

ADiM
Accademia Diritto e Migrazioni



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI DELLA
TUSCIA

ANNUARIO ADIM

2024

Raccolta di scritti di diritto dell'immigrazione

A cura di

Barbara Giovanna Bello

Giampiero Cassola

Giulia Del Turco

Federica Passarini

Mario Savino

Michela Tuozzo

Flavio Valerio Virzì

ADiM
Accademia Diritto e Migrazioni



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI DELLA
TUSCIA

Questo volume è stato realizzato con il contributo economico del progetto PRIN 2022 “Legal Pathways for Refugees in the Euro-Mediterranean Context: The Feasibility of Processing Asylum Claims outside the EU” (EUROPATHWAYS - CUP J53D23005740006). L’iniziativa è promossa dall’Accademia di Diritto e Migrazioni (ADiM), rete scientifica che riunisce studiosi italiani e stranieri impegnati in attività ricerca e formazione in materia di immigrazione.



Finanziato
dall'Unione europea
NextGenerationEU



Ministero
dell'Università
e della Ricerca



Italiadomani
PIANO NAZIONALE
DI RIPRESA E RESILIENZA



IntOME
Integration of Migrants in Europe

Jean Monnet
Centre of Excellence
UNIVERSITY OF TUSCIA

Tutti i diritti sono riservati

© Editoriale Scientifica srl 2025
Via San Biagio dei Librai, 39
80138 Napoli
979-12-235-0477-2

INDICE

| | |
|---------------------|----|
| <i>Introduzione</i> | 10 |
|---------------------|----|

PARTE I

VERSO LA PROCEDURA DI FRONTIERA IN ALBANIA?

IL PROTOCOLLO ITALIA-ALBANIA E LA SUA ATTUAZIONE

| | |
|---|----|
| MARIO SAVINO, La legge di ratifica ed esecuzione del Protocollo Italia-Albania: tre problemi di sostenibilità giuridica e amministrativa | 23 |
| FATIMA ZAHRA EL HARCH, Il Protocollo Italia-Albania al vaglio della Corte costituzionale albanese | 34 |
| ELISA RUOZZI, Il Protocollo fra Italia e Albania come fondamento di un regime di <i>territorial lease</i> : alcune riflessioni in tema di responsabilità internazionale | 42 |
| ELENA VALENTINI, <i>Habeas corpus sine corpore?</i> | 49 |
| MARIO SAVINO, Il nuovo decreto sulla garanzia finanziaria: via libera alla procedura di frontiera in Italia e in Albania? | 59 |

LA QUERELLE SUI PAESI DI ORIGINE SICURI

| | |
|--|-----|
| AGOSTINA PIRRELLO, Paesi di origine: sicuri che siano sicuri? | 69 |
| GIAMPIERO CASSOLA, Il controllo giurisdizionale sulla designazione dei Paesi di origine sicuri: l'istruttiva esperienza della Francia | 78 |
| MARIO SAVINO, La mancata convalida dei trattenimenti in Albania: alcuni dubbi sulla decisione del Tribunale di Roma | 89 |
| MARIO SAVINO, Se i giudici tornassero a occuparsi del caso concreto? L'impasse sui Paesi sicuri e una possibile via di uscita | 104 |
| MARIO SAVINO, Il Diritto è morto? Lunga vita al Diritto! Come la Cassazione ha risolto il rebus dei Paesi sicuri e quali implicazioni trarne | 120 |

PARTE II

GLI STRUMENTI DELLA DETERRENZA

RESPINGIMENTI E NON-REFOULEMENT

| | |
|--|-----|
| CHIARA RAUCEA, <i>Fifty Shades of Non-Refoulement: The CJEU's Distorting Reading of Article 1D Refugee Convention for Refugees of Palestinian Origin</i> | 149 |
| FRANCESCA RONDINE, <i>H.T. c. Germania e Grecia: i respingimenti alla frontiera tra finzioni, presunzioni e tutele effettive</i> | 157 |
| FRANCESCA TASSINARI, <i>Il diritto all'informazione e il respingimento indiretto dei richiedenti asilo nel Sistema Dublino</i> | 165 |

