente messe nelle condizioni di poter presentare domanda di protezione internazionale, dovrebbero invece decidere di non esercitare tale diritto e di farsi così respingere più e più volte in Italia**. Ciò vale, in particolar modo, per le persone che hanno familiari in Svizzera.

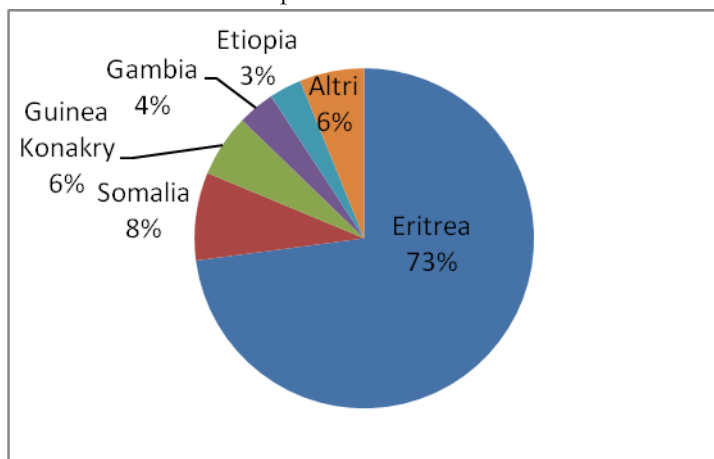
In seguito alla riammissione in Italia, molti dei **minori non accompagnati** respinti sono stati affidati dalla polizia italiana al responsabile della Caritas di Como e successivamente collocati in una struttura presso la Parrocchia di Rebbio, che tuttavia non risulta autorizzata all'accoglienza di minori. I costi sostenuti per l'accoglienza di questi minori non sono stati coperti da alcuna istituzione.

Sul verbale di affidamento, è indicato che il minore è stato "consegnato dalla Polizia Svizzera con procedura di riammissione semplificata, siccome sorpreso ad entrare clandestinamente in Svizzera".

Dal 14 luglio al 23 agosto, sono stati affidati alla Caritas e collocati nella struttura presso la Parrocchia di Rebbio **454 minori stranieri non accompagnati riammessi in Italia dalla Svizzera, corrispondenti a 602 riammissioni** (alcuni minori sono stati riammessi e in seguito collocati più di una volta, in alcuni casi addirittura sei volte³).

Quasi i tre quarti di questi minori provengono dall'Eritrea; gli altri principali Stati di provenienza sono la Somalia, l'Etiopia, la Guinea Konakry ed il Gambia.

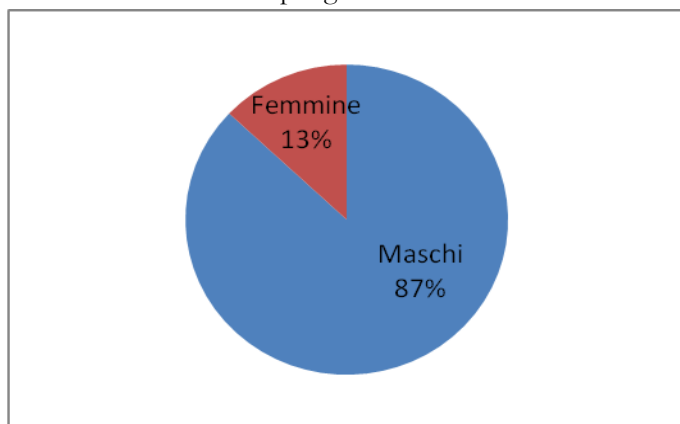
Graf. 2 – Distribuzione per nazionalità dei 454 msna riammessi in Italia dalla Svizzera



Fonte: Elaborazione di ASGI sui dati contenuti nell'archivio della Parrocchia di Rebbio

La maggior parte dei minori respinti e collocati presso la struttura della Parrocchia di Rebbio sono maschi, ma vi è una presenza significativa, pari al 13%, di ragazze.

Graf. 3 – Distribuzione per genere dei 454 msna riammessi in Italia dalla Svizzera

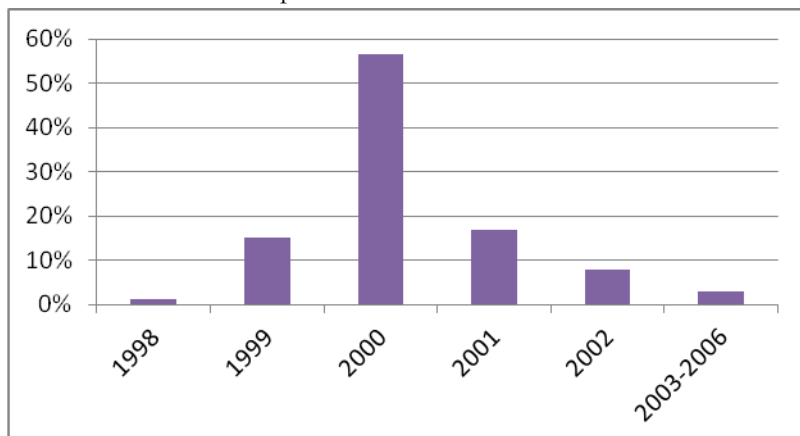


Fonte: Elaborazione di ASGI sui dati contenuti nell'archivio della Parrocchia di Rebbio

³ Più precisamente, il 15% dei 454 minori stranieri non accompagnati collocati presso la struttura della Parrocchia di Rebbio sono stati respinti e collocati due volte, il 7% sono stati respinti da tre a sei volte.

Più della metà dei minori dichiarano di essere nati nel 2000, mentre circa un quarto si dichiarano infrasedicenni.

Graf. 4 – Distribuzione per anno di nascita dei 454 msna riammessi in Italia dalla Svizzera



Fonte: Elaborazione di ASGI sui dati contenuti nell'archivio della Parrocchia di Rebbio

Talvolta risultano essere stati **respinti nella stessa giornata diverse decine di minori non accompagnati**: ad esempio, in data 9 agosto sono stati collocati nella struttura presso la Parrocchia di Rebbio 43 minori stranieri non accompagnati respinti dalle autorità svizzere, il giorno successivo ne sono stati collocati 32, e in altre 15 giornate tra metà luglio e la terza settimana di agosto sono stati collocati gruppi di minori non accompagnati compresi tra un minimo di 15 e un massimo di 28 individui.

La quasi totalità di questi minori restano nella struttura di accoglienza per poche ore e poi tornano alla stazione di Como.

Per 13 minori, restati alcuni giorni nella struttura presso la Parrocchia di Rebbio, è stato avviato il procedimento per l'apertura della **tutela** e si è proceduto al trasferimento in un centro di accoglienza per minori non accompagnati. Per gli altri minori affidati, non risulta invece sia stato nominato alcun tutore.

