
ADiM BLOG
Febbraio 2021
ANALISI & OPINIONI

Diritti fondamentali: Il “punto di non ritorno” della gestione dell’immigrazione in Italia

Chiara Scissa

Dottoranda in Diritto
Scuola Superiore Sant’Anna di Pisa

Parole Chiave

Respingimento – Diritti fondamentali – Migrazione – Italia – Doveri di soccorso in mare

Abstract

Il 27 gennaio 2021, in coincidenza con la Giornata della Memoria delle Vittime dell’Olocausto, il Comitato per i Diritti Umani dell’ONU ha condannato l’Italia per il naufragio occorso il 10 ottobre 2013 che portò alla morte di oltre 200 persone, tra cui 60 minori. Una settimana prima, il Tribunale di Roma aveva riconosciuto in capo alla prassi dei respingimenti informali in Slovenia adottata dal Ministero dell’Interno una grave violazione degli obblighi internazionali e costituzionali dell’Italia, nonché dei diritti fondamentali dei migranti respinti alla frontiera. Queste recenti pronunce cristallizzano la persistente inottemperanza italiana nei confronti delle proprie responsabilità internazionali. Il contributo si propone quindi di presentare i passaggi salienti di entrambi i casi di studio per poi promuovere una riflessione di più ampio respiro sulla governance italiana della migrazione.

1. La Decisione del Comitato ONU per i diritti umani

Tre cittadini siriani e un cittadino palestinese, imbarcatasi insieme ad altre 400 persone su un peschereccio nel porto libico di Zuwarah al fine di raggiungere l'Unione Europea, sono tra i sopravvissuti del naufragio occorso il 10 ottobre 2013 in acque internazionali, a 113 km a sud dell'isola di Lampedusa e a 218 km da Malta, che ha portato alla morte di oltre 200 persone, tra cui 60 minori, per la maggior parte di origine siriana. I quattro ricorrenti denunciano, innanzi al Comitato ONU per i Diritti Umani (di seguito, il Comitato), la mancata adozione da parte del governo italiano di appropriate misure per soccorrere le 400 persone disperse nel Mar Mediterraneo, violando il loro diritto alla vita ai sensi dell'art. 6 del Patto Internazionale per i Diritti Civili e Politici ("il Patto") del 1966. Tale omissione avrebbe infranto inoltre la norma consuetudinaria di salvataggio in mare della vita umana posta a fondamento di numerose convenzioni internazionali, tra cui la Convenzione per la salvaguardia della vita umana in mare (1974), la Convenzione sulla ricerca ed il salvataggio marittimo, (1979) e la Convenzione ONU sul Diritto del Mare (1982).

Con [Decisione](#) emessa il 27 gennaio 2021, il Comitato ricorda che gli Stati parte del Patto e del Protocollo addizionale sono tenuti ad adottare adeguate misure per proteggere la vita delle persone da minacce ragionevolmente prevedibili e, in base alle fonti di diritto internazionale del mare soprarichiamate, a prendere provvedimenti per proteggere la vita di tutti gli individui che si trovino in una situazione di pericolo in mare.

In base a tali considerazioni, il Comitato considera che, nonostante il peschereccio in avaria si trovasse nella zona di ricerca e soccorso (SAR) maltese, esso risultava essere comunque più vicino all'isola di Lampedusa. Inoltre, la nave della marina militare italiana ITS Libra avrebbe potuto fornire soccorso prima delle autorità maltesi, trovandosi a non più di un'ora di distanza dal peschereccio. Le autorità italiane, sostiene il Comitato, invece che ottemperare al proprio dovere di soccorso, hanno comunicato ad ITS Libra di non avvicinarsi all'imbarcazione in avaria, per evitare di divenire responsabili dell'operazione SAR al posto delle autorità maltesi. Il Comitato riconosce poi che l'Italia non ha prodotto alcuna spiegazione che possa giustificare il ritardo a fornire pronta risposta alle insistenti chiamate di soccorso dei ricorrenti (continue dalle ore 11.00 del mattino alle 3 pomeridiane) né del motivo per cui le autorità italiane non si siano prodigate per verificare che Malta stesse effettivamente dando seguito al salvataggio dei migranti in mare. Per questi motivi, il Comitato condanna l'Italia per violazione del diritto alla vita *ex art. 6, comma 1, del Patto*. Inoltre, data l'estenuante lunghezza delle indagini sulla violazione del diritto alla vita dei migranti a bordo del peschereccio, aperte nel 2014 e ancora pendenti, l'Italia si è resa responsabile anche della violazione del medesimo art. 6, comma 1, letto in combinato disposto con l'art. 2, comma 3, in relazione al diritto a ricorso effettivo.

