

Access to Protection: a human right

Accesso alla Protezione:
un diritto umano



Access to Protection **a human right**

Accesso alla Protezione **un diritto umano**



Questo Rapporto è stato realizzato nell'ambito del progetto "Access to Protection: a human right", finanziato dall'European Programme for Integration and Migration (EPIM) – Network of European Foundations.

I contenuti del presente rapporto sono di esclusiva responsabilità del CIR e in nessun modo riflettono il punto di vista di EPIM.

a cura di: Maria de Donato, responsabile del progetto

con la collaborazione di: Clara Fringuello, Daniela Maccioni e Daniela Di Rado

Introduzione di: Christopher Hein, coordinatore del progetto e direttore del CIR

Si ringraziano tutti gli *stakeholders*, attori istituzionali, organizzazioni internazionali, ONG, avvocati, che hanno contribuito attraverso le interviste gentilmente rilasciate all'elaborazione di questo rapporto.

Si ringrazia inoltre la Direzione Centrale dell'Immigrazione e della Polizia delle frontiere del Ministero dell'Interno per le statistiche fornite.

Foto di copertina: © Lorenzo Di Pietro. Viaggio di migranti lungo la rotta transahariana che attraversa il Niger in direzione della Libia.

Stampato l'11 ottobre 2013 da Imprinting srl – Roma

Indice

Acronimi	pag.	5
Introduzione	"	7
Descrizione del progetto e metodologia.....	"	9
Quadro statistico	"	11
I. IL PRINCIPIO DI NON-REFOULEMENT: LEGISLAZIONE E PRASSI		
1. Il principio di non-refoulement nel caso "Hirsi"	"	13
2. Il controllo delle frontiere e il principio di non-refoulement nella normativa internazionale	"	15
2.1 <i>La normativa relativa al controllo delle frontiere</i>	"	15
2.2 <i>La normativa relativa alla ricerca e soccorso in mare</i>	"	16
3. Le misure di allontanamento e il principio di non-refoulement nella normativa italiana	"	18
3.1 <i>L'allontanamento dello straniero dal territorio nazionale: i respingimenti e i rinvii</i>	"	18
3.1.1 <i>Il respingimento</i>	"	19
3.1.2 <i>Il rinvio verso uno Stato membro dell'Unione europea e la situazione dei porti adriatici</i>	"	21
3.2 <i>Le attività di contrasto all'immigrazione irregolare via mare</i>	"	23
3.3 <i>L'allontanamento e la tutela prevista dall'art. 19 del T.U. Immigrazione</i>	"	24
4. Le misure di esternalizzazione del controllo delle frontiere e il principio di non-refoulement.....	"	25
4.1 <i>Gli accordi bilaterali di riammissione e di cooperazione di polizia con gli Stati terzi</i>	"	26
4.2 <i>Criticità degli accordi bilaterali</i>	"	31
5. Prassi relativa al rispetto del principio di non-refoulement	"	32
5.1 <i>I porti adriatici</i>	"	32
5.2 <i>I respingimenti di egiziani e tunisini</i>	"	35
5.3 <i>I respingimenti in alto mare</i>	"	38

II. I DIRITTI RELATIVI ALL'ACCESSO ALLA PROTEZIONE E LE GARANZIE PROCEDURALI: LEGISLAZIONE E PRASSI

1. Il diritto all'informazione	" 41
2. Il diritto ai servizi di interpretariato e di orientamento legale	" 47
3. L'obbligo di formazione del personale	" 48
4. Il diritto al ricorso effettivo	" 50
5. L'obbligo positivo di accertamento nell'adozione di misure di respingimento	" 52

III. IL DIVIETO DI ESPULSIONI COLLETTIVE

Raccomandazioni " 58

Bibliografia..... " 61

Allegato: lista stakeholders intervistati " 68

**Summary of the italian national report
"Access to protection: a human right"** " 69

ACRONIMI

AIDA:	Asylum Information Database
CCC:	Common Core Curriculum
CE:	Comunità Europea
CEAR:	Comisión Española de Ayuda al Refugiado
CEDU:	Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo
CEPOL:	European Police College
CFS:	Codice Frontiere Schengen
CIE:	Centro di Identificazione ed Espulsione
CIR:	Consiglio Italiano per i Rifugiati
COI:	Country of Origin Information
CPSA:	Centri di Primo Soccorso e Accoglienza
EPIM:	European Programme for Integration and Migration
FRA:	Fundamental Rights Agency
Frontex:	Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli stati membri dell'Unione Europea
GDF:	Guardia Di Finanza
IOM:	International Organization for Migration
MM:	Marina Militare
MSC:	Maritime Security Council
ONG:	Organizzazione Non Governativa
ONU:	Organizzazione delle Nazioni Unite
PS:	Polizia di Stato
RABIT:	Rapid Border Intervention Teams
SAR:	Convenzione sulla ricerca e il soccorso in mare
SIS:	Schengen Information System
SOLAS:	Convenzione internazionale per la salvaguardia in mare
TFUE:	Trattato di Funzionamento dell'Unione Europea
TU:	Testo Unico
UE:	Unione Europea
UIL:	Unione Italiana del Lavoro
UNCLOS:	United Nations Convention on the Law of the Sea
UNHCR:	United Nations High Commissioner for Refugees

Introduzione

L'accesso alla protezione presuppone l'accesso a un territorio.

L'asilo è sempre un luogo fisico, un luogo dove c'è sicurezza per la persona. Ma come arrivare a un territorio sicuro? Ci sono delle barriere, delle frontiere materiali o virtuali.

Per le persone che necessitano protezione, la situazione si è complicata da quando l'attraversamento delle frontiere europee è stato reso più difficile, pressoché impossibile, da quando il Sistema "Schengen" ha eretto un muro invalicabile intorno alle frontiere esterne dell'Unione.

Motivo dichiarato per la costruzione del muro è la necessità politica, economica, sociale di impedire l'immigrazione incontrollata. Effettivamente, dal punto di vista del diritto, gli Stati sono stati legittimati a determinare chi possa entrare nel proprio territorio, fatta eccezione per i propri cittadini.

Gli Stati possono stabilire delle regole, per esempio attraverso l'obbligo del visto di ingresso e attraverso condizioni per il rilascio del visto. E con il Codice Visti Schengen gli Stati membri dell'Unione europea, in continuità con una politica perseguita dai primi anni '90 del secolo scorso, hanno delegato alle istanze comunitarie il potere di stabilire tali regole, sacrificando una parte della sovranità nazionale.

Di pari passo, gli Stati hanno preso una vasta gamma di misure per assicurare che le regole siano rispettate e per impedire che le frontiere possano essere oltrepassate da persone non autorizzate. Tali misure non riguardano solo il controllo delle frontiere fisiche e la sorveglianza delle acque territoriali ed internazionali ma anche interventi in paesi terzi, di provenienza o di transito di migranti e rifugiati inclusa l'assistenza tecnica negli aeroporti di partenza, i porti e le zone marittime. Il Sistema di "esternalizzazione" dei controlli si è sviluppato durante l'ultimo decennio.

La politica di contrasto all'immigrazione irregolare trova dei limiti posti dal diritto internazionale e comunitario sulla protezione dei rifugiati, in particolare dal principio di non-refoulement nonché dai diritti umani, prima di tutto dal diritto della persona a non essere esposta a rischio di tortura, trattamento inumano o degradante.

L'obbligo degli Stati a rispettare tali diritti può risultare nell'obbligo di ammettere persone, almeno temporaneamente, sul proprio territorio anche quando sono privi dei requisiti generalmente stabiliti per l'attraversamento delle frontiere.

La storica sentenza *Hirsi v. l'Italia* della Corte Europea dei Diritti Umani del febbraio 2012, oltre a condannare l'Italia per i respingimenti dei migranti dall'alto mare verso la Libia effettuati nel 2009, enuncia una serie di principi che dovrebbero guidare le azioni degli Stati per il controllo e la sorveglianza delle frontiere affinché siano effettuati nello scrupoloso rispetto delle regole stabilite nella

Convenzione europea dei diritti umani da loro sottoscritte. Questi principi hanno poi trovato risonanza anche nella stesura finale della nuova Direttiva dell'Unione europea sulla procedura per il riconoscimento della protezione internazionale, approvata nel giugno 2013, nella modifica al Regolamento sulle attività dell'Agenzia europea Frontex, nonché nella modifica al "Codice Frontiere Schengen".

Obiettivo del progetto "Accesso alla Protezione – un diritto umano" è la concreta verifica, in sei Stati dell'Unione, del modo in cui i principi stabiliti dalla Corte e dalla normativa comunitaria siano attuati e di formulare raccomandazioni basate sulla ricerca e sugli incontri con una vasta gamma di stakeholders. Consideriamo elemento importante che durante questa attività di progetto si siano facilitati canali di dialogo tra le forze dell'ordine e altre autorità coinvolte nei controlli alle frontiere o nelle operazioni di soccorso in mare e le organizzazioni internazionali e del privato sociale impegnati per la difesa dei diritti dei rifugiati e migranti e dei diritti umani in generale.

*Christopher Hein,
Settembre 2013*

Descrizione del progetto e metodologia

L'obiettivo del progetto **"Access to Protection: a human right"**, finanziato dal Network of European Foundations nell'ambito del Programma europeo per l'integrazione e la migrazione (EPIM), è quello di promuovere la conformità delle politiche e delle prassi nazionali e comunitarie con gli obblighi previsti dagli strumenti europei relativi ai diritti umani, in particolare a quelli stabiliti dalla Corte europea dei diritti umani di Strasburgo nel caso Hirsi in merito all'accesso al territorio e alla protezione.

Il Consiglio italiano per i Rifugiati (CIR), in qualità di ente capofila, sta attuando questo progetto in collaborazione con l'Hungarian Helsinki Committee (Ungheria), Pro-Asyl Foundation (Germania), The People for Change Foundation (Malta), il Consiglio Greco per i Rifugiati (Grecia) e la Commissione spagnola di aiuto al rifugiato-CEAR (Spagna). Il Consiglio Portoghese per i Rifugiati, pur non essendo partner, svolge una ricerca sulla legislazione e prassi verificatisi in Portogallo a partire dal 2011.

Il CIR e le organizzazioni partner hanno potuto beneficiare della preziosa collaborazione nella implementazione delle attività progettuali dell'UNHCR, Ufficio per l'Europa, Divisione Protezione Internazionale e della Commissione migrazione, rifugiati e sfollati dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa.

Il CIR si è avvalso altresì della consulenza legale dell'avvocato Anton Giulio Lana e dell'avvocato Andrea Saccucci dell'Unione Forense per la tutela dei diritti umani che hanno presentato il ricorso concernente il caso Hirsi dinanzi la Corte europea.

Il progetto mira al raggiungimento di un "cambiamento culturale", caratterizzato dal passaggio da una visione incentrata prevalentemente sulla sicurezza e sulle attività di contrasto all'immigrazione irregolare ad un approccio che riesca a bilanciare tali esigenze con il rispetto dei diritti umani, in particolare del principio di *non-refoulement* e dell'accesso alla protezione, attraverso, se del caso, modifiche legislative *ad hoc* a livello nazionale e comunitario e l'adozione di apposite linee guida e regolamenti (ad esempio, Frontex).

Il progetto è altresì volto a promuovere un miglioramento delle prassi, in particolare quelle concernenti i servizi di informazione, di interpretariato e di orientamento legale alle frontiere, e quelle relative ai sistemi di controllo delle stesse. Inoltre, si vuole favorire il pieno accesso ai potenziali richiedenti protezione internazionale da parte dell'UNHCR e delle ONG, e la promozione di una formazione sistematica

in materia di diritti umani e del diritto di asilo rivolta alle autorità, soprattutto a quelle di frontiera.

Il progetto è iniziato nel settembre 2012 e si concluderà nel febbraio 2014. Durante tale periodo il CIR e i suoi partner hanno effettuato attività di ricerca e di analisi delle legislazioni e delle prassi nei rispettivi paesi concernenti i controlli alle frontiere e l'accesso al territorio nazionale e alla procedura di asilo. I risultati di tali attività e le raccomandazioni sono stati inseriti in rapporti elaborati a livello nazionale.

Il progetto "Access to Protection: a human right" prevede altresì una ricerca a livello europeo sulla compatibilità degli strumenti legislativi, delle politiche, delle prassi e dei meccanismi di monitoraggio comunitari con gli obblighi derivanti dalla normativa sui diritti umani e sull'asilo.

Tale rapporto europeo verrà presentato nel corso di una conferenza, che si terrà nel febbraio 2014 e alla quale saranno invitati *policy makers*, rappresentanti delle organizzazioni internazionali e delle ONG, accademici e i media.

Da un punto di vista **metodologico**, il progetto è stato caratterizzato da una *desk research* sulla legislazione e sulla prassi nazionali e dalla realizzazione di interviste a *stakeholder* istituzionali, a rappresentanti delle Capitanerie di porto, della Guardia di Finanza e della Marina Militare, al personale degli uffici di polizia di frontiera, a organizzazioni internazionali e a ONG che operano nel settore dell'asilo e della migrazione, *inter alia* quelle coinvolte nel progetto *Praesidium*.

Sono state inoltre organizzate, sia in Italia che negli altri Paesi partner, tavole rotonde tra esperti istituzionali e della società civile, avvocati ed accademici, al fine di discutere delle maggiori problematiche e criticità relative al controllo dell'immigrazione irregolare e all'accesso alla protezione, e di individuare e metter in evidenza le buone prassi in materia. Ulteriore importante obiettivo di tali *meeting* era quello di raccogliere raccomandazioni sui miglioramenti da apportare alle legislazioni e alle prassi vigenti. In Italia la tavola rotonda si è tenuta a Roma il 28 maggio 2013.

In ogni Stato partner è stato pubblicato come risultato un rapporto sulla conformità della legislazione e della prassi nazionale con i principi stabiliti nella sentenza Hirsi e che includerà anche raccomandazioni sul tema, presentato in occasione di una conferenza in ogni paese partner del progetto.

Quadro statistico

L'Italia continua ad essere interessata da arrivi spontanei via mare di migliaia di migranti che seguitano a rivolgersi a trafficanti senza scrupoli pur di fuggire dai paesi di provenienza e di transito. Nonostante molti di loro conoscano il rischio di perdere la propria vita durante la traversata del Mediterraneo, si stima infatti che circa l'8% di chi ha intrapreso questi viaggi dal 1988 sia morto nel tentativo di arrivare in Europa, questa modalità rimane per molti l'unica opportunità per arrivare su territori sicuri. Dobbiamo ricordare che molti dei migranti arrivati negli ultimi mesi in Italia sono persone bisognose di protezione internazionale.