Risulta infine che alcuni minori non accompagnati non siano stati collocati dalla polizia italiana in alcuna struttura, bensì siano stati **lasciati da soli sul territorio italiano** e invitati a recarsi autonomamente presso i servizi sociali del Comune di Como per chiedere assistenza.

Gli **adulti respinti** e portati a Como vengono in genere invitati a presentarsi presso la locale questura, per regolarizzare la propria posizione riguardo al soggiorno in Italia. Come già sottolineato sopra, non sembra vengano fornite informazioni in merito alla procedura per la presentazione della domanda di asilo e ai diritti connessi né sono presenti interpreti.

Molti dei migranti respinti (l'associazione Firdaus stima almeno 300) sono invece stati **trasferiti direttamente dal posto di polizia di frontiera di Chiasso all'hotspot di Taranto**. Alle persone trasferite non vengono fornite informazioni circa la meta finale di destinazione e le stesse vengono trasportate su pullman di aziende private con personale di polizia di scorta. La circostanza del trasferimento presso l'hotspot di Taranto è stata confermata non solo da molti migranti che sono successivamente tornati a Como ma anche da informazioni raccolte presso il posto di polizia di frontiera di Chiasso.

Posto che i migranti trasferiti risultano essere già stati identificati, e considerate le gravi difficoltà che la Puglia incontra nell'accogliere tutti i migranti che giungono sul proprio territorio nell'ambito degli sbarchi, risulta difficilmente comprensibile la *ratio* di tali trasferimenti, che rischiano di apparire non tanto come interventi finalizzati a una gestione efficiente dell'accoglienza e delle procedure di identificazione, quanto come misure punitive volte a scoraggiare i cittadini stranieri respinti dal tentare nuovamente l'attraversamento irregolare della frontiera italo-svizzera: misure che ledono i diritti delle persone coinvolte oltre a comportare uno spreco di risorse pubbliche.

4. Tre storie di persone respinte

Si riportano di seguito tre storie esemplificative che abbiamo raccolto dai migranti incontrati a Como (i nomi sono stati modificati per motivi di privacy):

- Ismail ha 17 anni ed è nato in Eritrea. E' sbarcato in Italia, da solo, ad aprile del 2016. Identificato a Taranto, viene successivamente trasferito a Bari, dove dichiara di voler aderire al programma europeo di *relocation* e chiede di essere trasferito in Svizzera, dove ha un fratello maggiore. Dichiara inoltre di avere due fratelli minori, in arrivo dalla Libia, e che vorrebbe inserire anche loro nel programma di *relocation*. Venuto a conoscenza che i fratelli, di 10 e 14 anni, sono riusciti ad arrivare in Italia, li raggiunge e li porta con sé fino a Como. I tre fratelli tentano di entrare in Svizzera attraverso il valico di Chiasso per cinque volte, ma vengono sempre identificati e respinti a Como.
- Mussie è un minore non accompagnato eritreo, di 16 anni. Ha un fratello residente in Svizzera, titolare dello status di rifugiato. Nel tentativo di ricongiungersi al fratello, Mussie cerca di entrare in Svizzera attraverso il valico di Chiasso, ma viene respinto per tre volte. Il fratello maggiore decide allora di andare a prendere Mussie, nella speranza di riuscire a entrare insieme in Svizzera attraverso un altro valico. Ma le autorità svizzere respingono nuovamente il minore. Le autorità italiane lo fanno salire, da solo, su un treno diretto a Milano, da dove Mussie decide di tornare a Chiasso. Si reca nuovamente alla frontiera, mostrando la dichiarazione di voler presentare domanda di protezione internazionale e la dichiarazione del fratello, con il riferimento telefonico, ma viene respinto per la quinta volta.
- Robel è un giovane di 30 anni, di nazionalità eritrea. La moglie, insieme alla figlia di un anno e due mesi, risiede in Svizzera, dove ha presentato domanda di protezione internazionale ed è in attesa di risposta. Robel viene respinto per due volte alla frontiera di Chiasso, benché al secondo tentativo si presenti con la dichiarazione di voler presentare domanda di protezione internazionale e la copia dei documenti della moglie. Solamente al terzo tentativo Robel viene ammesso alla procedura di asilo in Svizzera e può ricongiungersi alla moglie e alla figlia.

II. LE PRINCIPALI VIOLAZIONI DELLA NORMATIVA RISCOINTRABILI

Sulla base dei fatti e delle testimonianze sopra esposti, si possono riscontrare numerose violazioni della normativa internazionale ed europea da parte dell'Italia e/o della Svizzera⁴, in particolare:

1) Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo:

- art. 3: divieto di trattamenti inumani o degradanti
- art. 13: diritto a un ricorso effettivo
- art. 8: diritto al rispetto della vita familiare
- art. 14: divieto di discriminazione

2) Regolamento (UE) n. 2016/399 (Codice Frontiere Schengen):

- artt. 3 e 4: richiedenti protezione internazionale e non respingimento
- artt. 22 e 25-30: controlli sistematici alle frontiere interne
- art. 14: respingimento

3) Regolamento (UE) n. 604/2013 (Regolamento Dublino III):

- art. 3: accesso alla procedura per la domanda di protezione internazionale
- art. 4: diritto di informazione
- art. 6: garanzie per i minori
- artt. 7, 8, 9, 10, 11, 16: criteri per determinare lo Stato competente all'esame della domanda di protezione internazionale

4) Regolamento (UE) n. 603/2013 (Regolamento EURODAC)

- art. 29: diritti dell'interessato

5) Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo del 1989:

- art. 3: superiore interesse del minore
- art. 10: ricongiungimento familiare
- art. 20: protezione del minore privo di un ambiente familiare
- art. 22: protezione del minore richiedente asilo

6) Decisione (UE) 2015/1601 del 22 settembre 2015 che istituisce misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia.

- art. 6: diritti e obblighi dei richiedenti protezione internazionale contemplati dalla presente decisione

Si riscontrano inoltre diverse violazioni della normativa interna italiana e di quella svizzera.

⁴ Si ricorda che la Svizzera, con la firma dei relativi accordi di associazione con l'Unione europea, si è impegnata ad applicare l'acquis di Schengen e Dublino.

1. Violazione da parte della Svizzera della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, art. 13 – diritto a un ricorso effettivo

L'art. 13 della CEDU stabilisce che *“ogni persona i cui diritti e le cui libertà riconosciuti nella presente Convenzione siano stati violati, ha diritto a un ricorso effettivo davanti a un'istanza nazionale, anche quando la violazione sia stata commessa da persone che agiscono nell'esercizio delle loro funzioni ufficiali”*.