LA DETENZIONE AMMINISTRATIVA

| | |
|---|-----|
| LORENZO BERNARDINI, <i>L'habeas corpus dei migranti secondo la Consulta, ovvero: il ritratto di un diritto fondamentale sempre più sbiadito?</i> | 176 |
| GIAMPIERO CASSOLA, <i>La "valutazione caso per caso" nel trattenimento dei richiedenti protezione internazionale: attività vincolata o discrezionale?</i> | 184 |
| GIULIA FABINI, <i>I numeri della detenzione amministrativa in Italia</i> | 194 |
| MIRIANA LANOTTE, <i>Errare humanum est, perseverare autem diabolicum: la doppia condanna dell'Ungheria in materia di asilo</i> | 204 |
| FRANCESCA RONDINE, <i>Quante pareti ha una prigione? Il trattenimento nelle zone di transito (ungheresi) nuovamente al vaglio della Corte EDU</i> | 214 |
| PAOLA REGINA, <i>Il "caso CPR" alla luce del diritto europeo</i> | 222 |
| MARIA FALCONE, <i>Brevi note sulla tutela della salute nei C.P.R.</i> | 227 |

ESPULSIONE E PERICOLOSITÀ SOCIALE

| | |
|--|-----|
| SIMONA D'ANTONIO, <i>Automatismi espulsivi e discrezionalità amministrativa</i> | 235 |
| CLAUDIO COSTANZO, <i>Espulsioni per pericolosità sociale e fenomeno migratorio, tra prevenzione e sanzione</i> | 244 |
| LUIGI PREVITI, <i>Pericolosità sociale e sopravvenienze fattuali: il tortuoso sentiero della giurisprudenza amministrativa alla ricerca della miglior tutela</i> | 252 |

PARTE III
CORTI E LEGISLATORI: LE ALTRE NOVITÀ

| | |
|--|-----|
| DANIEL THYM, Judicial Dynamism and Its Limits: the Role of National Courts and their Interaction with the CJEU | 262 |
|--|-----|

LA GIURISPRUDENZA INTERNAZIONALE

| | |
|---|-----|
| LAURA SALVADEGO, L'ampiezza dell'obbligo positivo di ammettere un cittadino straniero nel caso <i>Ghadamian c. Svizzera</i> | 275 |
| MARIA CRIPPA, I procedimenti italiani sui crimini contro i migranti in Libia alla luce del sistema di giustizia penale internazionale | 285 |

LA GIURISPRUDENZA EUROPEA

| | |
|---|-----|
| MARIA FIORE ANGORI, Migrazioni femminili: la Corte di Giustizia dell'Unione europea riconosce lo status di rifugiato alle donne vittime di violenza di genere | 294 |
| PAOLA PANNIA, L'identificazione con il valore della parità tra donne e uomini come motivo di persecuzione: la Corte di Giustizia e le trappole della dimensione assiologica | 302 |
| SILVIA RIZZUTO FERRUZZA, La Corte di Giustizia torna sul concetto di atti persecutori in una prospettiva di avanzamento del diritto internazionale sui rifugiati | 312 |
| VALENTINA FAGGIANI, L'assimilazione dello "stile di vita occidentale" basato sulla parità di genere come nuovo motivo per la concessione della protezione internazionale: una categoria indeterminata e di difficile applicazione | 320 |

LA GIURISPRUDENZA NAZIONALE

| | |
|---|-----|
| ANGELO RAFFAELE SALERNO, Centralità del discorso sulle fonti e tutela dei diritti fondamentali nella sentenza della Corte costituzionale n. 15 del 2024 | 329 |
| CARLA DI MARTINO, L'accesso (negato) degli stranieri alle provvidenze sociali e il ruolo delle Corti | 338 |
| LAURA RICCI, Protecting the Vulnerable Offender: the Non-Punishment of the Victim of Trafficking Within the Italian Penal System | 346 |
| AMINA MANEGGIA, La giurisdizione dello Stato della bandiera sugli individui soccorsi da navi private: un'analisi sull'onda del caso <i>Asso 28</i> | 353 |

LE NORME EUROPEE

| | |
|--|-----|
| GORAN SANDIC JANJA POPOVIĆ, A Rarity in Action: Temporary Protection in the EU – Here to Stay? | 362 |
| ELENA ARDITO, La revisione della Direttiva UE anti-tratta: un testo ancora da migliorare | 369 |