L'Italia è la porta d'ingresso marittima in Europa e negli ultimi anni è stata interessata da un crescente fenomeno di flussi migratori misti. A partire dal 2011, con l'inizio della c.d. "primavera araba" e dei cambiamenti geopolitici che ne sono derivati, ai migranti per motivi economici si è aggiunto un numero proporzionalmente sempre più rilevante di persone bisognose di protezione internazionale. Sempre più migranti provano a raggiungere le coste italiane dai Paesi del *Maghreb*, dalla Turchia, dall'Afghanistan, dalla Siria, dal Corno D'Africa, dal Bangladesh e dall'Iraq, con viaggi costosi e pericolosi, alla ricerca di condizioni di vita più sicure per loro e per le loro famiglie.

Secondo quanto emerge dalle statistiche del Ministero dell'Interno, dal 1 gennaio al 31 dicembre 2011 il totale delle **persone sbarcate in Italia** è stato 62.692, provenienti principalmente da paesi di transito come la Libia (28.431), la Tunisia (28.123), la Grecia (2.928) e l'Egitto (1.620). I migranti erano per la maggior parte di nazionalità tunisina (28.047 persone) e nigeriana (5.480 persone). Per quanto riguarda la distribuzione geografica degli arrivi spontanei via mare nel 2011 è stata la Sicilia che ha dovuto accogliere la quasi totalità dei migranti sbarcati (57.181), seguita da Puglia (3.325) e Calabria (1.944).

Nel 2012 c'è stata invece una forte diminuzione del numero dei migranti arrivati con sbarchi che è sceso a 13.271. Il paese dal quale sono arrivati più persone è stato ancora la Libia, con 5.089 migranti, seguito da Grecia (2.779), Tunisia (2.294) e Turchia (1699). Mentre le nazionalità dei migranti più rappresentate sono state Eritrea (2856 persone), Tunisia (2268) e Somalia (1179)¹. Nel 2012 gli arrivi hanno interessato: la Sicilia con 8.490 persone sbarcate, la Puglia con 2.721 e la Calabria con 2.056 migranti².

Nel 2013 i migranti sbarcati dal 1° gennaio alle ore 08.00 del 09 ottobre sono stati 33.239, con un fortissimo incremento rispetto l'anno precedente. Gli sbarchi hanno interessato l'isola di Lampedusa, con 12.569 migranti arrivati, altre località della Sicilia, con 16.440 persone sbarcate, le Calabria e la Puglia con rispettivamente 3.358 e 872 migranti sbarcati³. Sempre più rilevante è la percentuale di persone bisognose di protezione internazionale che arrivano con gli sbarchi. Secondo l'UNHCR i nuovi arrivati dal 1° gennaio al 6 settembre di quest'anno sono

1 Elaborazione ISMU, su dati del Ministero dell'Interno, Dipartimento della pubblica sicurezza.

2 Elaborazione ISMU, su dati del Ministero dell'Interno, Dipartimento della pubblica sicurezza.

3 Dati Ministero dell'Interno.

principalmente di nazionalità eritrea, somala e siriana⁴.

Importante notare, soprattutto, l'incremento degli arrivi sulle coste italiane dei **migranti siriani**: nel 2012 sono stati 582⁵, mentre nel 2013 sino alla fine di settembre sono arrivati, secondo le stime dell'UNHCR, almeno 7.500, siriani. Si prevede che questo numero continui a crescere, a causa della guerra civile siriana che costringe sempre più persone ad abbandonare il paese e delle difficilissime condizioni nei paesi di primo asilo.

In merito ai **respingimenti effettuati dall'Italia**, non sono disponibili dati ufficiali sebbene il Codice frontiere Schengen precisi che gli Stati membri "(...) raccolgono statistiche sul numero di persone respinte, i motivi del respingimento, la cittadinanza delle persone il cui ingresso è stato rifiutato e il tipo di frontiera (terrestre, aerea, marittima) alla quale sono state respinte e le trasmettono annualmente alla Commissione"⁶. Inoltre, gli Stati membri devono trasmettere annualmente tali statistiche alla Commissione che pubblica ogni due anni una compilazione delle statistiche fornite dagli Stati membri⁷.

Il Ministero dell'Interno ha, invece, fornito nel settembre del 2013 i dati statistici relativi ai rintracci da parte della polizia di frontiera dei **migranti irregolari provenienti dalla Grecia presso gli scali marittimi adriatici di Ancona, Bari, Brindisi e Venezia**, e quelli concernenti le riammissioni.

Nel 2012 sono stati identificati presso i valichi adriatici ufficiali circa 1.809 stranieri irregolari provenienti dalla Grecia, di cui: 691 presso il porto di Ancona, 662 a Bari, 173 a Brindisi, e 283 a Venezia. Del numero totale di migranti rintracciati presso i porti adriatici, 1.646 sono stati rinviati in Grecia, ossia più del 90%.

Sempre secondo i dati del Ministero dell'Interno, nel 2013 si è registrata una diminuzione del numero dei migranti irregolari provenienti dalla Grecia e rintracciati presso i valichi adriatici. Infatti, nei primi 6 mesi del 2013, sono stati rintracciati 619 stranieri provenienti via mare dalla Grecia, di cui: 214 presso il porto di Ancona, 135 a Bari, 178 a Brindisi e 92 a Venezia. Tuttavia, in merito al dato sulle riammissioni si evince che i rinvii verso la Grecia continuano ad essere proporzionalmente significativi. A tal proposito va segnalato che nel porto di Brindisi su 178 migranti arrivati dal 1 gennaio al 30 giugno 2013, 173 sono stati rinviati in Grecia; ad Ancona su 214 persone, 178 sono state riammesse; a Bari su 135 ne sono state riammesse 107, mentre a Venezia, su 92 arrivi, sono state riammesse 71 persone. Una lettura più esaustiva di questi dati verrà fornita nel paragrafo 5.1 relativo alla prassi.

4 http://www.stranieriinitalia.it/attualita-sbarchi._unhcr_sempre_piu_siriani_in_fuga_verso_l_italia_17724.html

5 Elaborazione ISMU, su dati del Ministero dell'Interno, Dipartimento della pubblica sicurezza

6 Articolo 13(5) del Regolamento (UE) N. 610/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 che modifica il regolamento (CE) n. 562/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, che istituisce un codice comunitario relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen), la convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen, i regolamenti (CE) n. 1683/95 e (CE) n. 539/2001 del Consiglio e i regolamenti (CE) n. 767/2008 e (CE) n. 810/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio.

7 Art. 13(5) del Regolamento (CE) N. 562/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 marzo 2006 che istituisce un codice comunitario relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (Codice Frontiere Schengen).

I. Il principio di non-refoulement: legislazione e prassi

1. Il principio di non-refoulement nel caso "Hirsi"

"Ove ragioni sostanziali indichino che una persona, se deportata, corrobberebbe il rischio effettivo di essere sottoposta a trattamenti contrari all'articolo 3 della CEDU nel paese in cui è rinviata, vi è un obbligo degli Stati parte alla CEDU di non inviare l'individuo in quel paese."⁸

"Lo Stato che effettua il respingimento/espulsione ha l'obbligo di garantire che il paese intermediario offra garanzie sufficienti per evitare che la persona in questione sia rinviata nel suo paese di origine senza una valutazione dei rischi, in particolare nel caso in cui il paese intermediario non sia parte della Convenzione."⁹

Se da un lato gli Stati esercitano legittimamente il controllo sulle frontiere, limitando l'ingresso degli stranieri nel proprio territorio, e sono autorizzati in virtù della normativa internazionale ad adottare misure di contrasto all'immigrazione irregolare, dall'altro lato essi devono garantire il rispetto del principio di *non refoulement*.

Tale principio trova fondamento giuridico in diversi strumenti normativi di carattere costituzionale, europeo ed internazionale; inoltre, è universalmente riconosciuto quale principio di diritto internazionale consuetudinario. Il più importante strumento di tutela del principio di non-refoulement è l'articolo 33(1) della Convenzione di Ginevra relativa allo status dei rifugiati del 1951¹⁰, il cui ambito

⁸ Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, Grand Chamber, Hirsi Jamaa e altri c. Italia, ricorso n.27765/09, 23 febbraio 2012, para. 114.

⁹ Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, Grand Chamber, Hirsi Jamaa e altri c. Italia, ricorso n.27765/09, 23 febbraio 2012, para. 147.

¹⁰ L'articolo 33 della Convenzione di Ginevra relativa allo status dei rifugiati del 1951 dispone il divieto di espulsione o di respingimento (refoulement). Il primo comma sancisce che: "Nessuno Stato Contraente potrà espellere o respingere (*refouler*) - in nessun modo - un rifugiato verso le frontiere dei luoghi ove la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate a causa della sua razza, della sua religione, della sua nazionalità, della sua appartenenza ad una determinata categoria sociale o delle sue opinioni politiche."

di applicazione *ratione personae* concerne ogni individuo che rientra nella definizione di rifugiato ai sensi dell'articolo 1 di tale Convenzione.¹¹ Tale principio è stato incorporato nell'art. 78 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (TFUE) e nell'articolo 18 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Inoltre, il principio di *non-refoulement*, seppur non sancito esplicitamente nella Convenzione Europea per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali (CEDU), è stato tuttavia desunto dal divieto di tortura, di trattamenti inumani e degradanti disciplinati all'articolo 3, secondo una diffusa e consolidata interpretazione della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo.

Il principio di *non-refoulement* ha un'applicazione extraterritoriale. Infatti, in virtù dell'articolo 1 della CEDU, così come interpretato da una consolidata giurisprudenza della Corte, gli Stati parte della CEDU hanno l'obbligo di proteggere e garantire i diritti umani non solo a tutti coloro presenti sul proprio territorio, ma anche a tutte le persone sottoposte alla loro giurisdizione¹². La nozione di "giurisdizione" ha una portata più ampia rispetto al concetto di territorio nazionale dello Stato in quanto si applica a tutti gli individui che risultano essere sotto l'autorità o l'effettivo controllo delle autorità dello Stato o di altre persone che agiscono per suo conto. Inoltre, il concetto di giurisdizione si applica a tutte le aree extraterritoriali, appartengano esse ad uno Stato terzo o meno, dove il Paese in questione esercita un controllo effettivo. Nel caso Hirsi, la Corte ha riconosciuto che i migranti si sono trovati assoggettati alla giurisdizione esclusiva dello Stato italiano cui incombeva l'obbligo di garantire i diritti previsti dalla CEDU e dai suoi Protocolli, tra cui l'obbligo assoluto e inderogabile del rispetto del principio di *non-refoulement*. Il principio di *non-refoulement*, come precisato dalla Corte di Strasburgo, deve essere rispettato non solo in caso di respingimenti ed espulsioni dal territorio, ma anche nell'ambito delle operazioni in mare durante le quali i migranti sono rinviati negli Stati da cui sono partiti, impedendo loro di lasciare i rispettivi paesi di origine o di transito e di raggiungere i territori degli Stati in cui intendono chiedere protezione. Come sottolineato nell'opinione concordante dal giudice Pinto de Albuquerque "L'atto di respingere può consistere in una espulsione, una estradizione, una deportazione, un allontanamento, un trasferimento ufficioso, una 'restituzione', un rigetto, un rifiuto di ammissione o in qualsiasi altra misura il cui risultato sia quello di obbligare la persona interessata a restare nel suo paese di origine"¹³.

11 Il principio di *non-refoulement* non si applica esclusivamente ai rifugiati formalmente riconosciuti dalle autorità del paese ospitante, ma anche ai richiedenti asilo in generale in quanto il riconoscimento dello *status di rifugiato* non ha natura costitutiva bensì declaratoria poiché un individuo diviene rifugiato per il solo fatto di essere in possesso dei requisiti posti dalla Convenzione di Ginevra del 1951, e non in virtù di una formale determinazione. Comitato Esecutivo, UNHCR, Conclusione No. 6 (XXVIII) "Non-refoulement" (1977), para. (c). UNHCR, Advisory Opinion on the Extraterritorial Application of Non-Refoulement Obligations under the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol, gennaio 2007, pp. 2-3.

12 Articolo 1 della CEDU "Le Alte Parti contraenti riconoscono a ogni persona sottoposta alla loro giurisdizione i diritti e le libertà enunciati nel Titolo primo della presente Convenzione".

13 Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, Grand Chamber Hirsi Jamaa e altri c. Italia, ricorso n. 27765/09, 23 febbraio 2012, opinione concordante del giudice Pinto de Albuquerque, p. 61.

La Corte europea ha, inoltre, ribadito il principio secondo cui l'Italia non è dispensata dal dovere di rispettare i propri obblighi derivanti dall'articolo 3 della Convenzione per il fatto che i ricorrenti avrebbero omesso di chiedere asilo o di esporre i rischi cui andavano incontro.

2. Il controllo delle frontiere e il principio di non-refoulement nella normativa internazionale

2.1 La normativa relativa al controllo delle frontiere

La materia del controllo delle frontiere è sottoposta ad obblighi internazionali ed europei che verranno brevemente richiamati di seguito.

In virtù del Codice Frontiere Schengen¹⁴ (di seguito CFS), gli Stati membri esercitano attività di sorveglianza delle frontiere nazionali al fine di impedirne l'attraversamento non autorizzato, di lottare contro la criminalità transfrontaliera e di adottare misure contro le persone entrate illegalmente nel territorio nazionale. Sebbene il CFS introduca la soppressione dei controlli alle frontiere interne tra gli Stati membri dell'Unione europea¹⁵, tuttavia non pregiudica l'esercizio delle competenze di polizia da parte delle autorità competenti purché effettuato sulla base di verifiche a campione.¹⁶ Nell'espletamento di tali attività vengono fatte comunque salve le disposizioni relative al diritto d'asilo e alla protezione internazionale.¹⁷

Nel corso degli ultimi anni si assiste ad un crescente ricorso degli Stati a misure di controllo delle frontiere nazionali, ed in particolare ad attività di intercettazione condotte in una fase precedente all'arrivo delle persone sul territorio nazionale sia presso gli aeroporti e i porti di paesi terzi sia nelle loro acque territoriali o in quelle internazionali.

L'intercettazione, in tutte le sue forme, viene spesso giustificata dalla necessità di prevenire l'ingresso irregolare di migranti ed il traffico e la tratta degli esseri umani, nonché da ragioni di sicurezza nazionale¹⁸, e trova fondamento giuridico nella legislazione nazionale e/o in accordi bilaterali o multilaterali.

14 Art. 12, Regolamento (CE) N. 562/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 marzo 2006 che istituisce un codice comunitario relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (Codice Frontiere Schengen).

15 Articolo 1 Codice Frontiere Schengen.

16 Art. 21, Regolamento (CE) N. 562/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 marzo 2006 che istituisce un codice comunitario relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (Codice Frontiere Schengen).

17 Articolo 13 e considerando 20 del Codice Frontiere Schengen.

18 Miltner Barbara, *Irregular Maritime Migration: Refugee Protection Issues in Rescue and Interception*, *Fordham International Law Journal* – Volume 30 Issue 1, 2006, Article 3, p. 85.

Attualmente non esiste una definizione universale di intercettazione¹⁹.