2. *L'Ordinanza del Tribunale di Roma*

Nel luglio 2020, un cittadino di origine pakistana, dopo aver attraversato la cosiddetta rotta balcanica e aver subito violenza al confine croato, raggiunge Trieste al fine di presentare domanda di protezione internazionale per aver subito persecuzioni nel suo Paese di origine a causa del proprio orientamento sessuale. Nel giro di poche ore e senza alcun provvedimento amministrativo, la polizia italiana requisisce i telefoni cellulari del gruppo di richiedenti asilo in cui si trovava, li ammanetta e li conduce al confine con la Slovenia, dove vengono intimati con minacce ad allontanarsi. Il ricorrente afferma di essere soggetto a respingimenti a catena dalla Slovenia alla Croazia e poi in Bosnia, senza alcuna possibilità di difesa né di presentare domanda di protezione internazionale, subendo severe violenze fisiche dalla polizia slovena, croata e bosniaca.

Nel relativo procedimento cautelare *ex art.* 700 c.p.c. avviato dal ricorrente al fine di accertare il suo diritto a presentare domanda di protezione internazionale in Italia, il [Tribunale di Roma](#) rileva che l'accordo di riammissione delle persone alla frontiera siglato tra Italia e Slovenia nel 1996, sulla cui base il Ministero dell'Interno italiano *pro tempore* ha basato le pratiche informali di respingimento, non è mai stato ratificato dal Parlamento italiano e non ha quindi la facoltà di derogare alle norme vigenti in Italia o derivanti da fonti di diritto internazionale od europeo. Inoltre, la riammissione a carattere informale conduce pacificamente a due ordini di osservazioni, come descritti dalla giudice *a quo*. In primo luogo, la riammissione non è stata accompagnata da alcun provvedimento amministrativo motivato in fatto e in diritto e, inoltre, non ne è stata data notifica al soggetto interessato, elementi che hanno impedito al ricorrente di disporre di un provvedimento impugnabile di fronte a un'autorità giudiziaria per proporre ricorso avverso la sua riammissione. Ciò si configura come manifesta violazione del diritto a ricorso effettivo come enunciato all'art. 24 Cost., all'art. 13 della Convenzione Europea per i Diritti dell'Uomo (CEDU) e all'art. 47 della Carta per i Diritti Fondamentali dell'Unione Europea (di seguito, Carta UE) e come altresì ribadito dalla [Corte EDU](#). In secondo luogo, l'accompagnamento coatto e il conseguente respingimento alla frontiera assumono i connotati di una restrizione alla libertà personale per cui l'art. 13 Cost. richiede la preventiva convalida da parte dell'autorità giudiziaria, così come ribadito dalla [giurisprudenza](#) della Corte Costituzionale. Il Tribunale sostiene altresì che dal divieto assoluto di trattamenti inumani e degradanti di cui l'art. 3 CEDU sia deducibile un obbligo di *non-refoulement* a catena, in quanto esso comprende anche la [responsabilità](#) dello Stato che abbia conoscenza, o sia ragionevole pensare che l'abbia, del fatto che la destinazione della persona allontanata dal proprio territorio non sia il Paese in cui è stata rimandata in prima istanza, bensì un altro successivo, in cui il pericolo di condotte lesive dell'integrità e della dignità della persona sia reale e attuale.

In base a quanto detto sopra, i maltrattamenti subiti dal ricorrente vengono ritenuti fondati, non solo sulla base delle prove depositate, ma anche in riferimento alla copiosa documentazione prodotta dalle organizzazioni non governative accreditate ed attive sul piano internazionale e negli Stati interessati (*i.e.* [Amnesty International](#), [INFOKOLPA](#), [Human Rights Watch](#), [Medici Senza Frontiere](#)), dagli organi e agenzie sovranazionali (*i.e.* [UNHCR](#), [IOM](#), [OHCHR](#)) e dagli stessi Ministeri dell'Interno [italiano](#) e [sloveno](#) che, in alcune conferenze stampa, confermavano la riammissione informale di migliaia di richiedenti asilo fuori dal loro territorio nazionale. La giudice Albano del Tribunale di Roma ribadisce che lo Stato italiano aveva quindi tutti gli elementi provenienti da fonti affidabili per sapere che la riammissione in Slovenia avrebbe dato origine ad un respingimento a catena fin fuori dai confini dell'UE, esponendo il ricorrente a trattamenti inumani e degradanti e spogliandolo dei propri diritti fondamentali.