LE NORME NAZIONALI

| | |
|---|-----|
| MADIA D'ONGHIA, CLAUDIO DE MARTINO, Le novità in materia di lavoro nell'ultimo Decreto flussi: qualche buon proposito, semplificazioni (apparenti) e rischi di ineffettività | 380 |
| CHIARA PREVETE, Il riconoscimento dello status di richiedente permanente ai cittadini europei nel Regno Unito: criticità e conseguenze sul diritto amministrativo inglese | 389 |
| ALICE STEVANATO, Il paradosso della contemporaneità. La protezione giuridica del migrante ambientale nei più recenti sviluppi normativi | 396 |
| MICHELA GIACHETTI FANTINI, L'autorizzazione all'ingresso o alla permanenza del familiare come istituto di garanzia del superiore interesse del minore e del diritto all'unità familiare | 405 |
| MICHELA TUOZZO, Corridoi umanitari: chiaroscuri del processo selettivo e della garanzia dei diritti | 416 |

PARTE IV

LE TENDENZE GENERALI

LA DIGITALIZZAZIONE

| | |
|--|-----|
| MICHELA LEGGIO, The Dual Nature of Digitalization of Asylum Procedure: Analyzing the CBP One | 429 |
| MICHELA LEGGIO, La digitalizzazione della funzione conoscitiva pubblica nel settore migratorio | 440 |
| CECILIA MANZOTTI, A European Language Detection Software to Determine Asylum Seekers' Country of Origin: Questioning the Assumptions and Implications of the EUAA's Project | 452 |
| CRISTIANA NAPOLITANO, Digitalizzazione delle procedure di ingresso: il trattamento dei dati e il difficile equilibrio tra la sicurezza pubblica e il rispetto dei diritti fondamentali degli immigrati | 462 |

| | |
|---|-----|
| FRANCESCA TASSINARI, From Eurodac to Interoperability and Back: Transferring Personal Data for Resettlement and Admission Purposes | 472 |
| LORENZA TOMASSI, La digitalizzazione dalla pubblica amministrazione come possibile condizione di discriminazione degli stranieri nell'accesso ai servizi <i>welfare</i> | 482 |
| ZORANCO VASILKOV, Artificial Intelligence in the Service of Border Control in the EU | 491 |

ALTRI PARADIGMI E TENDENZE

| | |
|---|-----|
| FILIPPO ROSSI, Costanti storico-giuridiche del “governo” delle migrazioni. Riflessioni a margine del convegno ADiM 2024 | 499 |
| LORENZO PACINOTTI, Dalla cittadinanza sociale alla persona umana? Qualche considerazione storica | 507 |
| NATALIA PANOU, The Paradoxes of the European Migration “Emergency” | 515 |
| MARIA LUDOVICA GUALTIERI, La protezione dello straniero nella tradizione arabo-islamica | 523 |
| GIUSEPPE TERRANOVA, Dal Marocco al Global South: come cambia la geografia della popolazione | 531 |
| MARIA VITTORIA FORTE, L'Italia e la gestione delle migrazioni dalla Libia: tra blocchi all'arrivo indiscriminati e corridoi umanitari esclusivi | 539 |

H.T. C. GERMANIA E GRECIA:
I RESPINGIMENTI ALLA FRONTIERA TRA FINZIONI,
PRESUNZIONI E TUTELE EFFETTIVE

Francesca Rondine*

SOMMARIO: 1. Premessa – 2. I fatti in causa e la decisione della Corte EDU – 3. La decisione della Corte EDU: *M.S.S. rebound?* – 4. Il *Seebofer deal* – 5. Conclusioni: quale antidoto contro l'incantesimo delle frontiere?

1. *Premessa*

Il 15 ottobre 2024 la Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU d'ora in avanti) ha reso la sua sentenza nel caso *H.T. c. Grecia e Germania*¹. Le vicende riguardano un richiedente asilo siriano respinto dalla Germania alla Grecia in applicazione di un accordo di riammissione bilaterale tra i due paesi.