Si distinguono due tipologie di intercettazione: le forme di intercettazione amministrativa e quelle di natura fisica.²⁰ Le prime ricomprendono *inter alia* l'applicazione dei regimi di visto sempre più restrittivi, la messa in atto di controlli di polizia precedenti all'imbarco dei migranti negli aeroporti di partenza (sia nei Paesi di origine che in quelli di transito), la creazione di "zone internazionali" dove vengono solitamente applicate norme speciali sull'immigrazione e l'asilo. Le misure di intercettazione "fisica", invece, il cui uso è più limitato e circoscritto al contesto marittimo, includono generalmente l'abbordaggio, l'ispezione, e i c.d. "push-backs", ossia respingimenti che contemplano la possibilità di "scortare" forzatamente verso l'alto mare le imbarcazioni intercettate nelle acque territoriali al fine di impedirne lo sbarco nel territorio dello Stato interessato.²¹

Le attività di intercettazioni fisica sono effettuate sia unilateralmente dai singoli Stati sia nell'ambito Frontex²².

La maggiore problematica che tali operazioni di intercettazioni pongono consiste nel fatto che spesso la normativa in materia è insufficiente o troppo vaga, e soprattutto non prevede esplicite garanzie procedurali a tutela dei migranti. Un'ulteriore criticità è rappresentata dal fatto che la mancanza di una regolamentazione uniforme e chiara a livello europeo, lascia un ampio margine di interpretazione agli Stati membri, comportando di conseguenza l'instaurarsi di prassi difformi che spesso non tengono in debito conto le esigenze di protezione degli interessati, violando così il principio di *non-refoulement*.

2.2 La normativa relativa alla ricerca e soccorso in mare

Le attività di controllo delle frontiere e di lotta all'immigrazione irregolare possono facilmente trasformarsi in una operazione di salvataggio e viceversa, e l'applicazione dei regimi giuridici alla base di tali interventi riflette l'incertezza della

19 Secondo la definizione emanata dal Comitato Esecutivo dell'UNHCR nel 2003, per intercettazione si intende ogni misura adottata dagli Stati volta a: i. impedire l'imbarco di persone che intendano intraprendere un viaggio internazionale; ii. impedire il proseguimento del viaggio internazionale intrapreso dai migranti; iii. ovvero impedire l'esercizio del controllo delle imbarcazioni laddove vi siano fondati motivi di ritenere che queste trasportino persone contrariamente a quanto disposto dalla legislazione marittima nazionale e internazionale; quando, in relazione a quanto precede, le persone non siano in possesso della documentazione richiesta o valida autorizzazione ad entrare nello Stato; e quando tali misure servano anche per proteggere la vita e la sicurezza dei viaggiatori e delle persone vittime di traffico o trasportate in modo irregolare. Comitato esecutivo, UNHCR, Conclusion on Protection Safeguards In Interception Measures, No. 97 (LIV) – 2003.

20 Miltner Barbara, *Irregular Maritime Migration: Refugee Protection Issues in Rescue and Interception*, Fordham International Law Journal – Volume 30 Issue 1, 2006, Article 3, p. 83.. Legomskv Stephen, *Immigration and Refugee Law and Procedure*, IV ed., 2005, pp. 1095-1135.

21 Miltner Barbara, *Irregular Maritime Migration: Refugee Protection Issues in Rescue and Interception*, Fordham International Law Journal – Volume 30 Issue 1, 2006, Article 3, p. 84.

22 Frontex è l'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea, istituita nell'ottobre 2004 con il Regolamento del Consiglio (CE) N. 2007/2004 con la funzione principale di coordinare la cooperazione attiva fra gli Stati membri in materia di gestione e controllo delle frontiere esterne, disponibile sul sito

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:349:0001:0001:IT:PDF>

loro natura operativa²³.

I più importanti trattati relativi alla tutela della vita dei migranti in mare sono la Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare (UNCLOS)²⁴, la Convenzione sulla ricerca ed il soccorso in mare (Convenzione SAR)²⁵ e la Convenzione internazionale per la salvaguardia della vita in mare (di seguito Convenzione SOLAS)²⁶.

In virtù delle Convenzioni SAR e SOLAS e delle Linee Guida sul trattamento delle persone soccorse in mare²⁷ adottate dall'IMO nel 2004, lo Stato contraente, nella cui regione SAR siano stati recuperati i sopravvissuti, ha la responsabilità di garantire loro lo sbarco in luogo sicuro, che viene definito come "una località dove le operazioni di soccorso si considerano concluse e la sicurezza della vita dei sopravvissuti non è più minacciata e i bisogni umani primari (cibo, alloggio, servizi medici) possono essere soddisfatti. Inoltre è un luogo da dove possa essere organizzato il trasporto dei sopravvissuti verso la loro destinazione successiva o finale"²⁸. Tali Linee Guida precisano la necessità di evitare lo sbarco di richiedenti asilo e rifugiati soccorsi in mare in quei territori ove la vita e la loro libertà sarebbero minacciate.²⁹

Al fine di considerare "sicuro" un luogo, evitando la violazione del principio di *non-refoulement*, è necessario identificare i migranti, tenere conto delle motivazioni che li hanno spinti a mettere a repentaglio la loro vita sulle carrette del mare, effettuare l'accertamento della situazione generale nel Paese di partenza e delle circostanze specifiche attinenti ai singoli individui.

L'assenza di regole chiare e dettagliate sugli obblighi degli Stati inerenti allo sbarco dei migranti e sul concetto di "luogo sicuro" lascia di fatto ampi margini di interpretazione da parte degli stessi Stati. Di conseguenza si assiste negli ultimi anni ad un crescente rifiuto degli Stati costieri ad autorizzare lo sbarco presso i propri porti, temendo che ciò possa incoraggiare l'immigrazione irregolare, e al sorgere di frizioni tra i Paesi dell'UE. Ma soprattutto la problematica maggiore che ne deriva è l'aumento del rischio di far sbarcare i migranti in luoghi ove la loro vita potrebbe essere a rischio³⁰.

Emblematico è il caso dei 102 migranti soccorsi il 4 agosto al largo delle co-

23 Matteo Tondini, "The legality of intercepting boat people under search and rescue and border control operations" with reference to recent Italian interventions in the Mediterranean Sea and the ECtHR decision in the Hirsi case, p. 61, disponibile sul sito: <http://ssrn.com/abstract=2096156>

24 Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare (UNCLOS), del 1982 entrata in vigore nel 1994: artt. 18 (2), 98 (1).

25 Convenzione sulla ricerca e il soccorso in mare (SAR) adottata ad Amburgo il 27 aprile del 1979 ed entrata in vigore il 22 giugno 1985, e successivamente modificata dagli emendamenti del 20 maggio 2004 introdotti con la Risoluzione del Comitato sulla Sicurezza Marittima (MSC) No.155 (78).

26 Convenzione internazionale per la salvaguardia della vita in mare (SOLAS) adottata il 1° novembre 1974 ed entrata in vigore il 25 maggio 1980, e successivamente modificata dagli emendamenti del 20 maggio 2004 introdotti con la Risoluzione del MSC (Comitato sulla Sicurezza Marittima) 153 (78).

27 Guidelines on the Treatment of Persons Rescued At Sea, Risoluzione 167(78) Comitato sulla Sicurezza Marittima dell'IMO del 20 maggio 2004, Allegato 34, punto 2.5.

28 *Idem*, punto 6.12.

29 *Ibidem*, punto 6.17.

30 Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA), Fundamental Rights at Europe's Southern Sea Borders, 2013, p. 11.

ste libiche dal cargo **Salamis**, al quale il Centro di coordinamento di soccorso delle capitanerie di porto italiano aveva chiesto, a conclusione delle operazioni di soccorso, di dirigersi verso il porto più vicino, Tripoli. Tuttavia, il comandante della nave aveva deciso di proseguire verso Malta, il *port of call* previsto originariamente, per evitare la diversione, ma anche in considerazione delle violazioni perpetrate in Libia. Per giorni le autorità maltesi³¹ si sono rifiutate di far attraccare la nave, ignorando le richieste effettuate dal comandante della nave ed i principi enunciati dalla sentenza Hirsi. Grazie alle pressioni delle organizzazioni che operano nel settore dell'immigrazione e dei diritti umani soprattutto in Italia e Malta, 81 uomini, 20 donne, tra cui 4 incinte, ed un bambino di 5 mesi, tutti di nazionalità eritrea e sudanese, sono stati accolti in Italia.

L'Italia e Malta avevano identificato la Libia come luogo di sbarco in quanto era il porto più vicino, senza considerare che i migranti una volta tornati in tale paese avrebbero corso un serio rischio di essere sottoposti a trattamenti contrari alla CEDU.

3. Le misure di allontanamento e il principio di non-refoulement nella normativa italiana

Nel presente paragrafo verranno analizzate le varie misure di "allontanamento" messe in atto dall'Italia al fine di contrastare il fenomeno dell'immigrazione irregolare, il loro fondamento giuridico nella normativa nazionale e la loro compatibilità con il rispetto del principio di *non-refoulement*. Nello specifico, verranno affrontate la fattispecie del **respingimento** ed il caso di "**rinvio**" dal territorio nazionale, e le misure di contrasto all'immigrazione via mare adottate dalle autorità italiane sia nelle acque territoriali che in quelle internazionali.

3.1 L'allontanamento dello straniero dal territorio nazionale: i respingimenti e i rinvii

Lo Stato italiano può disporre l'allontanamento dal suo territorio dei cittadini di Paesi terzi e degli apolidi³² attraverso varie tipologie di misure: provvedimenti di respingimento, di espulsione³³ e di estradizione verso uno Stato non appartenente all'Unione europea, ma anche attraverso i c.d. rinvii verso altri Stati membri dell'Ue, che tuttavia non sono regolati dalla normativa generale sull'immigrazione.

31 Malta non ha ratificato gli emendamenti alla SOLAS e alla SAR introdotti con le Risoluzioni del Comitato sulla Sicurezza Marittima (MSC) No.155 (78) e 153(78) del 20 maggio 2004.

32 Articolo 1(1) del Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e successive modificazioni.

33 Le espulsioni si suddividono in: a) provvedimenti amministrativi di espulsione (art. 13 del TU), b) espulsione a titolo di misura di sicurezza (art. 15 del TU), c) espulsioni a titolo di misura alternativa alla detenzione (art. 16 del TU), d) espulsione a titolo di sanzione sostitutiva della pena.

Nel presente paragrafo verrà esaminata la materia relativa ai respingimenti e la peculiare situazione del rinvio.

3.1.1 Il respingimento

La normativa italiana disciplina due fattispecie di respingimento: i respingimenti alla frontiera e i c.d. respingimenti differiti.

Il **respingimento alla frontiera**³⁴ è un provvedimento adottato dalla polizia di frontiera nei confronti di stranieri che si presentano ai valichi ufficiali senza avere i requisiti richiesti per l'ingresso nel territorio dello Stato³⁵. La sua esecuzione è immediata, nel senso che lo straniero viene rinvio nel paese di provenienza senza fare ingresso nel territorio dello Stato³⁶.³⁷ In virtù del Codice Frontiere Schengen i decreti di respingimento devono essere scritti e motivati in fatto e in diritto³⁸ e sono sottoposti ad impugnativa, anche se il ricorso non ha effetto sospensivo³⁹.

La seconda fattispecie di respingimento, il c.d. **respingimento differito**, invece, viene **disposta dal Questore**⁴⁰ con accompagnamento alla frontiera da parte delle forze di polizia in un momento successivo all'ingresso sul territorio dello Stato nei confronti degli stranieri che a) entrando nel territorio dello Stato sottraendosi

34 Art. 10(1) del Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al decreto legislativo n. 286 del 25 luglio 1998, e successive modificazioni.

35 Art. 4 commi 1,3,6 del Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al decreto legislativo n. 286 del 25 luglio 1998, e successive modificazioni; art. 5 Regolamento (CE) n. 562/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 marzo 2006, che istituisce un codice comunitario relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (Codice Frontiere Schengen); art. 13(1) del Regolamento (CE) N. 562/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 marzo 2006 che istituisce un codice comunitario relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (Codice Frontiere Schengen).

36 Art. 13(2) del Regolamento (CE) N. 562/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 marzo 2006 che istituisce un codice comunitario relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (Codice Frontiere Schengen).

37 Lo straniero colpito da un provvedimento di respingimento non commette il reato di ingresso illegale in virtù dell'art. 10-bis del T.U. Immigrazione, poiché non viene ammesso sul territorio ma respinto immediatamente alla frontiera.

Inoltre, i provvedimenti di respingimento alla frontiera, a differenza di quelli di espulsione, non comportano il divieto di reingresso dello straniero respinto, né la segnalazione - ai fini della non ammissione futura - nel Sistema d'Informazione Schengen. Lo straniero, precedentemente respinto alla frontiera per non aver soddisfatto i requisiti per l'ingresso, può successivamente essere ammesso sul territorio nazionale purché sia in possesso dei requisiti richiesti.

ASGI, Scheda a cura di Guido Savio e Paolo Bonetti, L'allontanamento dal territorio dello stato dello straniero extracomunitario in generale, aggiornata al 28 febbraio 2012, p.3.

38 Art. 13(2) del Regolamento (CE) N. 562/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 marzo 2006 che istituisce un codice comunitario relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (Codice Frontiere Schengen); art. 3 della Legge n. 241/1990, Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi, 7 agosto 1990.

39 Art. 13, comma 3 del Regolamento (CE) N. 562/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 marzo 2006 che istituisce un codice comunitario relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (Codice Frontiere Schengen); art. 3 della Legge 241/1990.

40 Articolo 10(2) del Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, emanato con il decreto legislativo 286/1998 del 25 luglio 1998, e successive modificazioni.

ai controlli di frontiera, sono fermati all'ingresso o subito dopo; b) che non sono stati respinti alla frontiera e sono stati temporaneamente ammessi nel territorio per necessità di pubblico soccorso⁴¹.

Questa seconda tipologia di respingimento, la cui applicazione è in crescente aumento, suscita ampie critiche e perplessità per svariate ragioni.

Come denunciato da ONG che operano nel settore dell'immigrazione e dell'asilo e da vari accademici, l'istituto del respingimento "differito" adottato dal Questore ai sensi dell'art. 10 (2) del T.U. Immigrazione 286/98 rappresenta un *unicum* a livello internazionale, la cui compatibilità con le norme della Costituzione e dei Trattati europei che l'Italia ha sottoscritto andrebbe vagliata accuratamente⁴².

In primis, si tratta di una **misura adottata con estrema discrezionalità** dalle autorità di pubblica sicurezza anche in situazioni in cui dovrebbe essere disposto un provvedimento di espulsione⁴³, comportando così conseguenze estremamente penalizzanti per lo straniero, in quanto l'istituto dell'espulsione offre maggiori garanzie procedurali e tutele ai cittadini di Paesi terzi entrati irregolarmente sul territorio nazionale.