Non solo, quindi, lo Stato italiano si è reso responsabile di espulsioni informali, ma non ha nemmeno ritenuto necessario verificare che il governo sloveno offrisse le adeguate garanzie di trattamento dignitoso e rispettoso dei diritti fondamentali propri dell'individuo. A fronte di ciò, l'Italia è condannata anche per la violazione del divieto di tortura e del diritto a ricorso effettivo, di cui gli artt. 3 e 13 CEDU nonché del divieto di espulsioni collettive degli stranieri e del principio di *non-refoulement*, in ossequio all'art. 4 Protocollo 4 CEDU e all'art. 19 della Carta UE.

Inoltre, la giudice *a quo* rileva un'ulteriore violazione relativa al fatto che la riammissione informale non possa mai essere applicata ad un richiedente asilo, in quanto contravviene al proprio diritto di asilo codificato a livello domestico e sovranazionale. Inoltre, tale pratica è in aperta violazione con l'accordo stesso che, infatti, si rivolge a stranieri che non soddisfano o non soddisfano più le condizioni di ingresso o di soggiorno vigenti sul territorio della Parte contraente. Ebbene, com'è noto, il richiedente asilo è da considerarsi in posizione regolare nel momento stesso in cui esprime la propria volontà, in forma scritta od orale, di presentare domanda di protezione internazionale, come previsto dall'art. 3.1 D.P.R. 12 gennaio 2015 n. 21 e come confermato sia dalla giurisprudenza della [Corte di Cassazione](#) sia della [Corte di Giustizia](#), la quale ha più volte ribadito che il richiedente debba avere la possibilità di presentare domanda di protezione internazionale il più presto possibile e senza che l'esercizio di tale diritto sia reso impossibile o eccessivamente gravoso.

In conclusione, il Tribunale di Roma ordina al Ministero dell'Interno italiano l'immediato ingresso sul territorio nazionale del ricorrente al fine di poter presentare domanda di protezione internazionale, tenendo in considerazione anche la concessione di un visto *ex art.* 25 del Regolamento 810/2009/CE (cd. codice dei visti). Tale decisione si affianca alla [sentenza](#) emessa due anni prima dallo stesso Tribunale, in cui si statuiva il diritto dei migranti respinti in Libia dalla Marina militare italiana a fare ingresso in Italia al fine di presentare domanda di protezione internazionale.

3. *Depoliticizzare la governance della migrazione*

Le recenti pronunce sopra brevemente esaminate costituiscono esempi emblematici di una prassi italiana ormai consolidata che pone l'interesse nazionale al centro delle decisioni politiche e delle azioni legislative nazionali. In assenza di una riforma organica del diritto dell'immigrazione e dell'accoglienza, l'esternalizzazione costituisce il mezzo ed il fine di una gestione dell'immigrazione informale e non sostenibile, in cui gli elementi più controversi segnalati dalle sentenze delle corti nazionali e sovranazionali vengono corretti tramite disposizioni *ad hoc*.

Da decenni ormai lo Stato italiano colleziona condanne per la gestione illecita dei flussi migratori, una tendenza questa che si ripropone indipendentemente dal colore politico della maggioranza di governo. A tale riguardo, l'attitudine italiana sembra ben conciliarsi con l'approccio securitario adottato dalla Commissione europea negli ultimi anni, riscontrabile sia nel pacchetto di riforme proposto nel [2016](#) sia nel [Nuovo Patto sulla Migrazione e l'Asilo](#) in cui al rispetto dei diritti fondamentali viene anteposta la salvaguardia del corretto funzionamento del sistema di migrazione e asilo.

A conferma di ciò, il [non-paper](#) di risposta al Nuovo Patto – firmato da Italia, Grecia, Malta e Spagna – richiede alla Commissione un approccio ancora più netto, in cui le politiche di esternalizzazione, collaborazione strategica con i Paesi terzi interessati e pratiche di rimpatrio debbono assumere un ruolo ancora più centrale nella gestione dei flussi migratori.