I respingimenti subiti, definiti dalle autorità svizzere come riammissioni, sono a tutti gli effetti respingimenti collettivi informali, operati sulla base di decisioni delle autorità di frontiera non scritte, in nessun modo formalmente notificate o portate ad effettiva conoscenza dei respinti e, in quanto tali, in alcun modo contestabili e impugnabili di fronte alle autorità giurisdizionali astrattamente competenti.

I cittadini stranieri respinti non hanno avuto inoltre modo di comprendere le operazioni messe in atto dalle autorità di frontiera in quanto non è stato loro fornito alcun servizio di interpretariato né di orientamento ai diritti.

Di fatto, non è stato avviato alcun formale procedimento amministrativo sulle singole posizioni degli interessati, come al contrario previsto dalla legge, e pertanto gli stessi non hanno avuto, in nessuno stadio del respingimento, la possibilità di fare valere i propri diritti. E' dunque evidente come sia stato violato il loro diritto ad un ricorso effettivo di fronte ad un'istanza nazionale.

Del resto, come precisato dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, per essere effettivo, il rimedio richiesto dall'articolo 13, deve essere disponibile sia nella prassi così come in diritto, in particolare, nel senso che il suo esercizio non deve essere ingiustificatamente ostacolato da atti o omissioni delle autorità dello Stato convenuto (si veda *Çakıcı c. Turchia* [GC], n. 23657/94, § 112, CEDU 1999-IV). Le modalità con cui sono stati realizzati i respingimenti, al contrario, hanno oggettivamente reso impossibile per i cittadini stranieri l'esercizio di qualsivoglia diritto di difesa. Gli stessi, infatti, non sono stati messi in grado di esperire efficacemente alcun rimedio giurisdizionale avverso il loro respingimento che permettesse di impedire la realizzazione delle violazioni delle norme della Convenzione.

2. Violazione da parte dell'Italia e della Svizzera della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, art. 3 – divieto di trattamenti inumani o degradanti

Ai sensi dell'art. 3 della CEDU, *“nessuno può essere sottoposto a tortura né a pene o trattamenti inumani o degradanti”*.

Le condizioni sopra descritte in cui i migranti respinti dalla Svizzera e riammessi in Italia si trovano a vivere presso la stazione di Como, in particolare ove si tratti di minori stranieri non accompagnati, donne o nuclei familiari con bambini e persone con disabilità, nonché i trasferimenti coattivi di alcune delle persone respinte verso l'hotspot di Taranto e l'identificazione forzata denunciata da alcune di esse possono considerarsi alla stregua di “trattamenti inumani o degradanti” vietati dall'art. 3 della CEDU (si veda tra le altre la sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo *Tarakhel c. Svizzera* [GC], n. 29217/12).

3. Violazione da parte dell'Italia e della Svizzera della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, art. 8 – diritto al rispetto della vita familiare

L'art. 8 della CEDU stabilisce che *“1. Ogni persona ha diritto al rispetto della propria vita privata e familiare. 2. Non può esservi ingerenza di una autorità pubblica nell'esercizio di tale diritto a meno che tale 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”*.

In base all'orientamento della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, l'allontanamento di un cittadino straniero dal paese dove vivono i suoi familiari più prossimi può costituire una ingerenza nel diritto al rispetto della vita familiare, protetto dall'art. 8 § 1 CEDU. Tale ingerenza, ai sensi dell'art. 8 § 2, deve essere "prevista dalla legge", deve avere uno "scopo legittimo" e deve essere "necessaria in una società democratica", vale a dire proporzionata rispetto allo scopo.

Nel valutare se l'allontanamento (o il rifiuto dell'ingresso nello Stato) risulti proporzionato allo scopo (legittimo) del controllo dell'immigrazione, la Corte europea ritiene debbano essere tenuti in considerazione una serie di fattori, tra cui l'età dell'interessato e il suo livello di dipendenza dai familiari soggiornanti nello Stato da cui dovrebbe essere allontanato, nonché la gravità delle difficoltà che rischierebbero di incontrare tali familiari ove si riunissero all'interessato nel paese verso il quale questi dovrebbe essere allontanato (si vedano, tra le altre, le sentenze della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo *Tuquabo-Tekle c. Paesi Bassi*, n. 60665/00; *Sen c. Olanda* n. 31465/96; *Mayeka-Mitunga c. Belgio*, n. 13178/03; *Hamidovic c. Italia*, n. 31956/05).

Inoltre, secondo la giurisprudenza della Corte europea, all'impegno di carattere negativo degli Stati parti, si aggiungono gli obblighi positivi di adottare misure atte a garantire il rispetto effettivo della vita familiare e della vita privata.

Ora, i cittadini stranieri incontrati a Como che, una volta presentata domanda di protezione internazionale, avrebbero avuto diritto a ricongiungersi con i propri familiari/parenti soggiornanti in Svizzera o in altri Stati membri, ai sensi del Regolamento Dublino III, non hanno potuto esercitare tale diritto, poiché, secondo quanto da essi riferito:

- non avrebbero ricevuto informazioni, né dalle autorità italiane né da quelle svizzere, sulle modalità di presentazione della domanda di protezione internazionale e sulle norme previste dal Regolamento Dublino III in materia di ricongiungimento ai familiari/parenti soggiornanti in uno Stato membro differente da quello in cui è stata presentata la domanda;
- pur avendo manifestato la volontà di presentare domanda di protezione internazionale alle autorità svizzere e aver dichiarato la presenza di familiari/parenti regolarmente soggiornanti in Svizzera o in un altro Stato membro, in alcuni casi presentando anche copia dei documenti riguardanti il soggiorno di tali familiari/parenti, non sarebbe stato loro consentito di formalizzare tale domanda con conseguente avvio della procedura per la determinazione dello Stato responsabile all'esame della domanda;
- nel caso di familiari/parenti soggiornanti in Svizzera, i richiedenti protezione internazionale avrebbero potuto ricongiungersi ad essi in attesa della determinazione dello Stato competente all'esame della domanda, procedura che si sarebbe conclusa con la determinazione di tale competenza in capo alla Svizzera ove fossero risultati soddisfatti i requisiti previsti dal Regolamento Dublino III, mentre il respingimento li ha nuovamente separati dai loro familiari/parenti.