Il respingimento differito eseguito con immediato accompagnamento alla frontiera, solleva forti dubbi in merito alla sua legittimità costituzionale in quanto, costituendo una misura limitativa della libertà personale, dovrebbe essere esplicitamente previsto per legge un **intervento obbligatorio da parte dell'autorità giudiziaria** come previsto dall'articolo 13 del dettato costituzionale.⁴⁴

Infine, un'ulteriore criticità concerne il fatto che la normativa italiana non disciplina in maniera dettagliata e sufficientemente chiara l'istituto del **ricorso avverso un provvedimento di respingimento**, le modalità, l'organo competente e le

41 In caso vi siano impedimenti all'esecuzione immediata dell'accompagnamento alla frontiera dello straniero destinatario di un provvedimento di respingimento, l'autorità di pubblica sicurezza può disporre il trattenimento presso i centri di identificazione ed espulsione per un massimo di 18 mesi, che deve essere convalidato da un giudice nelle successive 48 ore dall'emissione. Cfr. Art. 14 del Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, emanato con il decreto legislativo 286/1998 del 25 luglio 1998, e successive modificazioni.

42 Vassallo Paleologo F., Diritti sotto sequestro – Prima e dopo la sentenza sul caso Hirsi ed altri. Ancora respingimenti collettivi?, Febbraio 2012, disponibile: <http://www.meltingpot.org/Diritti-sotto-sequestro-Prima-e-dopo-la-sentenza-sul-caso.html>; ASGI, Il diritto alla protezione – La protezione internazionale in Italia; quale protezione?, Giugno 2011, p.32.

43 L'ipotesi di respingimento con accompagnamento alla frontiera ex. articolo 10(2) del T.U. sull'ipotesi di respingimento con accompagnamento alla frontiera ex. articolo 10(2) del T.U. Immigrazione e la fattispecie dell'espulsione disposta dal Prefetto ai sensi dell'articolo 13 del medesimo T.U. si applicano a situazioni simili ossia in caso di ingresso irregolare dello straniero sul territorio nazionale. Tuttavia, nel caso dell'espulsione l'ingresso irregolare "si è perfezionato nel tempo", mentre nel respingimento differito lo straniero è intercettato "subito dopo" il suo ingresso. La normativa italiana non definisce in maniera chiara il concetto "subito dopo" dal punto di vista spaziale e temporale; pertanto, le autorità di pubblica sicurezza hanno un'ampia discrezionalità nel disporre il respingimento differito anche nelle ipotesi in cui si configurerebbe la fattispecie dell'espulsione.

ASGI, Scheda a cura di Guido Savio e Paolo Bonetti, L'allontanamento dal territorio dello stato dello straniero extracomunitario in generale, aggiornata al 28 febbraio 2012, p.5-6.

44 A tal riguardo si è espresso il Giudice di Pace di Agrigento nella sentenza n. 10910 del 2 luglio 2010, relativa ai respingimenti differiti adottati durante la c.d. "emergenza Lampedusa".

tempistiche.⁴⁵ Tuttavia, in merito all'organo giudiziario responsabile in materia di ricorso avverso un provvedimento di respingimento è intervenuta la Corte di Cassazione con la sentenza n. 15115 del 17 giugno 2013, con la quale ha affermato la competenza del giudice ordinario.⁴⁶

Per quanto riguarda **gli stranieri a bordo di vettori**, in base alla legislazione italiana sull'immigrazione, il vettore aereo, marittimo o terrestre ha l'obbligo di accertarsi che lo straniero trasportato sia in possesso dei documenti richiesti per l'ingresso nel territorio dello Stato, e di riferire alla polizia di frontiera l'eventuale presenza a bordo di stranieri in posizione irregolare⁴⁷.

Di conseguenza, il vettore che ha condotto alla frontiera uno straniero privo dei documenti necessari o che deve essere comunque respinto, è tenuto a prenderlo immediatamente a carico ed a ricondurlo nello Stato di provenienza o in quello che ha rilasciato il documento di viaggio⁴⁸. Tale disposizione si applica anche quando l'ingresso è negato allo straniero in transito, qualora il vettore che avrebbe dovuto trasportarlo nel Paese di destinazione rifiuti di imbarcarlo o le autorità dello Stato di destinazione gli abbiano negato l'ingresso o lo abbiano rinvio nello Stato.

In riferimento alle verifiche sul traffico marittimo, i controlli sulle navi "devono essere effettuati nel porto di arrivo o di partenza, a bordo della nave o nell'area all'uopo destinata nelle immediate adiacenze della nave. Tuttavia, in virtù di appositi accordi, le verifiche possono essere effettuate anche nel corso della traversata o, all'atto dell'arrivo o della partenza della nave, nel territorio di un paese terzo."⁴⁹

3.1.2 Il rinvio verso uno Stato membro dell'Unione europea e la situazione dei porti adriatici.

L'Italia ha adottato e continua ad adottare tra le forme di allontanamento dal territorio nazionale il rinvio di cittadini di paesi terzi verso lo Stato membro dell'Unione europea da cui provengono. Emblematico è il caso dei c.d. **rinvii** o "**riaffidamenti informali al comandante della nave**" effettuati dall'Italia verso la Grecia. La prassi

45 Né gli articoli 10 e 19 del Testo Unico sull'Immigrazione 286/1998, né l'articolo 3 del decreto di attuazione 394/1999 di tale T.U. (Regolamento recante norme di attuazione del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero) specificano le modalità di impugnazione contro un provvedimento di respingimento e l'organo giudiziario competente per i ricorsi.

46 Corte di Cassazione, Sezioni Unite, Sentenza n. 15115, 17 giugno 2013.

47 Articolo 12(6) del T.U. Immigrazione 286/98. In caso di inosservanza di tali obblighi si applica la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da euro 3.500 a euro 5.500 per ciascuno degli stranieri trasportati. Inoltre, "nei casi più gravi è disposta la sospensione da uno a dodici mesi, ovvero la revoca della licenza, autorizzazione o concessione rilasciata dall'autorità amministrativa italiana inerenti all'attività professionale svolta e al mezzo di trasporto utilizzato".

48 Articolo 10(3) del TU Immigrazione 286/98.

49 Manuale pratico per le guardie di frontiera (Manuale Schengen) comune, ad uso delle autorità competenti degli Stati membri per lo svolgimento del controllo di frontiera sulle persone, istituito con la Raccomandazione della Commissione, 6 novembre 2006, Sezione IV, Frontiere marittime, 1. Modalità generali di verifica sul traffico marittimo, para. 1.2.

mostra che le autorità italiane, in varie occasioni, avrebbero impedito l'ammissione al territorio di migranti irregolari, inclusi minori non accompagnati, i quali, una volta intercettati a bordo di TIR o veicoli appena sbarcati presso i porti adriatici da traghetti provenienti dalla Grecia, sono stati costretti a ritornare in territorio ellenico, senza ricevere la notifica di alcun provvedimento.

E' opportuno notare che né l'ordinamento italiano, né quello comunitario contengono una disposizione specifica che regola la fattispecie del rinvio, e che parlare di "respingimento" con una frontiera interna, quale è quella tra l'Italia e la Grecia, risulta essere improprio in quanto l'istituto del respingimento previsto dal Codice frontiere Schengen e dal T.U. Immigrazione si applica solo agli stranieri che devono essere allontanati dal territorio nazionale verso paesi terzi.

Qual'è, dunque, il **fondamento giuridico delle misure di rinvio verso un Paese dell'Unione europea?**

Queste forme di allontanamento dal territorio italiano vengono messe in atto sulla base di **accordi bilaterali di riammissione**, siglati dall'Italia con i Paesi di provenienza.

Al momento sono state firmate intese con la Slovenia, la Romania, l'Ungheria, la Lituania, la Lettonia, l'Estonia, la Croazia, la Francia, l'Austria, la Bulgaria, la Slovacchia, la Grecia e la Spagna. Nell'ambito del presente rapporto riveste un'importanza particolare **l'Accordo di riammissione siglato con la Grecia nel 1999**⁵⁰. In virtù di tale *agreement*, i cittadini di paesi terzi che sono entrati in territorio italiano senza soddisfare le condizioni di ingresso e di soggiorno e che hanno precedentemente soggiornato o transitato in Grecia, devono essere riammessi da quest'ultimo Stato, su richiesta dell'altra Parte Contraente e senza formalità.⁵¹

Come messo in evidenza da svariate fonti⁵², la principale criticità dei rinvii verso uno Stato dell'Unione europea, attuati attraverso gli accordi di riammissione, consiste nel fatto che essi garantiscono allo straniero ancora minori tutele rispetto all'istituto del respingimento differito ex. art. 10(2) del T.U. Immigrazione, poiché vengono effettuati senza formalità, ossia senza che venga notificato un provvedimento formale agli interessati⁵³. Inoltre, l'accordo standard di riammissione – su cui vengono modellati i singoli accordi con gli Stati dell'Ue – pur includendo una clausola che prevede la non applicazione nel caso di "cittadini di Stati terzi ai quali la Parte contraente richiedente ha riconosciuto lo *status* di rifugiato in applicazione della Convenzione di Ginevra del 1951" e di richiedenti asilo⁵⁴, tuttavia non contempla un esplicito l'obbligo di rispettare il principio di *non-*

50 Accordo tra il governo della Repubblica italiana ed il governo della Repubblica ellenica sulla riammissione delle persone in situazione irregolare, 30 aprile 1999.

51 Articolo 5 dell'Accordo Italia-Grecia del 1999.

52 Pro Asyl, *Human Cargo: Arbitrary readmission from the Italian sea ports to Greece*, luglio 2012, p. 7-9; Migreurop, *European borders: controls, detentions and deportations*, 2009/2010. p. 82-86; Human Rights Watch, *Turned Away*, 2013.

53 François Crépeau, *Report by the Special Rapporteur on the human rights of migrants, Addendum, Mission to Italy (29 September–8 October 2012)*, aprile 2013.

54 Articolo 6 comma (d) ed (e) dell'Accordo Italia-Grecia del 1999.

refoulement e i diritti umani fondamentali. A tal proposito occorre sottolineare che i migranti rinviiati in Grecia potrebbero non accedere alla procedura di asilo e vedersi notificare provvedimenti di allontanamento verso i loro Paesi di origine ove essi possono rischiare persecuzioni, torture e trattamenti inumani e degradanti in violazione del principio di *non-refoulement*⁵⁵.

Considerato che il “rinvio” è di fatto configurabile come un allontanamento dal territorio, pertanto come tale dovrebbe essere disciplinato per legge e dovrebbero essere introdotte tutte le garanzie procedurali a salvaguardia degli stranieri oggetto di tale provvedimento.

Inoltre, date le conseguenze irreversibili che i rinvii potrebbero causare in termini di violazione dei diritti umani e del principio di *non-refoulement* diretto e indiretto dei migranti, tali misure dovrebbero essere adottate alla luce delle norme di diritto europeo ed internazionale, in particolare del Codice Frontiere Schengen e della normativa in materia di diritti umani.

Al riguardo, il Codice Frontiere Schengen, al considerando 20 sancisce che *“il presente regolamento rispetta i diritti fondamentali (...) e dovrebbe essere attuato nel rispetto degli obblighi assunti dagli Stati in materia di protezione internazionale e di non respingimento”*. Il CFS specifica, inoltre, all’art. 3 che le disposizioni in esso contenute si applicano *“a chiunque attraversi le frontiere interne o esterne di uno Stato membro”*.

3.2 Le attività di contrasto all’immigrazione irregolare via mare

Le attività di contrasto all’immigrazione via mare si fanno sempre più distanti dalla terra ferma per non consentire ai migranti di raggiungere i territori degli Stati.

In Italia le attività di vigilanza, prevenzione e contrasto all’immigrazione irregolare via mare sono condotte dalla Marina militare, dalle Forze di polizia e dalla Capitaneria di porto⁵⁶, e sono coordinate dalla Direzione centrale dell’immigrazione e della polizia delle frontiere del Dipartimento della Pubblica sicurezza del Ministero dell’Interno⁵⁷.

Le attività in mare possono assumere il carattere di sorveglianza, di intervento

55 Sentenza della Corte Europea dei Diritti dell’Uomo, *M.S.S. c. Belgio e Grecia*, No 30696/09, del 21 gennaio 2011, www.echr.coe.int; Sentenza della Corte di giustizia (grande sezione) del 21 dicembre 2011, cause riunite C-411 e 493/10, *N.S. c. Secretary of State for the Home Department e M.E. e altri c. Refugee Applications Commissioner*, Minister for Justice, Equality and Law Reform, www.curia.eu.int.

56 Articolo 1(1) decreto del 14 luglio 2003. Ai sensi dell’articolo 16 della Legge 1 aprile 1981 n. 121, Nuovo ordinamento dell’Amministrazione della pubblica sicurezza, le Forze di Polizia comprendono inter alia la Polizia di Stato (PS), la Guardia di Finanza e l’Arma dei Carabinieri.

57 Articolo 1(2) decreto del 14 luglio 2003. La Direzione esamina con immediatezza gli interventi da effettuare anche sulla base di accordi di riammissione e di intese conseguite con il Paese del quale il natante batte bandiera o da cui risulti partito, nonché gli interventi da effettuare su natanti privi di bandiera e dei quali non si conosce il porto di partenza: articolo 1 comma 4 del Decreto del Ministero dell’Interno del 14 luglio 2003.

di soccorso⁵⁸, e di interventi di polizia.⁵⁹

Nel mare territoriale o nella zona contigua i mezzi navali italiani in servizio di polizia che incontrano una nave sospettata di coinvolgimento nel trasporto illecito di migranti possono fermarla, sottoporla ad ispezione e sequestrarla conducendola in un porto dello Stato⁶⁰.

Questi poteri possono essere esercitati al di fuori delle acque territoriali da navi della Marina militare e di pubblica sicurezza, nei limiti consentiti dalla legge, dal diritto internazionale o da accordi bilaterali o multilaterali, se la nave batte la bandiera nazionale o anche quella di altro Stato, ovvero in caso si tratti di una nave senza bandiera o con bandiera di convenienza⁶¹.

In acque internazionali, ai fini della prevenzione e del contrasto del traffico illecito di migranti è assicurata una costante attività di sorveglianza finalizzata alla localizzazione, all'identificazione e al tracciamento di natanti sospettati di traffico di migranti irregolari⁶². Le unità navali, sulla base di direttive della Direzione centrale del Ministero dell'Interno, procedono *inter alia*, "ove ne ricorrano i presupposti, al fermo delle navi sospettate di essere utilizzate nel trasporto di migranti clandestini, anche al fine di un loro possibile rinvio nei porti di provenienza"⁶³.

Le operazioni di contrasto dell'immigrazione irregolare in mare devono sempre essere improntate alla salvaguardia della vita umana ed al rispetto della dignità della persona⁶⁴. Tuttavia, la normativa italiana non specifica che lo Stato nell'adottare tali misure deve rispettare gli obblighi derivanti dal diritto internazionale, in particolare il principio di *non-refoulement* diretto e indiretto.