A partire dal 2018, infatti, nel tentativo di ridurre i c.d. “movimenti secondari” verso il proprio territorio, la Germania ha concluso diversi accordi amministrativi di riammissione con altri Stati membri UE, tra i quali figura la Grecia. L'accordo tra Germania e Grecia, conosciuto anche come “*Seebofer Deal*”, dal cognome dell'allora ministro dell'interno tedesco, è stato concluso nel giugno del 2018 e ha ad oggetto la cooperazione tra i due paesi in materia di riammissione e rifiuto di ingresso dei richiedenti asilo. In virtù di tale accordo, i richiedenti asilo provenienti dalla Grecia sono automaticamente ivi riammessi dalla Germania.

L'accordo si applica quando ricorrono determinate condizioni. In primo luogo, il cittadino di paese terzo deve essere fermato in occasione di un controllo alla frontiera terrestre con l'Austria. In secondo luogo, l'individuo deve manifestare la volontà di chiedere la protezione internazionale in Germania e, infine, il cittadino di paese terzo deve essere già stato fotosegnalato in Grecia in quanto richiedente protezione internazionale, rientrando così nella categoria 1 di Eurodac².

Ove, dunque, le autorità tedesche si trovino in presenza di un richiedente

* Assegnista di ricerca in diritto internazionale presso l'Università di Napoli l'Orientale.

¹ Corte EDU, sentenza del 15 ottobre 2024, *H.T. c. Germania e Grecia*, ric. n. 13337/19.

² Si veda il § 63 della sentenza.

asilo al confine con l'Austria e di un riscontro positivo in Eurodac per la cat. 1 dalla Grecia, le stesse invieranno una notifica alle autorità greche e trasferiranno immediatamente il richiedente protezione in Grecia, nell'arco delle successive 48 ore. Questo è, infatti, ciò che è accaduto al ricorrente nel caso in commento. L'analisi che segue si focalizza su due punti. Il primo riguarda la compatibilità di tali accordi con la CEDU e col suo art. 3. Il secondo intende inquadrare le vicende nel panorama più generale degli accordi di riammissione tra Stati membri UE.

2. *I fatti in causa e la decisione della Corte EDU*

H.T., richiedente asilo di nazionalità siriana, arriva in Grecia nel giugno del 2018 e qui presenta istanza di protezione internazionale. Pochi mesi dopo il suo arrivo, il ricorrente si recava in Germania, transitando attraverso l'Austria. Sottoposto a controlli, veniva scoperto in possesso di un documento di identità contraffatto e scortato presso una stazione di polizia tedesca, dove manifestava la volontà di richiedere la protezione in Germania. Lo stesso giorno veniva informato del fatto che sarebbe stato riportato in Grecia sulla base di un accordo amministrativo tra i due paesi. In un primo momento, le autorità fornivano al ricorrente un rifiuto di ingresso adottato ex art. 14 CFS (codice frontiere Schengen, reg. UE 399/2016) che, ai sensi dell'accordo di riammissione tra i due paesi, tuttavia, non era la base legale corretta.

Resesi conto dell'errore, le stesse adottavano nei confronti di *H.T.* un nuovo decreto di rifiuto di ingresso, la cui base legale era, questa volta, l'art. 18(2), punto 2, della Legge sull'asilo tedesca, che menziona l'accordo bilaterale con la Grecia e indica che quest'ultimo è lo Stato membro competente per la sua istanza di asilo sulla base del regolamento di Dublino (reg. UE 604/2013) (§§ 15-16). Il ricorrente dichiarava di non aver mai acconsentito al rimpatrio in Grecia e di aver chiaramente espresso la volontà di ottenere l'asilo in Germania. Ciononostante, le autorità tedesche si sono rifiutate di registrare la sua istanza, informandolo del fatto che sarebbe stato ricondotto in Grecia in ogni caso.

Nelle more, al ricorrente non è stata data alcuna informazione certa rispetto alla sua condizione giuridica e alla legislazione applicabile, così come gli è stato impossibile entrare in contatto con un avvocato, nonostante la sua richiesta espressa. Durante le poche ore di permanenza in Germania, il telefono personale del ricorrente veniva confiscato. Lo stesso giorno, veniva riportato in Grecia (§§ 17-20). Al suo rientro, il ricorrente presentava nuova-

mente istanza di protezione e veniva trattenuto per oltre due mesi in condizioni materiali pessime, dapprima presso la stazione di polizia dell'isola di Leros, e successivamente presso un centro di accoglienza e identificazione. Nel 2020, *H.T.* riceve lo status di rifugiato in Grecia (§ 23).