Per quanto implausibile possa sembrare nei tempi correnti, la chiave di volta nella *governance* della migrazione in Italia così come negli Stati membri dell'Unione potrebbe essere la sua depoliticizzazione. A parere di chi scrive, se si scardinasse la gestione della migrazione dall'interesse politico e dalle scelte di partito e, al contrario, la si basasse esclusivamente sulla piena osservanza dei diritti fondamentali degli individui su cui lo Stato ha giurisdizione e dei relativi obblighi assunti a livello internazionale, europeo e nazionale, la politica dell'immigrazione consentirebbe un trattamento dignitoso ed equo dei richiedenti asilo. Una politica con al centro un approccio basato sui diritti umani potrebbe portare inoltre ad una *neutralizzazione* del dibattito politico attorno al fenomeno, per cui non vi sarebbe più spazio per quella profonda e propagandistica spaccatura tra i partiti "pro" o "contro" la migrazione, ma il semplice, *neutrale* adempimento dei propri obblighi internazionali e costituzionali che tutti i partiti politici, indipendentemente dalla propria ideologia di fondo, sono chiamati a rispettare e promuovere. Ciò porterebbe altresì i partiti che hanno fatto della lotta indiscriminata all'immigrazione il loro cavallo di battaglia ad una riconsiderazione e reindirizzamento delle proprie priorità politiche.

Il primo passo verso una depoliticizzazione della migrazione riguarda il vitale

riconoscimento, una volta per tutte, che in tema di diritti fondamentali non sono ammesse discriminazioni ([Corte Cost., Sentenza n. 120/1967](#) e [Corte Cost., Sentenza n. 104/1969](#), entrambe richiamate nel [decreto](#) del 21 aprile 2020 del Tribunale di Roma) e che lo straniero, comunque soggiornante nel territorio dello Stato, gode di tutti i diritti fondamentali della persona umana ([Corte Cost., Sentenza n. 198/2000](#)). Come affermato nelle sue [considerazioni](#) finali sulla giurisprudenza costituzionale del 2008 dal Presidente della Corte *pro tempore*, «[l]a visione solidaristica della nostra Carta - che scaturisce dalla scelta di collocare la persona (e i diritti che valgono a definirla) al centro dell'apparato istituzionale tracciato dal Costituente - esprime, dunque, un limite estremo: il "punto di non ritorno" al di là del quale - ormai, anche per obblighi internazionali - il legislatore (qualsiasi legislatore) non può spingersi, neppure in presenza di particolari o eccezionali circostanze.» (corsivo aggiunto).

Il nuovo, peculiare governo a guida Mario Draghi, che nel suo [discorso](#) sulle dichiarazioni programmatiche del Governo al Senato ha posto particolare accento sul rispetto dei diritti fondamentali dei migranti così come sul «deciso rafforzamento dell'equilibrio tra responsabilità dei Paesi di primo ingresso e solidarietà effettiva», sarà in grado di mettere in moto questo profondo quanto necessario cambiamento di prospettiva?

APPROFONDIMENTI

Dottrina:

- B. NASCIMBENE, A. DI PASCALE, [State sovereignty vs. migrants' individual rights: looking for a new balance](#), in Eurojus, Fascicolo 4/2020
- E. ROSSI, *Novità in tema di permessi di soggiorno e protezione speciale nel d.l. n. 130 del 2020*, in Forum di Quaderni Costituzionali, 1, 2021, www.forumcostituzionale.it.
- G. DEL TURCO, M. SAVINO, [Chi è stato illegittimamente respinto ha diritto di rientrare in Italia?](#), ADiM Blog, Osservatorio della Giurisprudenza, gennaio 2020
- G. LO TAURO, G. QUATTROCCHI, [Managing Migration Flows at the Balkan Borders: Which Challenges to the Rule of Law?](#), in ADiM Blog, Analisi & Opinioni, Marzo 2020,
- L. MASERA, [La Cassazione sul caso Rackete: la strategia dei porti chiusi è contraria alla disciplina dei soccorsi in mare](#), in Questione Giustizia, rubrica Diritti senza Confini, Fascicolo 3/2020,
- V. MORENO-LAX, [A New Common European Approach to Search and Rescue? Entrenching Proactive Containment](#), in Odyssey Network Blog, 3 February 2021

Altri materiali:

- AMNESTY INTERNATIONAL, [Croatia: Fresh evidence of police abuse and torture of migrants and asylum-seekers](#), 11 June 2020
- AMNESTY INTERNATIONAL, [Pushed to the edge: Violence and abuse against refugees and migrants along Balkan route](#), report of 13 March 2019

Per citare questo contributo: C. SCISSA, *Diritti fondamentali: Il “punto di non ritorno” della gestione dell’immigrazione in Italia*, ADiM Blog, Analisi & Opinioni, Febbraio 2021.