Il respingimento da parte delle autorità svizzere e la riammissione in Italia delle persone che avrebbero avuto diritto di presentare domanda di protezione internazionale e di essere ricongiunte ai familiari ai sensi del Regolamento Dublino n. 604/2013 comportano a nostro avviso una violazione dell'art. 8 CEDU, in quanto:

- contrari alla legge, essendo stati adottati in violazione dei Regolamenti n. 604/2013 e n. 2016/399;
- anche ove fossero stati adottati nel rispetto della legge, presumibilmente non risulterebbero proporzionati allo scopo legittimo perseguito, in particolare nel caso dei minori stranieri non accompagnati, in considerazione dell'età e della dipendenza del minore dai familiari, nonché delle

difficoltà di ricostituire l'unità familiare in Italia (non essendo, in generale, i familiari ammessi a soggiornarvi in modo stabile) ovvero nel paese d'origine⁵.

Naturalmente, non si intende sostenere che queste persone abbiano il diritto di recarsi in Svizzera, Germania o altro Stato in cui il familiare/parente risieda e di presentare in tale Paese la domanda di protezione internazionale. Il Regolamento Dublino, infatti, non consente al richiedente protezione internazionale di scegliere in quale Stato presentare la domanda. La persona che, anziché presentare domanda di protezione internazionale in Italia e chiedere il ricongiungimento secondo le procedure previste dal Regolamento Dublino, decida di recarsi nello Stato in cui il familiare/parente risieda, viola la normativa vigente.

Tuttavia, una volta che la persona abbia attraversato (irregolarmente) la frontiera, ha diritto di presentare domanda di protezione internazionale nello Stato in cui si trova, con conseguente avvio della procedura per la determinazione della competenza all'esame della domanda ai sensi del Regolamento Dublino, e non possono essere adottati provvedimenti che costituiscano un'ingerenza sproporzionata dello Stato nel rispetto della vita familiare degli interessati, in violazione dell'art. 8 CEDU.

4. Violazione da parte della Svizzera del Regolamento (UE) n. 2016/399 (Codice Frontiere Schengen), artt. 3 e 4 – richiedenti protezione internazionale e non respingimento

In base a quanto disposto dall'art. 3 del Codice Frontiere Schengen: *“Il presente regolamento si applica a chiunque attraversi le frontiere interne o esterne di uno Stato membro, senza pregiudizio: a) dei diritti dei beneficiari del diritto alla libera circolazione ai sensi del diritto unionale; b) dei diritti dei rifugiati e di coloro che richiedono protezione internazionale, in particolare per quanto concerne il non respingimento”*.

Il successivo articolo 4 dispone che *“In sede di applicazione del presente regolamento, gli Stati membri agiscono nel pieno rispetto del pertinente 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 (non respingimento), e dei diritti fondamentali. Conformemente ai principi generali del diritto unionale, le decisioni adottate ai sensi del presente regolamento devono essere adottate su base individuale”*.

La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, al cui rispetto in base al sopra citato art. 4 è tenuta anche la Svizzera nell'applicazione del Codice Frontiere Schengen, stabilisce che *“le espulsioni collettive sono vietate”* (art. 19, co. 1).

I fatti sopra descritti mostrano come in molti casi le decisioni di respingimento adottate dalle autorità svizzere non risultino esser state adottate su base individuale, non essendovi stato alcun formale esame della situazione personale di ciascun cittadino straniero respinto, che abbia preso in considerazione in maniera reale e differenziata le singole posizioni giuridiche nonché le condizioni sanitarie e/o di vulnerabilità degli interessati.

Gruppi eterogenei di cittadini stranieri, incluse persone che dichiarano di aver espressamente manifestato la volontà di presentare domanda di protezione internazionale in Svizzera, minori non accompagnati e persone con disabilità, sono stati intercettati e collettivamente respinti in Italia.

⁵ A tal proposito, risulta molto interessante la recente decisione dei giudici inglesi che hanno stabilito che tre minori non accompagnati che si trovavano nella “Jungle” di Calais e che non avevano presentato domanda di protezione internazionale in Francia dovessero essere ammessi in Gran Bretagna al fine di potersi ricongiungere con i fratelli ivi residenti, sulla base della considerazione che rifiutare l'ingresso a tali minori avrebbe comportato un'ingerenza sproporzionata nel diritto al rispetto alla vita familiare e dunque una violazione dell'art. 8 CEDU (si veda: <https://themigrantslawproject.org/cases/calais/>).

In particolare, dai dati sopra riportati, risulta che in numerose occasioni gruppi di diverse decine di minori non accompagnati (fino a 43 minori) sarebbero stati respinti nello stesso giorno.

5. Violazione da parte della Svizzera del Regolamento (UE) n. 2016/399 (Codice Frontiere Schengen), art. 22 e artt. 25-30 – controlli sistematici alle frontiere interne:

L'art. 22 del Codice Frontiere Schengen stabilisce che *“le frontiere interne possono essere attraversate in qualunque punto senza che sia effettuata una verifica di frontiera sulle persone, indipendentemente dalla loro nazionalità”*: gli Stati membri dunque non possono effettuare controlli sistematici sulle persone che attraversano le frontiere interne, indipendentemente dalla nazionalità di tali persone.

I controlli alle frontiere interne possono essere temporaneamente ripristinati solo come *“misura di extrema ratio”*, *“in caso di minaccia grave per l'ordine pubblico o la sicurezza interna di uno Stato membro nello spazio senza controllo alle frontiere interne”* (art. 25), e seguendo le procedure previste agli artt. 27-34 del Codice Frontiere Schengen.

La Svizzera non ha formalmente ripristinato il controllo di frontiera alla frontiera interna italo-svizzera di Chiasso, secondo le procedure previste agli artt. 27-34, dunque non può legittimamente effettuare controlli sistematici sulle persone che attraversano le frontiere interne, indipendentemente dalla nazionalità di tali persone.

Dalle informazioni raccolte, sembrerebbe invece che nell'ultimo mese alla frontiera di Chiasso le autorità svizzere abbiano effettuato, almeno in alcuni momenti, controlli sistematici sulle persone di pelle nera o comunque con caratteristiche somatiche tali da far ritenere che non siano di origine europea, mentre non risultano esservi controlli sistematici sulle persone di pelle bianca.

Controlli effettuati su tutte le persone appartenenti a determinati gruppi etnici, individuate sulla base del *racial profiling*, in violazione della normativa in materia di divieto di discriminazione tra cui l'art. 14 della CEDU, rappresenterebbero una forma di controllo sistematico alle frontiere interne vietato dall'art. 22 del Codice Frontiere Schengen.

Va inoltre considerato che un eventuale formale ripristino temporaneo dei controlli alle frontiere interne, adottato secondo le procedure previste agli artt. 27-34, non potrebbe comunque considerarsi legittimo nell'attuale situazione: l'afflusso di migranti, nell'ordine delle poche migliaia e in modo assolutamente pacifico, non può infatti essere considerato in alcun modo una minaccia all'ordine pubblico o alla sicurezza interna della Svizzera.