Diversi anni dopo le vicende, nel maggio del 2021, il Tribunale amministrativo di Monaco, cui il ricorrente aveva fatto ricorso, ordinava il rientro di *H.T.* in Germania, dichiarando l'illegittimità del trasferimento in Grecia, motivata, tra le altre cose, dal fatto che la Germania avrebbe dovuto applicare il regolamento Dublino e la relativa procedura di ripresa in carico verso la Grecia, e non la procedura semplificata istituita dall'accordo Seehofer³.

Dinanzi alla Corte EDU, *H.T.* lamentava la violazione degli artt. 3 e 5 CEDU nei confronti della Grecia, contestando la legittimità e le condizioni del suo trattenimento; il ricorrente riteneva, inoltre, che la Germania avesse violato l'art. 3 CEDU in ragione del trasferimento automatico verso la Grecia, in assenza di una valutazione appropriata della sua situazione individuale.

Nella sua decisione, la Corte riscontra numerose violazioni in capo ai due Stati convenuti. In particolare, la Germania è ritenuta responsabile di aver violato l'art. 3 CEDU sotto il profilo procedurale, per aver espulso il ricorrente verso la Grecia in assenza di un'adeguata valutazione individuale della sua istanza. Quanto alla Grecia, la Corte riconosce una violazione dell'art. 5(4) CEDU, in ragione dell'assenza di un idoneo rimedio di contestazione del trattenimento, ma non dell'art. 5(1), in quanto la misura aveva una base legale nel diritto interno. Le condizioni materiali del trattenimento, inoltre, sono ritenute tanto gravi da integrare una violazione dell'art. 3 CEDU.

3. *La decisione della Corte EDU: M.S.S. rebound?*

Come accennato, nella sua decisione, la Corte EDU riscontra una violazione dell'art. 3 sotto il profilo procedurale, in capo alla Germania. Le autorità tedesche non hanno, infatti, svolto un esame approfondito e individualizzato del rischio per il ricorrente di essere sottoposto a trattamenti contrari all'art. 3 CEDU in conseguenza del suo trasferimento verso la Grecia (come è poi anche concretamente avvenuto, cfr. *supra*).

³ Statewatch, *Less than 24 hours for an illegal deportation, but still no return ordered three weeks after decision*, 2019; Pro Asyl, *Deal between Greece and Germany „clearly unlawful“*, 7 maggio 2021.

La violazione “procedurale” della norma, nel percorso argomentativo della Corte, si è concretizzata in ragione di una serie di elementi inerenti sia alla condotta delle autorità tedesche nel caso di specie, che alla struttura stessa dell’accordo di riammissione tra Germania e Grecia. Innanzitutto, la Corte ribadisce il principio per cui «*States’ concern to foil the increasingly frequent attempts to circumvent immigration controls is legitimate, but cannot go so far as to render ineffective the protection afforded by the Convention, in particular Article 3 of the Convention*» (§ 122). Si afferma, di conseguenza, che in occasione dell’allontanamento di un richiedente asilo verso un altro paese, che sia o meno uno Stato parte, le autorità statali sono tenute a valutare i rischi di trattamenti inumani o degradanti nel Paese ricevente prima di effettuare qualsiasi trasferimento⁴.

Come osserva la Corte, le vicende del caso e l’accordo amministrativo siglato tra i due paesi vanno letti nel quadro degli sviluppi successivi al caso *M.S.S.*, cui è seguita la sospensione temporanea, ma pluriennale, dei trasferimenti Dublino verso la Grecia, in ragione delle carenze sistemiche del sistema di asilo greco (§ 142). Riprendendo le conclusioni del Comitato dei ministri, dell’UNHCR e della Commissione europea in merito, la Corte osserva che nonostante i miglioramenti, la situazione greca continuava ad essere segnata da seri problemi relativi alla procedura di asilo e al sistema di accoglienza (§§ 142-144). Nel caso in commento, dunque, le autorità tedesche non potevano non essere a conoscenza, o peggio ignorare, le ben note carenze del sistema di asilo greco (§ 144), che erano tali da ribaltare la presunzione di adeguatezza e di sicurezza del paese per il ricorrente e, in generale, per i richiedenti protezione⁵.