3.3 L'allontanamento e la tutela prevista dall'art. 19 T.U. Immigrazione

Se da un lato allo Stato italiano è riconosciuto il potere di controllare l'ingresso e il soggiorno degli stranieri, dall'altro tale prerogativa deve essere esercitata nel rispetto di obblighi internazionali assunti dall'Italia, ed in particolare del principio di *non-refoulement* che si applica nelle tre fattispecie illustrate nei paragrafi precedenti. Dunque, sia le misure di respingimento alla frontiera o differito, sia le misure di contrasto all'immigrazione irregolare via mare, sia i c.d. rinvii verso un Paese dell'Unione europea sulla base di un accordo di riammissione *ad hoc* devono essere messi in atto nel rispetto di tale principio.

In materia di **respingimenti dal territorio italiano di stranieri verso un paese terzo, l'art 19 del Testo unico Immigrazione** proibisce in maniera assoluta i re-

58 Il loro coordinamento, ai sensi dell'articolo 2(3)(b) del Decreto del Ministero dell'Interno "Disposizioni in materia di contrasto all'immigrazione clandestina" del 14 luglio 2003, è di competenza del Corpo delle Capitanerie di Porto.

59 La loro competenza è attribuita, in via prioritaria, alle Forze di Polizia nelle acque territoriali ed interne, e alla Forze armate e di Polizia per le acque internazionali: articolo 2(3)(c) del Decreto del Ministero dell'Interno "Disposizioni in materia di contrasto all'immigrazione clandestina" del 14 luglio 2003.

60 Articoli Art. 12(7) e 12(9-bis), T.U. Immigrazione 286/98.

61 Articolo 12(9-quater), T.U. Immigrazione 286/98; Articolo 111 (1b) del Decreto Legislativo 15 marzo 2010, n. 66, Codice dell'ordinamento militare.

62 Articolo 5(1) del Decreto del Ministero dell'Interno del 14 luglio 2003.

63 Articolo 7(2) del Decreto del Ministero dell'Interno del 14 luglio 2003.

64 Articolo 7(1) del Decreto del Ministero dell'Interno del 14 luglio 2003.

spingimenti “nei casi previsti dalle norme vigenti che disciplinano l’asilo politico, il riconoscimento dello *status* di rifugiato ovvero l’adozione di misure di protezione temporanea per motivi umanitari”⁶⁵, nonché quelli verso uno Stato in cui lo straniero possa essere oggetto di persecuzione per motivi di razza, di sesso, di lingua, di cittadinanza, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali o sociali, ovvero possa rischiare di essere rinvio verso un altro Stato nel quale non sia protetto dalla persecuzione⁶⁶.

Occorre tener presente che la normativa italiana sull’immigrazione prevede il respingimento di persone vulnerabili. L’articolo 19 (2-bis) precisa che tale misura di allontanamento debba essere effettuata, ad ogni modo, con modalità compatibili con le specifiche condizioni personali dello straniero, debitamente accertate⁶⁷. Tale norma, comunque, non specifica quale organo e in base a quali garanzie procedurali debba essere effettuato tale accertamento.

Altra situazione problematica, come detto è quella del **rinvio dal territorio italiano di cittadini di Paesi terzi verso uno Stato dell’Unione europea** in virtù di accordi bilaterali di riammissione, che viene eseguito “senza formalità”. Anche in questo caso l’Italia è chiamata a valutare il rischio di una violazione dell’art 19.

Mentre sono espressamente previste una serie di garanzie procedurali contro il respingimento nell’ipotesi di arrivo sul territorio italiano, al contrario, non sono state sin qui adottate disposizioni legislative ed amministrative per assicurare il rispetto del principio di *non-refoulement* e l’esercizio del diritto di chiedere la protezione internazionale nel corso di operazioni in alto mare che possono portare al rinvio dei migranti verso paesi terzi in cui la loro vita e libertà siano minacciate. Al riguardo, la Corte di Strasburgo nel caso Hirsi ha sottolineato che, sebbene non previsto per legge l’obbligo di *non-refoulement* in **operazioni in alto mare**, le autorità italiane avrebbero dovuto comunque verificare in base all’art. 3 CEDU le generalità e la provenienza dei migranti, valutare la situazione personale di ciascun individuo, accertarsi dei rischi cui verrebbero eventualmente esposti in caso di respingimento e consentire loro di effettuare una richiesta di protezione.

4. Le misure di esternalizzazione del controllo delle frontiere ed il principio di non-refoulement

Negli ultimi anni, il notevole aumento dei flussi migratori misti via mare ha indotto gli Stati europei a collaborare con gli Stati costieri di partenza delle navi al fine di prevenire in modo più efficace l’immigrazione irregolare⁶⁸, determinando lo sviluppo progressivo del c.d. **fenomeno dell’esternalizzazione delle frontiere**.

65 Articolo 10(4) del T.U. Immigrazione 286/98; Articolo 13 del Regolamento (CE) n. 562/2006 (Codice Frontiere Schengen) riguardo al respingimento, prevede “...l’applicazione di disposizioni particolari relative al diritto d’asilo e alla protezione internazionale o al rilascio di visti per soggiorno di lunga durata.”

66 Articolo 19(1) del T.U. Immigrazione 286/98.

67 Articolo 19 (2-bis) del T.U. Immigrazione 286/98.

68 Agenzia dell’Unione europea per i diritti fondamentali (FRA), *Fundamental Rights at Europe’s Southern Sea Borders*, 2013, p. 44.

Il termine “esternalizzazione” delle frontiere fa riferimento a quell’insieme di misure di controllo delle frontiere attuate al di fuori del territorio di uno Stato, sia nel territorio di un Paese terzo, sia nelle acque internazionali, spostando in tal modo la responsabilità per la lotta all’immigrazione verso l’Europa dagli Stati europei a Paesi di partenza o di transito⁶⁹.

Queste misure vengono generalmente poste in essere sulla base di accordi bilaterali di riammissione⁷⁰ ovvero di cooperazione tra Forze di polizia⁷¹, siglati sia dai singoli Stati europei sia dall’Unione europea con i Paesi terzi⁷², nella forma di accordi sottoposti a ratifica, accordi in forma semplificata, oppure intese a carattere tecnico⁷³.

Nella prassi, un accordo bilaterale può contenere sia misure relative alla riammissione, sia misure di collaborazione tra le forze di polizia dei paesi interessati.

Si consideri, inoltre, che nell’ambito dei decreti di programmazione dei flussi, vengono riservate determinate “quote di ingresso” di immigrati provenienti dai “Paesi che hanno collaborato attivamente al contrasto dell’immigrazione clandestina, favorendo le politiche che sviluppano l’immigrazione regolare, come nel caso di Egitto, Tunisia, Marocco ed Algeria”⁷⁴.

4.1 Gli accordi bilaterali di riammissione e di cooperazione di polizia con gli Stati terzi

Ad oggi, l’Italia ha concluso 15 accordi con Paesi terzi contenenti clausole per la riammissione di cittadini terzi⁷⁵.

Nel presente paragrafo verranno sinteticamente illustrati gli accordi siglati dall’Italia con i Paesi terzi che risultano maggiormente rilevanti ai fini di questo rapporto.

69 Amnesty International, S.O:S Europe, Human Rights and Migration Controls, 2012, p. 3, disponibile sul sito web: <http://www.amnestyusa.org/research/reports/sos-europe-human-rights-and-migration-control>.

70 Gli accordi di riammissione riguardano due categorie di persone: i cittadini del paese con il quale si conclude l’accordo e cittadini di Stati terzi. Nel primo caso tali accordi facilitano la riammissione, nel secondo creano la base legale per il rinvio di cittadini terzi in un Paese dell’Unione europea in cui hanno precedentemente transitato. Questi accordi stabiliscono le modalità di identificazione e di riammissione di coloro che non sono legittimati ad entrare e soggiornare in Italia, ma anche delle persone che hanno commesso reato, le quali a differenza dei primi vengono rinviate mediante provvedimenti di respingimento o di espulsione.

71 Gli accordi di polizia contengono disposizioni relative alla reciproca collaborazione a fini del contrasto dell’immigrazione irregolare.

72 Si fa presente che l’Unione europea ha la prerogativa per la negoziazione degli accordi di riammissione rispetto ai singoli Stati membri e che il mandato negoziale è stato affidato alla Commissione europea.

73 Luca Salamone, La disciplina giuridica dell’immigrazione clandestina via mare, nel diritto interno, europeo ed internazionale, G. Giappichelli Editore – Torino, 2011, p. 140.

74 Idem, p. 140.

75 Agenzia dell’Unione europea per i diritti fondamentali (FRA), Fundamental Rights at Europe’s Southern Sea Borders, 2013, p. 100.

Tabella I: Accordi di riammissione e di cooperazione di polizia firmati dall'Italia con Algeria, Egitto, Libia e Tunisia

Paese	Tipo di Accordo	Data	Documento pubblico
ALGERIA	Accordo di cooperazione in materia di lotta al terrorismo, alla criminalità organizzata, al traffico illecito di sostanze stupefacenti e psicotrope ed all'immigrazione illegale	22/11/1999(S) 28/01/2008(V)	NO
	Accordo sulla circolazione delle persone	24/02/2000(S) 18/10/2006(V)	SI
	Memorandum d'intesa per il rafforzamento della cooperazione in materia di polizia	22/07/2009(S)	NO
EGITTO	Memorandum d'intesa contro il terrorismo, il traffico della droga ed altre forme di criminalità organizzata	07/12/1988(S)	SI
	Accordo di cooperazione di polizia	18/06/2000(S) 18/01/2006(V)	NO
	Accordo di cooperazione in materia di flussi migratori bilaterali per motivi di lavoro	28/11/2005(S)	SI Shateria
	Accordo in materia di riammissione di immigrati clandestini	09/01/2007(S)	NO
	Addendum al protocollo esecutivo dell'accordo del 28/11/2005, concernente la regolazione e l'organizzazione dei flussi di lavoratori migranti tra i due paesi	12/05/2009(S)	SI
	Accordo di cooperazione in materia di sicurezza	06/05/2010(S)	SI
	Memorandum d'intesa inerente l'implementazione dell'accordo di cooperazione del 28/11/2005	17/05/2011(S)	SI

(segue a pagina successiva)

LIBIA	Accordo per la collaborazione nella lotta al terrorismo, alla criminalità organizzata, al traffico illegale di stupefacenti e di sostanze psicotrope ed all'immigrazione clandestina	13/12/2000(S) 22/12/2002(V)	SI
	Protocollo esecutivo dell'accordo di cooperazione del 13/12/2000, per fronteggiare il fenomeno dell'immigrazione clandestina	29/12/2007(S)	SI
	Protocollo aggiuntivo tecnico operativo al Protocollo esecutivo per fronteggiare il fenomeno dell'immigrazione clandestina	29/12/2007(S)	SI
	Trattato di amicizia, partenariato e cooperazione (Trattato di Bengasi)	30/08/2008(S) 06/02/2009(V)	SI
	Protocollo di attuazione dell'accordo di collaborazione del 13/12/2000	04/02/2009(S)	NO
	Protocollo d'intesa tecnico operativo dell'accordo di cooperazione del 13/12/2000, per il contrasto all'immigrazione clandestina via mare	07/12/2010(S)	NO
	Memorandum d'Intesa	17/06/2011(S)	SI
	Processo verbale della riunione tra le delegazioni italiana e libica	03/04/2012(S)	SI
TUNISIA	Scambio di Note tra Italia e Tunisia sulla riammissione delle persone in posizione irregolare	06/08/1998(S) 23/09/1999(V)	SI
	Accordo di cooperazione in materia di lotta alla criminalità	13/12/2003(S)	SI
	Memorandum d'intesa	28/01/2009(S)	NO
	Memorandum d'intesa	05/04/20011(S)	NO

Nota: (S) data della firma; (V) data dell'entrata in vigore.

Tunisia

L'Italia ha siglato una serie di accordi con la Tunisia, in particolare quelli del 2009 e 2011, tutti improntati all'impegno comune al contrasto all'immigrazione clandestina, che prevedono oltre ad aiuti finanziari, alla fornitura di mezzi tecnici ed equipaggiamenti per il controllo delle coste, anche la riammissione delle persone identificate in situazione di irregolarità, sul territorio italiano .

L'accordo del 28 gennaio 2009 tra i Ministri dell'Interno italiano e tunisino riduce notevolmente i tempi di rinvio dei migranti tunisini senza permesso di soggiorno attraverso una procedura accelerata di riammissione. Le autorità consolari tunisine favoriscono il rapido rilascio di documenti identificativi ai migranti privi di documenti identificati come cittadini tunisini, in cambio di un aiuto economico di 50 milioni di euro. Tale accordo non contiene uno specifico riferimento al rispetto

degli strumenti normativi a tutela dei rifugiati e dei migranti, introducendo una mera generica clausola di salvaguardia secondo cui l'accordo non pregiudica i diritti e gli obblighi derivanti da altri accordi internazionali, multilaterali o bilaterali, sottoscritti dalle Parti contraenti.

Il successivo accordo del 5 aprile 2011, siglato per far fronte al massiccio flusso di tunisini nel periodo della "primavera araba"⁷⁶, prevede un ulteriore impegno della Tunisia nel rafforzare i controlli lungo le proprie coste, intercettando, bloccando e riconducendo sul proprio territorio le imbarcazioni dei migranti, grazie alla fornitura di mezzi da parte dell'Italia per un corrispettivo di 100 milioni di euro⁷⁷. La Tunisia, inoltre, si impegna a riammettere tout court i cittadini tunisini irregolari arrivati sulle coste italiane dopo il 5 aprile. Sulla base di questo accordo si è stabilito di fare partire dall'Italia con cadenza settimanale due voli di rimpatrio diretto verso la Tunisia, per trenta persone ciascuno, sulla base dell'attestazione di nazionalità da parte delle autorità consolari tunisine e senza altre formalità.⁷⁸

Egitto

L'Italia ha concluso con l'Egitto l'Accordo del 9 gennaio 2007 che prevede la collaborazione di tale paese per il rimpatrio dei migranti irregolari, ed una stretta cooperazione tra i due Stati nel contrasto dei flussi illegali, con particolare riferimento alla lotta alle organizzazioni criminali che gestiscono il traffico di essere umani⁷⁹.