A tal proposito, si ricorda come nei *“considerando”* del Regolamento si specifichi che: *“(26) La migrazione e l'attraversamento delle frontiere esterne di un gran numero di cittadini di paesi terzi non dovrebbero in sé essere considerate una minaccia per l'ordine pubblico o la sicurezza interna. (27) Conformemente alla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, una deroga al principio fondamentale della libera circolazione delle persone deve essere interpretata in modo restrittivo e il concetto di ordine pubblico presuppone l'esistenza di una minaccia reale, attuale e sufficientemente grave nei confronti di interessi fondamentali della società”*.

6. Violazione da parte della Svizzera del Regolamento (UE) n. 2016/399 (Codice Frontiere Schengen), art. 14 – respingimento

L'art. 14 prescrive che in caso di respingimento *“Il provvedimento motivato indicante le ragioni precise del respingimento è notificato a mezzo del modello uniforme di cui all'allegato V, parte B, compilato dall'autorità che, secondo la legislazione nazionale, è competente a disporre il respingimento. Il modello uniforme compilato è consegnato al cittadino di paese terzo interessato, il quale accusa ricevuta del provvedimento a mezzo del medesimo modello uniforme. Le persone respinte hanno il diritto di presentare ricorso. I ricorsi sono disciplinati conformemente alla legislazione nazionale. Al cittadino di paese terzo sono altresì consegnate indicazioni scritte riguardanti punti di contatto in grado di fornire*

informazioni su rappresentanti competenti ad agire per conto del cittadino di paese terzo a norma della legislazione nazionale”.

Dunque, anche nei casi in cui le autorità di frontiera ritengano sussistere i presupposti per l'adozione di un provvedimento di respingimento, esso dovrà sottostare alle disposizioni del citato art. 14 del Regolamento n. 2016/399 e il provvedimento motivato dovrà essere consegnato al cittadino di Paese terzo. Se è vero, infatti, che tale norma disciplina i respingimenti alle frontiere esterne, è anche vero che vi è stato di fatto da parte svizzera un ripristino dei controlli ai valichi di frontiera interni. Anche a tali controlli, pertanto, deve applicarsi la medesima norma sui respingimenti, come altresì è previsto dall'art. 32 dello stesso Regolamento.

7. Violazioni da parte della Svizzera e dell'Italia del Regolamento (UE) n. 604/2013 (Regolamento Dublino III), artt. 3, 4, 6-11:

- Art. 3 – Accesso alla procedura di esame di una domanda di protezione internazionale

L'art. 3 prevede che *“gli Stati membri esaminano qualsiasi domanda di protezione internazionale presentata da un cittadino di un paese terzo o da un apolide sul territorio di qualunque Stato membro, compreso alla frontiera e nelle zone di transito”.*

Come detto sopra, le persone ascoltate dalla nostra organizzazione hanno riferito di aver tentato di presentare domanda di protezione internazionale, sia oralmente che consegnando alla guardie di confine di Chiasso una dichiarazione scritta, affermando che le autorità svizzere non avrebbero consentito loro di formalizzare la domanda.

- Art. 4 – Diritto di informazione

L'art. 4 stabilisce il diritto del richiedente protezione internazionale all'informazione sulle norme previste dal Regolamento stesso; tali informazioni devono essere fornite al richiedente per iscritto in una lingua che il richiedente comprende o che ragionevolmente si suppone a lui comprensibile, utilizzando l'opuscolo comune redatto dalla Commissione europea.

I migranti che abbiamo incontrato hanno riferito di non aver ricevuto informazioni sul Regolamento Dublino. Si noti che le autorità italiane non hanno neanche pubblicato l'opuscolo redatto dalla Commissione, con le informazioni specifiche per l'Italia, da distribuire ai richiedenti protezione internazionale.

- Art. 6 – Garanzie per i minori

L'art. 6 del Regolamento Dublino III stabilisce che *“1. L'interesse superiore del minore deve costituire un criterio fondamentale nell'attuazione, da parte degli Stati membri, di tutte le procedure previste dal presente regolamento. 2. Gli Stati membri provvedono affinché un rappresentante rappresenti e/o assista un minore non accompagnato in tutte le procedure previste dal presente regolamento. [...] 3. Nel valutare l'interesse superiore del minore, gli Stati membri cooperano strettamente tra loro e tengono debito conto, in particolare, dei seguenti fattori: a) le possibilità di ricongiungimento familiare; b) il benessere e lo sviluppo sociale del minore; c) le considerazioni di sicurezza, in particolare se sussiste un rischio che il minore sia vittima della tratta di esseri umani; d) l'opinione del minore, secondo la sua età e maturità. 4. Ai fini dell'applicazione dell'articolo 8, lo Stato membro in cui il minore non accompagnato ha presentato una domanda di protezione internazionale adotta il prima possibile opportune disposizioni per identificare i familiari, i fratelli o i parenti del minore non accompagnato nel territorio degli Stati membri, sempre tutelando l'interesse superiore del minore.”*

In base alle informazioni raccolte, risulta che nella maggior parte dei casi di minori stranieri non accompagnati identificati e riammessi dalla Svizzera all'Italia, non sia stato nominato un tutore.

Benché molti di questi minori dichiarino di aver manifestato la volontà di presentare domanda di protezione internazionale e di aver consegnato copia dei documenti dei familiari, fratelli o parenti regolarmente soggiornanti in Svizzera o in altri Stati membri, sembra che né le autorità italiane né quelle svizzere abbiano adottato misure per identificare tali familiari, fratelli o parenti né per ricongiungere il minore ad essi.

Alcuni di questi minori non accompagnati, in particolar modo le ragazzine, risultano inoltre essere a forte rischio di tratta, circostanza che non sembra essere stata presa in considerazione dalle autorità svizzere e italiane.

In generale, è evidente come il respingimento dei minori stranieri non accompagnati e la loro riammissione in Italia siano stati effettuati in violazione del superiore interesse del minore.

- Artt. 7, 8, 9, 10, 11, 16: criteri per determinare lo Stato competente all'esame della domanda di protezione internazionale

Dai colloqui con i cittadini stranieri incontrati a Chiasso e dalla verifiche successivamente svolte, è emerso come molte delle persone respinte avrebbero probabilmente avuto diritto, una volta presentata domanda di protezione internazionale, a ricongiungersi con i propri familiari/parenti soggiornanti in Svizzera o in altri Stati membri, ai sensi degli artt. 7, 8, 9, 10, 11, 16 del Regolamento Dublino III.