La Corte si esprime, poi, più specificamente sull’accordo amministrativo, e ritiene che esso non tuteli sufficientemente i richiedenti asilo dal rischio di trattamenti contrari all’art. 3 CEDU. L’accordo, infatti, non contiene alcuna norma che imponga la valutazione della situazione del paese di destinazione, nello specifico, se siano assicurate l’accesso alla procedura di asilo, a un esame individualizzato e a condizioni di trattenimento adeguate (§ 149). Oltre dieci anni dopo la celebre decisione resa in *M.S.S.*, dunque, la Corte ribadisce l’impossibilità per gli Stati parte di neutralizzare la portata dell’art. 3 attraverso qualunque automatismo di sorta.

⁴ § 138; come anche riconosciuto in Corte EDU, sentenza del 21 novembre 2019, *Ilias e Ahmed c. Ungheria*, ric. n. 47287/15, § 134, e in sentenza del 23 luglio 2020, *M.K. et al c. Polonia*, ric. n. 40503/17, 42902/17 e 43643/17, § 173.

⁵ Cfr. Corte EDU, sentenza del 21 gennaio 2011, *M.S.S. c. Belgio e Grecia*, ric. n. 30696/09, §§ 366-67.

4. *Il Seehofer deal*

Il *Seehofer deal* si inserisce in una tendenza alla conclusione di accordi bilaterali di riammissione dei richiedenti protezione tra Stati membri dell'Unione⁶. Tali accordi, da un lato, possono essere letti come un tentativo di “semplificare” (se non, in alcuni casi, aggirare) le procedure previste dal regolamento di Dublino, ormai “irrigidite” dalle numerose sentenze delle Corti europee⁷; dall'altro, attraverso tali accordi, gli Stati membri tentano sovente di riorganizzare la disciplina delle frontiere interne sulle quali siano stati ripristinati i controlli, assimilandole alle frontiere esterne.

L'accordo Seehofer e il suo funzionamento, infatti, si reggono su una inedita configurazione giuridica del territorio tedesco e dei suoi confini interni. Secondo quanto affermato dallo stesso ministro Seehofer, il confine tra Austria e Germania, e più precisamente, lo spazio che separa il confine austriaco dalla polizia di frontiera tedesca, ai fini dell'accordo, deve essere considerato come una zona «non UE e non Schengen»⁸. In ragione di tale assetto, non sarebbero applicabili il regolamento Dublino, il codice frontiere Schengen (CFS) il sistema europeo comune di asilo (CEAS) né la direttiva rimpatri⁹. Di conseguenza, i controlli sono condotti ai sensi della sola legislazione interna tedesca, così come il rifiuto di ingresso è adottato ai sensi della stessa, e non dell'art. 14 CFS. L'inapplicabilità dal diritto UE deriverebbe

⁶ (si veda, sul tema degli accordi bilaterali tra Stati membri, ECRE, *To Dublin or not to Dublin? ECRE's assessment of the policy choices undermining the functioning of the Dublin regulation, with recommendations for rights-based compliance*, 2018.

⁷ *Ex plurimis*, Corte EDU, *M.S.S.*; sentenza del 4 novembre 2014, *Tarakbel c. Svizzera*, ric. n. 29217/12; CGUE, sentenza del 21 dicembre 2011, *NS. ME*, causa C-411/10, ECLI:EU:C:2011:865.

⁸ 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*, in *eumigrationlawblog*, 26 febbraio 2019.

⁹ Regolamento (UE) 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, GU L 180/31 del 29 giugno 2013 (regolamento Dublino); Regolamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 9 marzo 2016 che istituisce un codice unionale relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen, CFS), (codificazione), GU L 77/1 del 23 marzo 2016; 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 (Direttiva rimpatri), GU L 348/98 del 24 dicembre 2008.

dall'assimilazione delle frontiere in questione alle "zone non-Schengen" degli aeroporti internazionali (ossia quelle sezioni degli aeroporti di cui all'allegato VI del CFS).