Libia

Nell'ambito degli accordi per il contrasto all'immigrazione irregolare siglati tra l'Italia e la Libia, particolare rilevanza hanno quelli stipulati il 29 dicembre 2007: il Protocollo esecutivo dell'accordo di cooperazione nel campo della lotta

76 http://www.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala_stampa/notizie/immigrazione/000073_2011_04_06_accordo_Italia-Tunisia.html_1478334785.html

77 Cronologia degli accordi Italia-Tunisia su <http://www.storiemigranti.org/spip.php?article1004>, dicembre 2011.

78 Cronologia degli accordi Italia-Tunisia su <http://www.storiemigranti.org/spip.php?article1004>, dicembre 2011. Vassallo Paleologo, Diritti sotto sequestro - Nuovi aspetti della detenzione amministrativa dentro e fuori i CIE. Visita al CIE di Milo, 2 ottobre 2012, <http://www.meltingpot.org/Diritti-sotto-sequestro-Nuovi-aspetti-della-detenzione.html>

Comunicato stampa del Ministero dell'Interno del 02/02/2007 " *Immigrazione: Amato incontra il Ministro dell'Interno della Repubblica Araba d'Egitto. Piena collaborazione sui rimpatri.*", http://www.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala_stampa/notizie/immigrazione/Immigrazionex_Amato_incontra_il_Ministro_dell'Interno_della_Repubblica_Araba_dxEgitto.html_457325527.html

79 Comunicato stampa del Ministero dell'Interno del 02/02/2007 " *Immigrazione: Amato incontra il Ministro dell'Interno della Repubblica Araba d'Egitto. Piena collaborazione sui rimpatri.*", http://www.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala_stampa/notizie/immigrazione/Immigrazionex_Amato_incontra_il_Ministro_dell'Interno_della_Repubblica_Araba_dxEgitto.html_457325527.html

al terrorismo e alla criminalità organizzata⁸⁰, ed il Protocollo aggiuntivo tecnico-operativo⁸¹. In base a tali intese i due Paesi si impegnano ad intensificare la collaborazione nel contrasto e nella prevenzione dell'immigrazione irregolare, attraverso operazioni congiunte di pattugliamento, ricerca e salvataggio nelle acque territoriali libiche e in quelle internazionali, nel rispetto delle Convenzioni internazionali vigenti^{82, 83}. Inoltre, la Libia si impegna a coordinare i suoi sforzi con i Paesi di origine dei migranti per ridurre l'immigrazione irregolare e per l'attuazione del loro rimpatrio⁸⁴.

L'impegno di una gestione condivisa del fenomeno migratorio, la reciproca assistenza e cooperazione nella lotta all'immigrazione illegale, incluso il rimpatrio di migranti in situazione irregolare, vengono riaffermati nel Memorandum d'Intesa siglato il 17 giugno 2011 tra il governo italiano ed il Consiglio Nazionale Transitorio libico, e nel Processo verbale della riunione tra i Ministeri dell'Interno dei due Paesi del 3 aprile 2012 in cui si sancisce l'impegno al rispetto dei diritti fondamentali tutelati da Accordi e Convenzioni internazionali, ma non è fatta alcuna menzione specifica alle tutele ai richiedenti asilo.⁸⁵

Algeria

L'Italia, oltre all'Accordo di cooperazione in materia di lotta al terrorismo, criminalità organizzata, traffico di stupefacenti e all'immigrazione illegale del 22 novembre 1999, ha siglato il 22 luglio 2009 il Memorandum d'intesa per il rafforzamento della cooperazione in materia di polizia. Sebbene il testo non sia disponibile, tale intesa prevede un "rapido svolgimento da parte delle rappresentanze diplomatico-consolari algerine in Italia delle operazioni di identificazione dei loro connazionali giunti clandestinamente nel nostro Paese, operazioni propedeutiche al loro rimpatrio, unitamente al rafforzamento dei dispositivi di sorveglianza marittima algerini"⁸⁶. Inoltre, nel Memorandum è contemplato l'impegno dell'Algeria a riaccogliere i migranti partiti dalle sue coste ed intercettati in mare. Ben

80 Protocollo di cooperazione tra la Repubblica italiana e la Gran Giamahiria araba libica popolare socialista, 29 dicembre 2007.

81 Protocollo aggiuntivo tecnico-operativo al Protocollo di cooperazione tra la Repubblica italiana e la Gran Giamahiria araba libica popolare socialista, 29 dicembre 2007.

82 Art. 2 del Protocollo di cooperazione tra la Repubblica italiana e la Gran Giamahiria araba libica popolare socialista, 29 dicembre 2007.

83 I pattugliamenti congiunti sono stati attuati fino al 18 marzo 2011, data dalla quale il Trattato del 2008 è stato considerato sospeso a causa della guerra in Libia, a seguito della dichiarazione del Ministro degli Affari esteri, Franco Frattini.

84 Art. 7 del Protocollo di cooperazione tra la Repubblica italiana e la Gran Giamahiria araba libica popolare socialista, 29 dicembre 2007.

85 Processo verbale della riunione tra il Ministro dell'Interno della Repubblica italiana e il Ministro dell'Interno della Libia, 3 Aprile 2012, Tripoli.

86 Comitato parlamentare di controllo sull'attuazione dell'accordo di Schengen, di vigilanza sull'attività di Europol, di controllo e vigilanza in materia di immigrazione, Audizione del Ministro dell'interno, On. Roberto Maroni in merito all'indagine conoscitiva delle nuove politiche europee in materia di immigrazione, Seduta del 14 aprile 2010, p. 5, disponibile su:

http://www.libertaciviliimmigrazione.interno.it/dipim/export/sites/default/it/assets/interventi/0749_Audizione_Ministro_Schengen_15_4_10.pdf

51 migranti irregolari intercettati in acque internazionali sono stati consegnati all'Algeria nel corso di due distinte operazioni nel giugno e agosto 2009⁸⁷.

4.2 Criticità degli accordi bilaterali

Come ripetutamente denunciato da organizzazioni internazionali e italiane, gli accordi bilaterali di polizia e di riammissione dei migranti irregolari spesso assumono la forma di intese a carattere tecnico, sottratte ad ogni controllo parlamentare, e non sempre sono pubblici, comportando un'importante mancanza di trasparenza⁸⁸.

Altra fondamentale criticità degli accordi bilaterali consiste nel fatto che spesso non contemplano disposizioni relative al rispetto dei diritti umani, e in nessun caso contengono tutele specifiche per i migranti e i richiedenti asilo⁸⁹. Tale fattore è particolarmente rilevante in relazione alla Libia, paese non firmatario della Convenzione di Ginevra del 1951 e nel quale gli abusi commessi a scapito di migranti e potenziali richiedenti asilo è ampiamente documentato.

Gli accordi di riammissione, inoltre, introducono procedure accelerate per l'identificazione e il rimpatrio di quei migranti, cui l'accordo si applica, entrati irregolarmente in Italia. Tali procedure sono diverse rispetto alle modalità di esecuzione del respingimento e dell'espulsione degli altri stranieri non soggetti all'accordo, comportando nella prassi una netta diminuzione delle garanzie loro riconosciute dalla normativa nazionale, europea ed internazionale.⁹⁰

I migranti oggetto di rimpatri rapidi sulla base di accordi di riammissione vengono generalmente separati dagli altri stranieri, identificati durante un breve colloquio con la polizia subito dopo lo sbarco, e hanno un limitato accesso ad organizzazioni internazionali e Ong che forniscono informazioni ed assistenza legale. Tali fattori, come evidenziato da numerosi attori che operano nei settori dell'immigrazione e dell'asilo, rendono difficile la possibilità di esprimere la volontà di presentare una domanda d'asilo.⁹¹

Inoltre, la procedura accelerata di identificazione e di riammissione è ampiamente criticata in quanto non garantisce l'effettiva ed adeguata identificazione

87. Comitato parlamentare di controllo sull'attuazione dell'accordo di Schengen, di vigilanza sull'attività di Europol, di controllo e vigilanza in materia di immigrazione, Audizione del Ministro dell'interno, On. Roberto Maroni in merito all'indagine conoscitiva delle nuove politiche europee in materia di immigrazione, Seduta del 14 aprile 2010, p. 5, disponibile su :

http://www.libertaciviliimmigrazione.interno.it/dipim/export/sites/default/it/assets/interventi/0749_Audizione_Ministro_Schengen_15_4_10.pdf

88 Amnesty International, S.O:S Europe, Human Rights and Migration Controls, 2012, pp. 17-18. <http://www.amnestyusa.org/research/reports/sos-europe-human-rights-and-migration-control>

89 In merito: François Crépeau, Report by the Special Rapporteur on the human rights of migrants, Addendum, Mission to Italy (29 September – 8 October 2012), p. 12; Amnesty International, S.O:S Europe, Human Rights and Migration Controls, 2012, pp. 17-18, disponibile sul sito: <http://www.amnestyusa.org/research/reports/sos-europe-human-rights-and-migration-control>.

90 Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA), Fundamental Rights at Europe's Southern Sea Borders, 2013, p. 101.

91 Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA), Fundamental Rights at Europe's Southern Sea Borders, 2013, pp. 101-102.

delle persone che necessitano di protezione, quali in particolare i potenziali richiedenti asilo, i minori non accompagnati, le vittime di tortura o violenza estrema e tutte le categorie vulnerabili.⁹²

Un'ulteriore problematica riscontrata concerne la tardiva notifica al migrante delle misure di rimpatrio, che avviene nel momento dell'accompagnamento forzato alla frontiera, privando conseguentemente la persona dell'effettivo diritto di impugnazione.⁹³

5. Prassi relativa al rispetto del principio di non-refoulement

5.1 I porti adriatici

Dalle attività di ricerca e dalle interviste agli stakeholders realizzate nell'ambito del progetto Epim, è emersa la prassi messa in atto dall'Italia presso i porti adriatici dei c.d. "rinvii" o "riaffidamenti al comandante della nave" di migranti verso la Grecia. È stata contattata una organizzazione greca, *Praksis*, che opera a Patrasso e che sta attuando un progetto sulla presa in carico dei minori non accompagnati in Grecia. Dalle dichiarazioni fornite dall'organizzazione *Praksis*⁹⁴ vi sarebbero stati alcuni casi di respingimento di minori, considerati adulti, che sarebbero stati rinviiati in Grecia dai porti adriatici senza poter accedere alle misure di protezione previste dalla legislazione italiana. Posto che queste informazioni potranno poi essere oggetto di ulteriori approfondimenti da parte dell'organizzazione *Praksis*, in base a quanto riferito risulta che "ad aprile di quest'anno, tre minori afgani di circa 17 anni⁹⁵ non sono stati ammessi al porto di Ancona perché considerati adulti. I minori non hanno potuto spiegare la loro situazione per la mancata presenza di un interprete. Dopo tre giorni di permanenza sulla nave, rinchiusi in un locale, mangiando solo pane, sono stati rimandati in Grecia."

Sempre in base alle informazioni riportate da *Praksis*, sarebbero avvenuti altri due episodi nel gennaio 2013: il primo riguarda un minore afgano arrivato al porto di Venezia, trattenuto per una notte, non è chiaro in quale luogo, e rinviiato verso la Grecia. Prima di essere rinviiato la polizia di frontiera gli avrebbe fatto firmare un foglio, senza che il ragazzo ne comprendesse il contenuto a causa dell'assenza di un interprete.

92 François Crépeau, Report by the Special Rapporteur on the human rights of migrants, Addendum, Mission to Italy (29 September – 8 October 2012), p. 12.

93 Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA), Fundamental Rights at Europe's Southern Sea Borders, 2013, pp. 101-102; Vassallo Paleologo F., Ci sarà un giudice che decida in materia di respingimenti degli immigrati irregolari?, 24 giugno 2013, disponibile a: <http://www.meltingpot.org/Ci-sara-un-giudice-che-decida-in-materia-di-respingimenti.html>

94 Informazioni ottenute nel corso di un colloquio telefonico con l'operatrice della organizzazione greca *Praksis* in data 26 settembre 2013. I dati forniti saranno poi ulteriormente elaborati all'interno di un rapporto a cura di Save the Children Italia.

95 Dalla testimonianza non si evince se la minore età fosse stata accertata tanto dalle autorità greche che da quelle italiane.

Un altro caso riguarda sempre un minore, di nazionalità tunisina, arrivato al porto di Bari, dove ha dichiarato di essere minore, ma sarebbe stato comunque rinvio in Grecia. In base alle informazioni dell'organizzazione Praksis risulta che le principali problematiche che hanno incontrato queste persone sono state: l'assenza di interpreti e la mancata verifica della minore età, anche quando il migrante avrebbe esplicitamente dichiarato di essere minore, con conseguente rinvio verso la Grecia.

Altri rapporti pubblicati sulla problematica dei rinvii verso la Grecia⁹⁶, riportano casi di persone che sono state riammesse sul territorio ellenico pur avendo tentato di inoltrare in Italia, in particolare presso i porti adriatici, la richiesta di protezione.

Per quanto riguarda il diretto monitoraggio che viene fatto presso i porti adriatici da parte dei servizi ai valichi di frontiera istituiti ai sensi dell'art. 11 (6) del T.U. Immigrazione, e la cui attività verrà approfondita nel paragrafo "Il diritto all'informazione", si può confermare che nei casi di stranieri che vengono in contatto con il servizio, quasi sempre su autorizzazione della Polizia di frontiera, è possibile effettuare un'attività di orientamento ed informazione. L'esito di tale attività può essere tanto la manifestazione della richiesta di protezione, cui viene dato seguito da parte della polizia di frontiera, quanto invece quella di preferire di essere nuovamente rinvii in Grecia. La mancata richiesta di protezione non è, secondo l'analisi di chi lavora sul campo, legata alla reale mancanza di necessità di protezione, bensì è dettata dalla volontà di evitare il fotosegnalamento in Italia, paese ove non si desidera rimanere, e la successiva attivazione del Regolamento Dublino II.

Ora, fermo restando l'analisi di questo fenomeno che peraltro sta diffondendosi in altre realtà sul territorio, i servizi ai valichi di frontiera sono in grado di monitorare solo una parte degli stranieri che giungono a bordo di navi presso i valichi adriatici, e cioè particolarmente coloro che vengono rintracciati alla presenza del personale dell'Ente gestore preposto e, più raramente, nei casi in cui sia la Polizia di frontiera ad interessare il servizio.

Non risulta in nessun caso la notifica di alcun provvedimento di allontanamento alle persone che vengono riammesse in Grecia.

Nei casi in cui i 'rintracci' vengano effettuati in assenza del personale del servizio, non si ha una diretta informazione di quello che avviene e non si può escludere che chi sia intenzionato ad inoltrare la richiesta di protezione abbia difficoltà alla formalizzazione della stessa e che di conseguenza non sia scrupolosamente rispettato il principio di *non-refoulement*. Dei molteplici fattori che determinano l'operatività del servizio si parlerà nel paragrafo 'il Diritto all'informazione' (cfr pag. 41).