Inoltre, l'art. 8, co. 4 del Regolamento prevede che, in assenza di familiari, fratelli o parenti cui il minore non accompagnato possa essere ricongiunto, è competente lo Stato membro in cui il minore ha presentato la domanda di protezione internazionale, purché ciò sia nell'interesse superiore del minore. Se il minore ha presentato più di una domanda di protezione internazionale in diversi Stati membri, è competente ad esaminare la domanda lo Stato in cui si trova, dopo aver presentato la domanda (sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea nella causa C-648/11). In nessun caso, dunque è consentito il trasferimento del minore non accompagnato sulla base del criterio del primo Stato membro in cui risulti essere entrato irregolarmente.

Si noti, per inciso, che il Regolamento non prevede alcuna procedura speciale né ai fini della presentazione di una domanda di protezione internazionale né ai fini della determinazione dello Stato competente all'esame di tale domanda, nel caso in cui il cittadino straniero sia fermato nell'attraversare irregolarmente una frontiera interna tra due Stati membri: dunque anche in tale caso le autorità svizzere sono tenute a ricevere la domanda di protezione internazionale e ad avviare la procedura volta alla determinazione dello Stato competente all'esame di tale domanda, secondo le norme previste dal Regolamento, procedura che potrà concludersi con la determinazione di tale competenza in capo all'Italia, alla Svizzera o ad un altro Stato.

8. Violazioni da parte dell'Italia e della Svizzera del Regolamento (UE) n. 603/2013 (Regolamento EUODAC), art. 29:

L'art. 29 del Regolamento EUODAC dispone che le autorità dello Stato membro che procedono al rilevamento delle impronte digitali di un cittadino straniero richiedente protezione internazionale (art. 9) o che sia stato fermato dalle competenti autorità di controllo in relazione all'attraversamento irregolare della propria frontiera in provenienza da un paese terzo provvedono ad informarlo per iscritto e se necessario oralmente, in una lingua che la persona comprende o che ragionevolmente si suppone a lei comprensibile anche riguardo allo scopo per cui i suoi dati saranno trattati nell'Eurodac. Tali informazioni possono essere fornite anche attraverso la consegna di apposito opuscolo informativo *“scritto in modo chiaro e semplice, in una lingua che la persona interessata comprende o che o che*

ragionevolmente si suppone a lei comprensibile. L'opuscolo è realizzato in modo da consentire agli Stati membri di completarlo con informazioni aggiuntive specifiche per ciascuno Stato membro. Tali informazioni specifiche includono quanto meno i diritti dell'interessato, la possibilità di ricevere assistenza da parte delle autorità nazionali di controllo nonché gli estremi dell'ufficio del responsabile del trattamento e delle autorità nazionali di controllo". I migranti ascoltati hanno riferito di non aver ricevuto alcuna informazione sull'uso delle impronte digitali o, in altri casi, di aver ricevuto informazioni errate volte ad assicurare che le impronte rilevate avrebbero avuto solo un uso interno. Nessuno avrebbe ricevuto l'opuscolo informativo indicato all'art. 29.

9. Violazioni da parte dell'Italia e della Svizzera della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo, artt. 3, 10, 20, 22:

Il respingimento dei minori stranieri non accompagnati dalla Svizzera e la loro riammissione in Italia, secondo le modalità sopra descritte, comportano la violazione di numerosi diritti sanciti dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo, di cui; come chiarito dal Comitato ONU sui diritti del fanciullo con sede a Ginevra, sono titolari tutti i minori, compresi *“i minori richiedenti asilo, rifugiati e migranti, a prescindere dalla loro nazionalità, status migratorio o apolidia”* e compresi quei minori *“che vengono a trovarsi sotto la giurisdizione dello Stato mentre stanno cercando di entrare nel territorio nazionale”* (General Comment No. 6 (2005), Treatment Of Unaccompanied And Separated Children Outside Their Country of Origin, par. 12).

In particolare, si riscontrano violazioni:

- dell'art. 3, che stabilisce che in tutte le decisioni relative ai minori, **l'interesse superiore del minore** deve essere una considerazione preminente; come chiarito dal Comitato ONU sui diritti del fanciullo, con riferimento proprio al rimpatrio di minori stranieri non accompagnati, *“argomentazioni non basate sui diritti, come quelle riguardanti il generale controllo dell'immigrazione, non possono avere la precedenza rispetto alle considerazioni relative al superiore interesse del minore”* (General Comment No. 6 (2005), Treatment Of Unaccompanied And Separated Children Outside Their Country Of Origin, par. 86);
- dell'art. 10, ai sensi del quale ogni domanda presentata da un minore in vista di entrare in uno Stato Parte ai fini di un **ricongiungimento familiare** deve essere considerata con uno spirito positivo, con umanità e diligenza;
- dell'art. 20, che stabilisce che ogni **minore temporaneamente o definitivamente privato del suo ambiente familiare** ha diritto ad una protezione e ad aiuti speciali dello stato;
- dell'art. 22, che stabilisce che nei confronti dei **minori richiedenti asilo** devono essere adottate specifiche misure di protezione e misure volte all'individuazione dei familiari e al ricongiungimento ad essi.

10. Violazioni da parte dell'Italia della Decisione (UE) 2015/1601 del 22 settembre 2015 che istituisce misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia.

L'art. 6 della Decisione (UE) 2015/1601 stabilisce che prima di prendere una decisione di ricollocazione, l'Italia e la Grecia informano il richiedente, in una lingua a lui comprensibile o che ragionevolmente si suppone lo sia, sulla procedura di ricollocazione descritta nella stessa decisione. Molti dei migranti eritrei presenti in stazione hanno dichiarato di non aver ricevuto nessuna informazione sulle procedure di *relocation* o di aver chiesto di poter accedere alla procedura ma di non aver ricevuto adeguata assistenza.

11. Violazioni della normativa italiana:

In base alle informazioni raccolte, possono riscontrarsi numerose violazioni di norme previste dal diritto interno in materia di protezione dei minori e di protezione internazionale, in particolare:

11.1 Normativa in materia di protezione dei minori stranieri non accompagnati

- **Mancate nomina del tutore e comunicazioni alle autorità competenti:** l'art. 19, co. 5 del d.lgs. 142/15 stabilisce che *“l'autorità di pubblica sicurezza dà immediata comunicazione della presenza di un minore non accompagnato al giudice tutelare per l'apertura della tutela e per la nomina del tutore a norma degli articoli 343 e seguenti del codice civile, al Procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni e al Tribunale per i minorenni per la ratifica delle misure di accoglienza predisposte, nonché al Ministero del lavoro e delle politiche sociali”*: in base alle informazioni raccolte, risulta che per la maggior parte dei minori non accompagnati riammessi in Italia e affidati dalle autorità svizzere alle autorità italiane non sia stato nominato un tutore, figura essenziale per la tutela dei diritti del minore, anche nel procedimento inerente la domanda di protezione internazionale in Italia e l'eventuale ricongiungimento ai familiari soggiornanti in altri Stati europei, né risulta siano state effettuate le prescritte comunicazioni al Procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni, al Tribunale per i minorenni e al Ministero del lavoro e delle politiche sociali;
- **Mancata o inadeguata accoglienza:** l'art. 19, co. 1-3-bis del d.lgs. 142/15 stabilisce che il minore non accompagnato (anche non richiedente protezione internazionale) debba essere collocato in una struttura governativa di prima accoglienza per minori e successivamente in una struttura per minori nell'ambito dello SPRAR; in mancanza di posti in tali strutture, l'assistenza e l'accoglienza del minore devono essere temporaneamente assicurate dalla pubblica autorità del Comune in cui il minore si trova, nell'ambito di strutture autorizzate all'accoglienza di minori ai sensi della normativa nazionale e regionale in materia; in presenza di arrivi consistenti e ravvicinati di minori non accompagnati, qualora l'accoglienza non possa essere assicurata dal Comune, è disposta dal prefetto, ai sensi dell'art. 11 d.lgs. 142/15, l'attivazione di strutture ricettive temporanee dedicate ai minori non accompagnati. L'art. 403 del codice civile, inoltre, stabilisce che il minore in stato di abbandono deve essere collocato in luogo sicuro. Come sopra evidenziato, risulta che alcuni minori non accompagnati riammessi in Italia e affidati dalle autorità svizzere alle autorità italiane non sarebbero stati collocati in alcuna struttura, ma semplicemente invitati a presentarsi ai servizi sociali, mentre alcune centinaia di minori non accompagnati sono stati collocati in una struttura non autorizzata all'accoglienza di minori.

11.2 Normativa in materia di protezione internazionale

- **Violazione del diritto-dovere di informazione:** Ogni straniero soccorso in mare e sbarcato ha il diritto di ricevere informazioni complete e comprensibili sulla sua situazione giuridica e sulle procedure per la richiesta di protezione internazionale. In base all'art. 10, comma 1, D. Lgs. 25/08: *“All'atto della presentazione della domanda l'ufficio di polizia competente a riceverla informa il richiedente della procedura da seguire, dei suoi diritti e doveri durante il procedimento e dei tempi e mezzi a sua disposizione per corredare la domanda degli elementi utili all'esame; a tale fine consegna al richiedente l'opuscolo informativo di cui al comma 2”*. L'art. 10 bis del D. Lgs. 25/08, introdotto dal D. Lgs. 142/2015, a sua volta stabilisce che *“Le informazioni di cui all'articolo 10, comma 1, sono fornite allo straniero che manifesta la volontà di chiedere protezione internazionale ai valichi di frontiera e nelle relative zone di transito nell'ambito dei servizi di accoglienza previsti dall'articolo 11, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286. E' assicurato l'accesso ai valichi di frontiera dei rappresentanti dell'UNHCR e degli enti di tutela dei*

titolari di protezione internazionale con esperienza consolidata nel settore. Per motivi di sicurezza, ordine pubblico o comunque per ragioni connesse alla gestione amministrativa, l'accesso può essere limitato, purchè non impedito completamente". In base alle testimonianze raccolte, i cittadini stranieri giunti in Italia non avrebbero avuto adeguate informazioni circa le procedure per il riconoscimento della protezione internazionale e non sarebbe stato garantito il diritto di ricevere informazioni in una lingua comprensibile o di essere assistiti da un interprete, come stabilito anche dall'art. 10, comma 4, D. Lgs. 25/08. Le citate disposizioni devono essere lette in combinato disposto con quanto stabilito dall'art. 1 D. Lgs. 25/08 come modificato dal D. Lgs. 142/2015, in base al quale: *"Il presente decreto stabilisce le procedure per l'esame delle domande di protezione internazionale presentate nel territorio nazionale comprese le frontiere, e le relative zone di transito, nonché le acque territoriali da cittadini di Paesi non appartenenti alla Unione europea o da apolidi, di seguito denominati: «stranieri», e le procedure per la revoca e la cessazione degli status riconosciuti"*. Inoltre le norme italiane devono essere lette in conformità con quanto disposto dalla direttiva europea 2013/32/UE ed in particolare dell'art. 8 in base al quale: *"Qualora vi siano indicazioni che cittadini di paesi terzi o apolidi tenuti in centri di trattenimento o presenti ai valichi di frontiera, comprese le zone di transito alle frontiere esterne, desiderino presentare una domanda di protezione internazionale, gli Stati membri forniscono loro informazioni sulla possibilità di farlo. In tali centri di trattenimento e ai valichi di frontiera gli Stati membri garantiscono servizi di interpretazione nella misura necessaria per agevolare l'accesso alla procedura di asilo"*. In particolare, per essere conformi alle disposizioni dell'art. 8 co. 2 della Direttiva, l'art. 10, co. 1, D.Lgs. 142/2015 va interpretato nel senso di prevedere che l'attività informativa agli stranieri deve essere esercitata dalla P.A. in ogni caso in cui vi siano meri indizi di trovarsi dinanzi a richiedenti protezione internazionale.

- **Uso della forza e limitazioni della libertà personale nelle procedure di identificazione:** la legge vigente non prevede che le autorità di pubblica sicurezza possano fare ricorso all'uso di forme di coazione fisica per costringere una persona a sottoporsi ai rilievi fotodattiloscopici, tale uso è da considerarsi illegittimo e penalmente rilevante. Dunque, in assenza di una esplicita norma che lo autorizza, ogni uso della forza ai fini dell'effettuazione dei rilievi fotodattiloscopici deve ritenersi vietato. Perciò l'ufficiale o agente di qualsiasi forza di polizia che usa la forza per costringere una persona che non si trovi in stato di arresto o di fermo, la quale oppone resistenza passiva ai rilievi fotodattiloscopici commette i reati di violenza privata e lesioni personali (ove cagionate). E' in ogni caso vietato (ed è penalmente rilevante) ogni tipo di atto posto in essere da appartenenti alle forze di polizia con il quale si vogliono vincere le resistenze passive di chiunque (italiano o straniero), sia imprimendo una forza fisica sul corpo della persona che dovrebbe essere sottoposta ai rilievi (per es. colpi inferti su qualsiasi parte del corpo oppure forza impressa sulle mani o sugli arti per dischiudere le mani o allungare le braccia), sia condizionandone traumaticamente la volontà (per es. con scosse elettriche). Inoltre, in ogni caso l'eventuale uso della forza nelle attività di identificazione e di fotosegnalamento non può mai consistere in ispezioni corporali (Corte cost. sent. n. 30/1962), né in forme di tortura, né può comportare per la persona lesioni fisiche o psicologiche di qualsiasi natura, poiché ogni violenza fisica o morale nei confronti di persona sottoposta a provvedimenti restrittivi della sua libertà personale deve essere punita (art. 13 Cost.) e sono inderogabilmente vietati tutti i tipi di trattamento inumano o degradante (art. 3 della Conv. eur.