La Germania è stato il primo tra i paesi UE ad estendere la "*Fiktion der Nichteinreise*", in origine applicata alle sole zone di transito degli aeroporti, alle sue frontiere terrestri, sino a includere anche le frontiere interne con i paesi confinanti ove siano ripristinati i controlli (come, nelle vicende in commento, con l'Austria). Nel caso della Germania, dunque, parimenti a quanto è accaduto ad *H.T.*, i cittadini di paesi terzi presenti alle frontiere interne tedesche sono considerati "al di fuori dello spazio Schengen", come se non vi avessero mai "legalmente né fisicamente" fatto accesso, nonostante i paesi coinvolti, e nel caso di specie l'Austria, ne facciano parte. Anche presso tali zone di transito, tuttavia, è applicabile la normativa UE e, nello specifico, il CEAS (art. 3 direttiva procedure; art. 3 direttiva accoglienza)¹⁰, il CFS e il regolamento Dublino (artt. 3 e 15).

Il regolamento di Dublino, al suo art. 36, consente la conclusione di accordi amministrativi bilaterali relativi alle modalità pratiche di esecuzione del regolamento, al fine di facilitarne l'attuazione e aumentarne l'efficacia. Tuttavia, l'accordo Seehofer trascende quanto consentito dalla disposizione appena citata. Non si limita, infatti, a semplificare e abbreviare le procedure di ripresa in carico previste dal regolamento, ma le sospende, in favore di procedure riconducibili al diritto nazionale tedesco¹¹.

L'estensione dell'idea di zona di transito alle frontiere interne non è, in ogni caso, una prerogativa della sola Germania. Un processo simile ha infatti coinvolto la Francia e il regime applicabile alle frontiere interne in caso di ripristino dei controlli. Il paese ha, inoltre, un accordo di riammissione in vigore dal 1997 con l'Italia, in virtù del quale sono stati segnalati numerosi casi di respingimenti informali¹². Le vicende francesi sono state oggetto di un ser-

¹⁰ Direttiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale (rifusione), GU L 180/60 del 29 giugno 2013; Direttiva 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (rifusione), GU L 180/96 del 29 giugno 2013.

¹¹ Sul tema specifico della compatibilità di tali accordi col regolamento di Dublino, si veda H. BRU, A. ANASTASOPOULOU, H. HYRKKÖ, *The circumvention of the Dublin regulation through the use of bilateral agreements to return asylum seekers to other Member States*, Human Rights and Migration Law Clinic of the University of Ghent research papers, 2019.

¹² Accordo fra il governo della Repubblica italiana e il governo della Repubblica francese sulla cooperazione transfrontaliera in materia di polizia e dogana, firmato a Chambéry del 3/10/1997; ASGI, *Le riammissioni dei cittadini stranieri a Ventimiglia. Profili di illegittimità*, 2015.

rato dialogo tra il Consiglio di Stato francese e la Corte di giustizia, segnatamente in merito al regime applicabile alle frontiere interne in caso di ripristino dei controlli ai sensi dell'art. 25 CFS. Anche la Francia, infatti, applica il c.d. "respingimento immediato" a tali frontiere. Tuttavia, a differenza della Germania, la Francia fa ricorso all'art. 14 CFS in combinato disposto con l'art. 2, par. 2, della direttiva rimpatri, clausola che consente l'esclusione dei c.d. "casi frontalieri" dal campo applicativo della direttiva 2008/115.

Ci sembra opportuno, in tal senso, ricordare che nel caso *ADDE*¹³, la Corte di giustizia UE ha affermato che non è possibile assimilare radicalmente il regime applicabile alle frontiere esterne a quelle interne sulle quali i controlli siano stati ripristinati. Ove ciò avvenga, è consentito adottare decreti di respingimento immediato, ai sensi dell'art. 14 CFS, ma deve essere applicata la direttiva rimpatri nella sua totalità, e dunque, inter alia, le relative norme in materia di trattenimento e partenza volontaria¹⁴. Sebbene la decisione non riguardasse il respingimento di richiedenti protezione, ma di persone in stato di irregolarità, la sua portata sembra in linea con quanto affermato nella sentenza in commento: l'allontanamento dei cittadini di paesi terzi non può essere automatico, nemmeno qualora esso avvenga verso un altro Stato membro della UE, in linea ai già citati casi "Dublino".