Si deve qui registrare rispetto al passato un indubbio miglioramento nella gestione dei casi individuali, inclusi i minori non accompagnati, da parte della polizia di frontiera ai porti nonché una particolare attenzione nei confronti di famiglie e di famiglie con minori. Si devono altresì considerare le circostanze spesso difficili

96 Human Cargo "Arbitrary readmission from the Italian sea ports to Greece" a cura di Pro Asyl e Greek Council for Refugees, July 2012, download at: www.proasyl.de; www.gcr.gr

delle operazioni di rintraccio e di esame delle situazioni individuali (mancanza di tempo dovuta alla breve permanenza dei vettori presso i porti, impossibilità di ricevere documentazione attinente al caso in tempi brevi, incertezza sulla fattispecie applicabile in talune occasioni).

Fermo restando il ruolo della polizia di frontiera quale autorità competente nella trattazione dei casi individuali, qui si vuole sottolineare l'importanza di fornire al migrante l'assistenza e l'orientamento che sono indispensabili a comprendere le procedure, le norme e le conseguenze delle proprie scelte.

Nelle condizioni spesso difficili delle operazioni di rintraccio, come detto, la polizia di frontiera può essere utilmente supportata da un servizio dedicato che ha a disposizione interpreti (risorse di cui la polizia spesso lamenta l'assenza se non ci fosse un servizio preposto) e con ciò garantire al migrante la piena tutela, anche qualora egli non intenda inoltrare richiesta di protezione e decida di essere rimesso sulla nave verso la Grecia piuttosto che rimanere in Italia. Sarebbe anche importante la possibilità di ritardare la 'riammissione' con un vettore successivo nel caso in cui sia necessario un approfondimento della situazione individuale. L'esperienza ai valichi dimostra che la possibilità di intervistare con calma i potenziali richiedenti asilo può essere minata dai tempi (ristretti) di permanenza della nave in porto, cosa che tuttavia non dipende né dalla polizia, né dal servizio al valico. Tanto premesso, una riflessione sui dati è d'obbligo.

In premessa si deve segnalare che da qualche anno si è registrato un significativo calo di rintracci di stranieri ai porti adriatici probabilmente dovuto a meno arrivi di navi provenienti dalla Grecia che sbarcano ai valichi ufficiali e al contrario un aumento di arrivi di imbarcazioni sulle coste della Puglia, Calabria e della Sicilia orientale nonché dalla nuova rotta verso la Slovenia. Il calo considerevole è probabilmente anche dovuto a controlli molti più severi dalla parte greca e dalla sostanziale chiusura del passaggio ad Evros.

In base alle statistiche fornite dal Ministero dell'Interno, Dipartimento della Pubblica Sicurezza, nel primo semestre del 2013 sono state riammesse in Grecia dal porto di Bari 107 persone.

Il servizio CIR in loco ha potuto assistere (periodo 16 febbraio-30 giugno) direttamente 40 persone, di cui 33 sono state accolte come richiedenti protezione.

Ora, pur in assenza del servizio dal 1 gennaio al 15 febbraio, si deve registrare una discrepanza nel dato e quanto meno ritenere che non tutti i migranti rintracciati abbiano avuto accesso al servizio di accoglienza al valico.

Parimenti per quanto riguarda Brindisi, risultano nel primo semestre del 2013, 173 riammissioni, (ed è l'unico dato in aumento rispetto al 2012⁹⁷, con riguardo agli altri valichi di frontiera. E' possibile che siano computati anche persone che sono state riammesse dal porto di Brindisi a seguito di sbarchi sulle coste), quando il servizio del CIR è potuto invece intervenire in 36 casi. E' importante qui menzionare che il servizio CIR al valico di Brindisi ha una operatività di sole due ore al giorno. Come verrà spiegato nel paragrafo "Il diritto alle informazioni" riteniamo possibile che questo abbia un diretto impatto sulla funzionalità e sull'efficacia del servizio

97 Nel 2012 al porto di Brindisi erano stati riammessi 140 migranti a fronte di 173 riammissioni nei soli primi sei mesi di quest'anno.

stesso e quindi sulla tutela degli stessi migranti.

Il dato di Venezia risulta decisamente in calo rispetto agli anni passati. Nel primo semestre vi sono state 71 riammissioni verso la Grecia a fronte di una assistenza diretta da parte del servizio CIR di 27 persone (con inizio del servizio il 28 gennaio 2013). Per Venezia va tuttavia indicato che il coinvolgimento del servizio da parte della Polizia di frontiera è più costante rispetto agli altri porti, accade infatti che la polizia ammetta sul territorio anche minori non accompagnati senza un intervento diretto del CIR, dato numerico che non viene qui riportato nel numero dei migranti assistiti direttamente. Questo dato si può confermare anche per quanto riguarda Bari.

Passando ad un'altra prassi riscontrata nel corso dell'implementazione del progetto, alcuni stakeholders intervistati in Puglia, hanno denunciato un'altra situazione non in linea con la legislazione vigente. Accade, infatti, che gli stranieri intercettati sul territorio a seguito ed in prossimità delle zone di sbarco, una volta intercettati sono condotti nei CIE per essere poi respinti verso la Grecia da dove presumibilmente sono partiti prima di raggiungere le coste pugliesi. Secondo gli intervistati, sarebbero stati notificati provvedimenti di respingimento differito dalla Questura di Lecce con accompagnamento alla frontiera marittima di Brindisi per poi essere affidati al comandante dei traghetti greci in applicazione dell'accordo di riammissione Italia Grecia, anche se queste persone non sono arrivate in Italia su questi vettori ma su altre imbarcazioni sbarcate sulle coste pugliesi. A tal proposito si ricorda che, in applicazione del Codice frontiere Schengen, non potendo essere attuati respingimenti tra due Stati membri dell'Unione Europea⁹⁸, ma solo verso i Paesi terzi.

5.2 I respingimenti di egiziani e tunisini

Negli ultimi anni, l'Italia ricorre in maniera frequente a procedure sommarie di respingimento differito adottate nei confronti di migranti egiziani e tunisini. Dai colloqui con gli *stakeholders* avvenuti nell'ambito del progetto EPIM "*Access to Protection: a Human Right*", risulterebbe che dall'inizio del 2013 sono stati centinaia gli stranieri egiziani e tunisini rimpatriati senza aver avuto la possibilità di entrare in contatto con le organizzazioni umanitarie che svolgono un'importante attività di tutela nei confronti di persone bisognose di protezione tra cui rifugiati, vittime di tratta e minori non accompagnati. In genere all'arrivo dei cittadini tunisini ed egiziani vengono effettuate interviste per la verifica della nazionalità, espletate da operatori della PS. Si tratta, tuttavia, di un esame superficiale.

Come denunciato da numerose organizzazioni impegnate nella protezione dei migranti e dei richiedenti asilo, nonché dallo *Special Rapporteur* delle Nazioni Unite sui diritti umani dei migranti François Crépeau⁹⁹, gli egiziani e i tunisini, una volta intercettati lungo le coste meridionali e/o soccorsi in mare, vengono solitamente separati dagli altri migranti e collocati prevalentemente in Centri di Primo

98 Articolo 13(1) del Regolamento (CE) N. 562/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 marzo 2006 che istituisce un codice comunitario relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen).

99 François Crépeau, Report by the Special Rapporteur on the human rights of migrants, Addendum, Mission to Italy (29 September–8 October 2012), aprile 2013, p. 12.

soccorso e accoglienza (CPSA), adibiti a strutture di detenzione pur non essendo dei Centri di Identificazione ed Espulsione (CIE), oppure in altre strutture chiuse, prima di essere rimpatriati. Spesso vengono condotti nei centri di Pozzallo (Ragusa), di Porto Empedocle (Agrigento), di Elmas (Cagliari) e in altre località nella provincia di Siracusa, “dove si limita la loro libertà personale in vista del riconoscimento da parte del console e del successivo rimpatrio”.¹⁰⁰

Risulta che il trattenimento dei migranti in tali strutture venga effettuato senza alcuna procedura di convalida giurisdizionale.¹⁰¹

Secondo quanto riportato dallo *Special Rapporteur* Crépeau, così come dal Comitato “Migration, Refugees and Displaced Persons” del Consiglio d’Europa, in questi centri i migranti tunisini ed egiziani sono identificati dalle rispettive autorità consolari e rinviiati generalmente entro 48 ore dopo il loro ingresso in Italia.¹⁰²

Nel caso specifico dei cittadini tunisini, l’identificazione da parte delle autorità consolari viene presumibilmente effettuata nello stesso aeroporto di Palermo¹⁰³, da cui partono con scadenza settimanale due voli di rimpatrio verso la Tunisia.¹⁰⁴

Da parecchi mesi ormai, le organizzazioni coinvolte nel progetto Praesidium¹⁰⁵ (OIM, UNHCR, la Croce rossa italiana e Save the Children), che in virtù della Convenzione con il Ministero dell’Interno dovrebbero monitorare direttamente i luoghi di frontiera dove sono presenti richiedenti asilo, minori non accompagnati e altre categorie vulnerabili, protestano contro la non autorizzazione ad accedere alle centinaia di egiziani e tunisini che si trovano nei centri di prima accoglienza e soccorso, soprattutto quelli di Pozzallo e Porto Empedocle.¹⁰⁶ Nella nota congiunta di protesta del 30 aprile 2013, si fa presente che le richieste di incontrare i migranti erano state fatte, come previsto dall’accordo con il Ministero dell’Interno, a conclusione delle ordinarie operazioni di identificazione da parte delle forze dell’ordine e prima che fossero adottati provvedimenti sul loro *status* giuridico

100 Vassallo Paleologo F, Ci sarà un giudice che decida in materia di respingimenti degli immigrati irregolari?, 24 giugno 2013, disponibile a: <http://www.meltingpot.org/Ci-sara-un-giudice-che-decida-in-materia-di-respingimenti.html>

101 Vassallo Paleologo F, Ci sarà un giudice che decida in materia di respingimenti degli immigrati irregolari?, 24 giugno 2013, disponibile a: <http://www.meltingpot.org/Ci-sara-un-giudice-che-decida-in-materia-di-respingimenti.html>

102 Francois Crépeau, Report by the Special Rapporteur on the human rights of migrants, Addendum, Mission to Italy (29 September–8 October 2012), aprile 2013, p. 12. Christopher Chope, Rapporteur Committee on Migration, Refugees, and Displaced Persons, Consiglio d’Europa, Memorandum esplicativo della proposta di Risoluzione: The arrival of mixed migratory flows to Italian coastal areas, adottata dal Comitato il 2 ottobre 2013, p. 8.

103 Idem, p. 12.

104 Accordo siglato a Tunisi il 5 aprile 2011 dal Ministro dell’Interno italiano Roberto Maroni e dal suo corrispettivo tunisino Habib Hessib.

105 Per maggiori informazioni in merito al progetto: <http://www.unhcr.it/news/dir/168/view/1312/il-progetto-praesidium-131200.html>; http://www.italy.iom.int/index.php?option=com_content&task=view&id=168&Itemid=61.

106 Consiglio italiano per i rifugiati, Italy: country report, elaborato nell’ambito del progetto Asylum Information Database (AIDA), maggio 2013, disponibile alla pagina web: http://www.asylumineurope.org/reports/country/italy/detention-conditions#footnote15_puu1z62; Agenzia dell’Unione europea per i diritti fondamentali (FRA), Fundamental Rights at Europe’s Southern Sea Borders, 2013, p. 101.

e di allontanamento dal territorio italiano¹⁰⁷, allontanamento che ha riguardato anche minori non accompagnati.

Il 19 agosto 2013 si è verificato l'ennesimo respingimento di egiziani¹⁰⁸, che, dopo essere stati separati dagli altri migranti, sono stati trasferiti all'aeroporto di Catania per essere rimpatriati su un volo della Egyptair in appena 24 ore, presumibilmente in virtù degli accordi tra l'Italia ed Egitto¹⁰⁹. Il CIR aveva chiesto di incontrare i migranti ma tale richiesta è stata negata così come quella presentata dalle organizzazioni del progetto *Praesidium*.

L'Ufficio centrale del CIR è stato sollecitato dalla sorella di un cittadino tunisino che non aveva più notizie del fratello da alcuni giorni, dopo che egli aveva intrapreso la traversata del Mediterraneo.

Il CIR si è subito attivato, telefonando all'ente gestore del centro di prima accoglienza e soccorso di Pozzallo. Tale ente si è rifiutato di fornire informazioni circa la presenza del ragazzo tunisino tra i migranti soccorsi ed "ospitati" presso la struttura, e ha indicato di rivolgersi alla Questura competente, che a sua volta è stata contattata, senza che vi sia stata la possibilità di un colloquio. Il CIR ha poi contattato il funzionario dell'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni - OIM, competente per territorio nell'ambito del progetto *Praesidium*, il quale ha fatto presente l'impossibilità di accedere al suddetto centro dovuta alla mancanza di un'autorizzazione rilasciata dalle autorità di polizia. Nel frattempo la sorella, residente regolarmente in Francia ha continuato a chiamare il CIR, la Questura ed il Consolato tunisino senza alcun risultato. La donna ha riferito di essere rimasta scioccata dal comportamento di chiusura delle autorità consolari tunisine, che si sono rifiutate di verificare se tra le persone trattenute nel centro vi fosse suo fratello. Il ragazzo tunisino, venuto a conoscenza del CIR tramite la sorella, ha contatto l'organizzazione dopo essere stato rimpatriato, per spiegare che, non avendo ottenuto per mesi un visto per la Francia dove viveva regolarmente la sua famiglia, aveva deciso di tentare di giungere in tale paese in maniera irregolare attraverso l'Italia, contro il volere dei parenti.

107 Comunicato UNHCR del 30 aprile 2013 "Le organizzazioni umanitarie chiedono di incontrare i migranti egiziani e tunisini che sbarcano sulle coste italiane", si veda <http://www.unhcr.it/news/dir/26/view/1481/le-organizzazioni-umanitarie-chiedono-di-incontrare-i-migranti-egiziani-e-tunisini-che-sbarcano-sulle-coste-italiane-148100.html>; Stranieri in Italia "Sbarchi. Organizzazioni umanitarie: "Vietato incontrare i migranti" vedasi http://www.stranieriinitalia.it/attualitasbarchi_organizzazioni_umanitarie_vietato_incontrare_i_migranti_17053.html

108 "Dieci egiziani rimpatriati in appena 24 ore. Il CIR "Respingimento illegittimo! Lunedì mattina sono sbarcati a Catania su una delle tante carrette del mare. Ieri sono stati rimandati in Egitto su un volo della Egyptair. De Donato: "Negato permesso di incontrarli", 23 agosto 2013 su <http://www.agenzia.redattoresociale.it/Notiziario/Articolo/443711/Dieci-egiziani-rimpatriati-in-appena-24-ore-Il-Cir-Respingimento-illegittimo;> <http://www.cataniaoggi.com/dieci-egiziani-sbarcati-lunediscorso-a-catania-sono-stati-rimpatriati/>

109 Per ulteriori dettagli, vedasi paragrafo 4.1 "Gli accordi bilaterali di riammissione e di cooperazione di polizia con gli Stati terzi" del presente rapporto, p. 26.