Dir. Uomo)⁶. Inoltre i rilievi fotodattiloscopici non possono avvenire con misure limitative della libertà personale fuori delle ipotesi previste dalla legge.

11.3 Illegittimità dell'Accordo bilaterale italo-svizzero per contrarietà al sistema costituzionale interno italiano e per violazione di normative interne, in particolare relative al procedimento amministrativo: E' dubbia la legittimità nell'ordinamento italiano dell'Accordo bilaterale fra il Governo della Repubblica italiana e il Consiglio federale svizzero sulla riammissione delle persone in situazione irregolare, firmato a Roma il 10 settembre 1998 e di ogni altro analogo tipo di accordi intergovernativi per due ordini di ragioni: -nonostante abbiano infatti una chiara natura politica, essi non sono stati ratificati con legge di autorizzazione alla ratifica ai sensi dell'art. 80 Cost.; - in quanto accordi intergovernativi stipulati in forma semplificata, in ogni caso essi non possono prevedere modifiche alle leggi vigenti in Italia (altro caso in cui l'art. 80 Cost. prevede la preventiva legge di autorizzazione alla ratifica) e dunque essi neppure possono derogare alle norme di fonte primaria dell'ordinamento giuridico italiano e quindi non possono stabilire regole differenti a quelle sancite, tra l'altro, dalla l. 241/1990 sul procedimento amministrativo che, tra le altre cose, prevede che ciascun procedimento amministrativo si concluda con la notifica di un provvedimento scritto che possa essere quindi impugnato innanzi alle competenti autorità giudiziarie.

12. Violazioni della normativa svizzera:

In base alle testimonianze e alle informazioni raccolte, risultano violate diverse norme previste dal diritto interno svizzero, tra cui:

12.1 Legge sull'asilo

- Art. 17 - Disposizioni procedurali particolari: 3 Le competenti autorità cantonali nominano senza indugio una persona di fiducia che difenda gli interessi dei richiedenti minorenni non accompagnati, per la durata: a. della procedura all'aeroporto, se vi si svolgono fasi procedurali rilevanti per la decisione⁷.
- Art. 18 - Domanda d'asilo: È considerata domanda d'asilo ogni dichiarazione con cui una persona manifesta di voler ottenere dalla Svizzera una protezione contro le persecuzioni.
- Art. 19 - Deposito della domanda: 1 La domanda d'asilo deve essere depositata al posto di controllo di un aeroporto svizzero, all'atto dell'entrata in Svizzera presso un passaggio di frontiera aperto o in un Centro di registrazione e di procedura. 2 1bis Può depositare una domanda solo chi si trova alla frontiera svizzera o sul territorio svizzero. In occasione del deposito della domanda, il richiedente è informato dei suoi diritti e doveri nella procedura d'asilo.

⁶ Si rimanda per approfondimenti alla scheda [“L'identificazione dei cittadini stranieri da parte delle forze di polizia e il divieto dell'uso della forza per i rilievi foto-dattiloscopici”](#) ASGI, 14 dicembre 2014

⁷ Si ritiene che tale disposizione debba trovare applicazione anche nelle procedura presso le frontiere non aeroportuali, posto che non risulterebbe ragionevole una disparità di trattamento dei minori che giungono alle frontiere terrestri.

- Art. 21 - Domanda d'asilo presentata alla frontiera o dopo l'intercettazione nei pressi della frontiera in occasione dell'entrata illegale o all'interno del Paese: 1 Le autorità competenti assegnano, di regola a un Centro di registrazione e di procedura, le persone che presentano una domanda d'asilo alla frontiera o dopo l'intercettazione nei pressi della frontiera in occasione dell'entrata illegale o all'interno del Paese. 2 La SEM verifica la propria competenza a svolgere la procedura d'asilo tenendo conto delle disposizioni degli Accordi di associazione alla normativa di Dublino.

12.2 Legge sugli stranieri:

- Art. 64 Decisione di allontanamento

1 Le autorità competenti emanano una decisione di allontanamento ordinaria nei confronti dello straniero: a. che non è in possesso del permesso necessario; b. che non adempie o non adempie più le condizioni d'entrata (art. 5); c. cui il permesso è negato o il cui permesso è revocato o non è prorogato dopo un soggiorno autorizzato.

2 Lo straniero che soggiorna illegalmente in Svizzera e che è in possesso di un titolo di soggiorno valido rilasciato da un altro Stato vincolato da un accordo di associazione alla normativa di Schengen (Stato Schengen) è invitato senza formalità a recarsi immediatamente in tale Stato. Se lo straniero non dà seguito a questo invito, è emanata una decisione secondo il capoverso 1. Qualora motivi di sicurezza e ordine pubblici o di sicurezza interna o esterna della Svizzera rendano opportuna la sua immediata partenza, è emanata una decisione senza previo invito.

3 Il ricorso contro le decisioni secondo il capoverso 1 lettere a e b deve essere presentato entro cinque giorni feriali dalla notificazione. Esso non ha effetto sospensivo. L'autorità di ricorso decide entro dieci giorni sulla restituzione dell'effetto sospensivo.

4 Le competenti autorità cantonali nominano senza indugio una persona di fiducia che difenda durante la procedura di allontanamento gli interessi dello straniero minorenne non accompagnato.

5 Il Consiglio federale definisce il ruolo, le competenze e le mansioni della persona di fiducia secondo il capoverso 4
- Art. 71 Passaggio di confine e controlli al confine

1 L'entrata in Svizzera e la partenza dalla Svizzera sono rette dagli Accordi riguardanti l'associazione alla normativa di Schengen.

2 Il Consiglio federale disciplina i controlli sulle persone che possono essere svolti al confine in conformità degli Accordi suddetti. Se l'entrata è rifiutata, l'autorità competente per il controllo al confine emana una decisione di allontanamento secondo l'articolo 64.

3 Se, giusta l'articolo 24, 25 o 26 del codice frontiere Schengen, i controlli al confine svizzero sono temporaneamente ripristinati e l'entrata è rifiutata, l'autorità competente per il controllo al confine emana una decisione motivata e impugnabile, mediante il modulo previsto nell'Allegato V Parte B del codice frontiere Schengen. Il rifiuto d'entrata è immediatamente esecutivo. Un eventuale ricorso non ha effetto sospensivo.

29 agosto 2016