La portata della sentenza in commento, inoltre, rileva anche rispetto alla deroga prevista all'art. 6, par. 3, della direttiva rimpatri, che consente di non adottare una decisione di rimpatrio quando il cittadino di paese terzo sia ripreso da un altro Stato membro in virtù di un accordo di bilaterale di riammissione vigente alla data di entrata in vigore della direttiva (alla quale la decisione del Consiglio di Stato francese che ha applicato la sentenza *ADDE* è in parte ancorata). Anche qualora lo Stato membro si appelli a tale deroga, dovrà comunque rispettare i requisiti procedurali incombenti in virtù dell'art. 3 CEDU. Dunque, in presenza di richiedenti protezione con un "*arguable claim*", prima della "ripresa" da parte di un altro Stato membro, sarà necessario valutare la situazione del paese di destinazione, specialmente con riguardo all'accesso alla procedura di asilo e a condizioni di trattenimento/accoglienza adeguate¹⁵.

¹³ CGUE, sentenza del 21 settembre 2023, *ADDE*, causa C-143/22, ECLI EU:C:2023:68.

¹⁴ B.C. SANTOMAURO, *The Legal Production of the Margin: Migrants Between Border and Territory*, in *Cabiers de l'EDEM*, agosto 2022; F. RONDINE, *Quale regime per l'attraversamento delle frontiere interne in caso di ripristino dei controlli di frontiera?*, in *Questione giustizia*, dicembre 2023.

¹⁵ Corte EDU, *H.T.*, § 149; *M.S.S.*, § 359.

5. Conclusioni: quale antidoto contro l'incantesimo delle frontiere?

In *H.N.* la Corte conferma un orientamento – elaborato a partire da *Ilias e Ahmed*, e ribadito nelle sentenze successive¹⁶ – che smentisce e neutralizza la possibilità di ritagliare zone di confine al di fuori dell'applicazione della Convenzione¹⁷. Gli Stati parte non possono creare spazi o istituire accordi in virtù dei quali automatismi e presunzioni prevalgono sulla concreta protezione dei diritti tutelati nella Convenzione, tanto più quando a essere coinvolti siano le sue disposizioni inderogabili, quale è l'art. 3. Quest'ultimo, infatti, integra, in taluni casi, un obbligo positivo in capo allo Stato di fornire al richiedente asilo, che sia in grado di dimostrare un “*arguable claim*” sotto il profilo dell'art. 3, una possibilità concreta di accedere alla relativa procedura e vedere la sua istanza esaminata¹⁸.

La conclusione cui giunge la Corte EDU è tanto più rilevante alla luce della generalizzazione della finzione di non ingresso nelle procedure di frontiera introdotte col Nuovo patto del 2020 e della presumibile proliferazione di “zone di transito e di frontiera” ai confini esterni della UE¹⁹.

¹⁶ Corte EDU, sentenza del 23 luglio 2020, *M.K. et al c. Polonia*, ric. n. 40503/17, 42902/17 e 43643/17, §§ 171-86; Corte EDU sentenza del 8 luglio 2021, *D.A. et al c. Polonia*, ric. n. 51246/17, §§ 58-70, Corte EDU, sentenza del 15 settembre 2022, *O.M. e D.S. c. Ucraina*, ric. n. 18603/12, §§ 80-98.

¹⁷ Corte EDU (GC), sentenza del 13 febbraio 2020, *N.D. e N.T. c. Spagna*, ric. n. 8675/15 e 8697/15, § 110.

¹⁸ Corte EDU, *H.N.* § 116; *M.K.*, § 179; *A.B. e altri c. Polonia*, §§ 34-43.

¹⁹ L. JAKULEVICIENE, *Re-decoration of existing practices? Proposed screening procedures at the EU external borders*, in *EU Migration Law Blog*, 27 ottobre 2020; G. CAMPESI, *The EU Pact on Migration and Asylum and the dangerous multiplication of 'anomalous zones' for migration management*, in *ASILE*, 27 novembre 2020. V. MITSILEGAS, *The EU external border as a site of preventive (in)justice*, in *European Law Journal*, 4/2022.; e, se si vuole, F. RONDINE, *The Fiction of Non-entry in European Migration Law*, in *European Journal of Migration and Law*, 3/2024.