Una volta soccorso, era stato condotto in un centro in cui non era possibile avere contatti con avvocati, con organizzazioni umanitarie e neppure con le autorità consolari tunisine, che invece erano presenti all'aeroporto di Palermo al momento dell'imbarco del volo diretto in Tunisia. Il giovane non ha voluto fare ricorso avverso questa pratica illegittima per il timore che le autorità francesi, una volta a conoscenza di ciò, gli avrebbero negato successivamente il visto di ingresso sul loro territorio.

5.3 I respingimenti in alto mare

Nel corso delle attività di ricerca e dalle interviste con gli stakeholders realizzate nell'ambito del progetto Epim "Access to Protection: a Human Right", risulta che l'Italia non ha attuato respingimenti in mare, ma si sono verificati due episodi, uno verso la Tunisia e l'altro verso la Libia, che giova menzionare.

Il 21 agosto 2011¹¹⁰ sarebbe stato attuato un respingimento di un'imbarcazione con a bordo 104 cittadini tunisini che si trovava in acque internazionali, nella zona di ricerca e soccorso di Malta, a circa 35 miglia da Lampedusa.

Queste persone sono state dapprima soccorse in mare, poi condotte a Lampedusa dalla Guardia di Finanza per essere trasferite a bordo di una motovedetta tunisina. "Sul molo un cordone di polizia tiene indietro gli operatori delle associazioni umanitarie, con l'eccezione di un medico dell'Ordine di Malta che sale sui natanti e constata che ci sono sette persone in precarie condizioni fisiche."

E' stato consentito di scendere a terra solo ad alcune delle persone intercettate, tra cui un uomo su una sedia a rotelle, due donne e un minore; le altre sono state trasferite sulla nave italiana "Borsini" e da qui su navi tunisine, per essere riportate in Tunisia.¹¹¹

In una indagine pubblicata il 28 agosto 2011, l'Agenzia di stampa Redattore Sociale ha reso note le modalità con cui vengono effettuati i respingimenti collettivi in Tunisia, in base ai quali a seguito dell'avvistamento delle imbarcazioni di migranti

110 Amnesty International, Italia, oltre 100 respinti in mare verso la Tunisia, 31 agosto 2011, <http://www.amnesty.it/italia-oltre-100-respinti-in-mare-verso-la-tunisia>; Raffaella Cosentino, Respingimenti in atto da mesi sulla rotta Tunisia-Lampedusa, L'Italia sta violando le leggi internazionali. Maroni cosa risponde?, 30 agosto 2011 <http://www.terrelibere.org/4318-respingimenti-in-atto-da-mesi-sulla-rotta-tunisia-lampedusa>; Gabriele Del Grande, Fortress Europe blog, Tornano i respingimenti! 102 ricondotti in Tunisia, 24 agosto 2011, <http://fortresseurope.blogspot.it/2011/08/tornano-i-respingimenti-102-ricondotti.html>

http://www.dirittiglobali.it/index.php?view=article&catid=23:immigrati-arifugiati&id=19800:respingimenti-in-atto-da-mesi-sulla-rotta-tunisia-lampedusa&format=pdf&ml=2&mlt=yoo_explorer&tmpl=component

111 Amnesty International, Italia, oltre 100 respinti in mare verso la Tunisia, 31 agosto 2011, <http://www.amnesty.it/italia-oltre-100-respinti-in-mare-verso-la-tunisia>. Fortress Europe blog, Tornano i respingimenti! 102 ricondotti in Tunisia, 24 agosto 2011, <http://fortresseurope.blogspot.it/2011/08/tornano-i-respingimenti-102-ricondotti.html> http://www.dirittiglobali.it/index.php?view=article&catid=23:immigrati-arifugiati&id=19800:respingimenti-in-atto-da-mesi-sulla-rotta-tunisia-lampedusa&format=pdf&ml=2&mlt=yoo_explorer&tmpl=component

dirette verso Lampedusa è avvertita la Marina militare italiana, la quale comunica con la Guardia di Finanza, cui spetta il controllo delle frontiere e dell'immigrazione irregolare. "Quando si ritiene che la barca sia partita dalla Tunisia, viene raggiunta dalle motovedette o dall'unità della marina militare. I migranti vengono imbarcati sulla nave italiana e poi trasbordati di nuovo su una motovedetta tunisina".

L'inchiesta rivela inoltre che "L'identificazione delle persone a bordo dell'imbarcazione avviene in modo assolutamente sommario, sulla base della carnagione e i tratti somatici dei migranti e non individualmente, senza dunque dare la possibilità di valutare se tra di essi vi siano potenziali richiedenti asilo"^{112, 113}

È stato denunciato un altro caso di **respingimento verso la Libia, avvenuto il 29 giugno 2012** da parte dell'Agenzia Habeshia¹¹⁴ e riportato dai media¹¹⁵. Un gruppo di 76 persone sono state intercettate da mezzi navali battenti bandiera italiana e Libica.¹¹⁶ I profughi, quasi tutti Eritrei, sono certi di essere stati intercettati da un pattugliamento congiunto Italia e Libia¹¹⁷, che li ha riaccompagnati nelle acque libiche, presso una piattaforma petrolifera, per poi consegnarli direttamente alle autorità militari libiche. Dopo essere attraccati al porto di Tripoli, i migranti sono stati trasferiti in un nuovo centro di detenzione a Sibrata Mentega Delila, una località nei sobborghi di Tripoli, ancora in fase di costruzione, e hanno subito minacce di deportazione verso il paese di origine.¹¹⁸

112 Raffaella Cosentino, Raffaella Cosentino, Respingimenti in atto da mesi sulla rotta Tunisia-Lampedusa, 30 agosto 2011.

http://www.dirittiglobali.it/index.php?view=article&catid=23:immigrati-arifugiati&id=19800:respingimenti-in-atto-da-mesi-sulla-rotta-tunisia-lampedusa&format=pdf&ml=2&mlt=yoo_explorer&tmpl=component

Mirta Sozzi, Tunisia: Storie di respingimenti, di reclusioni e di incendi, 14 settembre 2011, Vie di Fuga: Osservatorio permanente sui rifugiati, <http://viedifuga.org/?p=1565>

113 A tal riguardo si evidenzia che, il 14 giugno 2012, il Sottosegretario di Stato per l'Interno Ruperto ha sottolineato che "La cooperazione operativa tra l'Italia e la Tunisia nel contrasto all'immigrazione via mare mediante l'impiego di unità navali della Marina militare nelle acque prospicienti le coste tunisine, terminata il 31 dicembre 2011 senza che fossero fornite motivazioni in merito alla fine di tale cooperazione, ha permesso di svolgere una funzione dissuasiva nei confronti dei natanti con a bordo clandestini, consentendo altresì l'intervento delle autorità locali prima che le imbarcazioni si trovassero in situazioni di pericolo. Sottosegretario Ruperto, Risposta all'interrogazione n. 4-06711, 14 giugno 2012, <http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=Sindispr&leg=16&id=667145>

114 Agenzia Habeshia per la Cooperazione allo Sviluppo, il cui presidente e portavoce è padre Mussie Zerai, disponibile su <http://habeshia.blogspot.it/>

115 *La Repubblica* "Mondo Solidale" del 4 luglio 2012 "*Ci hanno visti in mare e ci hanno respinto di nuovo in Libia*" su http://www.repubblica.it/solidarieta/diritti-umani/2012/07/04/news/ci_hanno_visti_in_mare_e_ci_hanno_respinto_di_nuovo_in_libia-38531490/?ref=search

116 Una delle imbarcazioni porta il nome di Napoleone, secondo quanto riferito dall'Agenzia Habeshia per la Cooperazione allo Sviluppo

117 In base a quanto è stato riferito dai migranti eritrei, ciò è supportato dalle due bandiere, libica e italiana, che sventolavano sui mezzi navali incrociati. Specchio quotidiano: informazione innovativa, Profughi dalla Libia: continuano i respingimenti e le incarcerazioni. Come ai tempi di Gheddafi, 6 luglio 2012, disponibile su: <http://www.specchioquotidiano.com/profughi-dalla-libia-continuano-i-respingimenti-e-le-incarcerazioni-come-ai-tempi-di-gheddafi/>

118 <http://www.specchioquotidiano.com/profughi-dalla-libia-continuano-i-respingimenti-e-le-incarcerazioni-come-ai-tempi-di-gheddafi/>

Queste persone sarebbero state bloccate nel Canale di Sicilia, in acque internazionali, mentre tentavano di raggiungere l'Italia.

In merito a tale vicenda, tuttavia, gli stakeholder intervistati della Guardia di Finanza hanno evidenziato che le autorità italiane non potevano essere coinvolte in tale respingimento in quanto i pattugliamenti congiunti non sono più stati effettuati dal 18 marzo 2011, data a partire dalla quale il Trattato di Amicizia italo-libico del 2008 è stato sospeso a causa della guerra in Libia.

II. I diritti relativi all'accesso alla protezione e le garanzie procedurali: legislazione e prassi

In questo capitolo verranno esaminati i diritti che dovrebbero essere garantiti a tutti i migranti che possono essere oggetto di respingimento in un paese terzo ovvero di rinvio verso un altro Stato membro dell'Unione europea, nonché a coloro, che in seguito ad operazioni di intercettazione e/o di soccorso in mare, dovrebbero essere sbarcati in un luogo sicuro.

1. Il diritto all'informazione

I paesi devono garantire agli stranieri il diritto di ottenere informazioni sufficienti al fine di consentire loro un accesso effettivo alla procedura di asilo ed a motivare le loro istanze.¹¹⁹

La Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, nella sentenza Hirsi, ha chiaramente ribadito l'importanza del diritto all'informazione ai migranti in quanto se negato potrebbe costituire un grave ostacolo per l'effettivo accesso alla procedura di asilo, soprattutto nel caso di persone a cui è stato notificato un provvedimento di allontanamento che potrebbero essere vittime di conseguenze potenzialmente irreversibili.

Il dovere di informazione è fondamentale per rendere effettivo l'obbligo per lo Stato di identificare le persone che necessitano di protezione internazionale, quando sono soggette a misure di allontanamento dal territorio o di intercettazione in mare, poiché gli interessati è raro che conoscano la legislazione italiana e difficilmente avrebbero accesso ad un interprete o ad un consigliere giuridico.¹²⁰

¹¹⁹ Corte europea dei diritti dell'uomo, Grand Chamber, Hirsi Jamaa e altri c. Italia, ricorso n. 27765/09, 23 febbraio 2012, para 204.

¹²⁰ Posizione della Colombia Law School Human Rights Clinic, Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, Grand Chamber, Hirsi Jamaa e altri c. Italia, ricorso n. 27765/09, 23 febbraio 2012, para 195.

Come rilevato dagli *stakeholder* intervistati, l'attuale legislazione europea non prevede l'obbligo di fornire allo straniero *tout court* informazioni sulla possibilità di chiedere una forma di protezione, poiché tale servizio deve essere assicurato solo dopo che lo straniero stesso abbia manifestato la volontà di chiedere asilo.

Tuttavia, in base al Manuale Schengen, deve essere garantita la possibilità di chiedere asilo alla frontiera (anche nelle zone di transito aeroportuali e portuali) a tutti i cittadini di un paese terzo che ne facciano richiesta. Infatti, "*A tal fine, le autorità di frontiera devono informare i richiedenti, in una lingua che possa essere da loro sufficientemente compresa, delle procedure da seguire (come e dove presentare la domanda), nonché dei loro diritti e doveri, incluse le conseguenze possibili dell'inosservanza dei loro obblighi e di una mancata collaborazione con le autorità. Per evitare malintesi, ed essere certi che gli interessati siano adeguatamente informati sui loro diritti e sui loro doveri, nonché sulla procedura, se un richiedente protezione internazionale non ha conoscenza sufficiente della lingua parlata nello Stato membro in questione, si deve eventualmente fare ricorso ad un interprete*¹²¹."

L'art. 8 della Direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 su procedure comuni per il riconoscimento e la revoca della protezione internazionale (rifusione) indica che gli Stati membri forniscono informazioni **sulla possibilità di richiedere asilo** laddove vi siano indicazioni che i cittadini di paesi terzi o apolidi presenti ai valichi di frontiera, nelle zone di transito, alle **frontiere esterne** intendano **presentare richiesta di protezione**.

Inoltre, la stessa Direttiva, all'art. 6 comma 1, prevede che le autorità di polizia debbano **ricevere istruzioni per informare i richiedenti su dove e con quali modalità presentare le istanze di protezione internazionale**. Nel caso in cui queste persone si trovino in acque territoriali¹²² di uno Stato membro, dovrebbe essere consentito loro di sbarcare a terra e di essere ammessi alla procedura di asilo¹²³.

Infine i **richiedenti** devono essere informati, in una lingua che comprendono o che ragionevolmente si suppone capiscano, sulla procedura da seguire nonché sui loro diritti e obblighi durante la stessa e sulle conseguenze per non adempiere ai loro doveri e di non cooperare con le autorità. Le informazioni vanno fornite in

121 Manuale pratico per le guardie di frontiera (Manuale Schengen) comune, ad uso delle autorità competenti degli Stati membri per lo svolgimento del controllo di frontiera sulle persone, istituito con la Raccomandazione della Commissione, 6 novembre 2006, Sezione I.10.2 Richiedenti asilo/protezione internazionale.

122 Articolo 3(1) della Direttiva 2013/32/UE del Parlamento dispone che la Direttiva si applica a tutte le richieste di protezione internazionale presentate nel territorio, incluse le frontiere, **le acque territoriali** o le zone di transito degli Stati membri.

123 Art. 6 della Direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, 26 Giugno 2013, recante Procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale (Rifusione).

tempo utile per consentire loro di esercitare i loro diritti garantiti dalla Direttiva.¹²⁴

La normativa italiana, sebbene non preveda servizi di informazione ai migranti *tout court*, tuttavia stabilisce che **“presso i valichi di frontiera sono previsti servizi di accoglienza al fine di fornire informazioni e assistenza agli stranieri che intendano presentare domanda di asilo o fare ingresso in Italia per un soggiorno di durata superiore a tre mesi. Tali servizi sono messi a disposizione, ove possibile, all'interno della zona di transito”**¹²⁵.

Il fatto che tale disposizione si rivolga esplicitamente a chi **intende** inoltrare la richiesta d'asilo è una chiara indicazione che il diritto di informazione debba essere assicurato ai migranti prescindendo da una formale istanza di asilo, in quanto ciò che deve essere scrupolosamente tutelato è tanto il principio di *non-refoulement* sancito dalla **Convenzione di Ginevra quanto il rispetto dell'articolo 3 della CEDU**.

Inoltre, si tenga presente che la legislazione non prevede disposizioni che garantiscano il diritto all'informazione nel caso di rinvio verso paesi terzi attuato nell'ambito di attività di vigilanza, prevenzione e contrasto all'immigrazione via mare oppure prima di procedere allo sbarco in un luogo sicuro di persone soccorse in mare. Si rende necessaria l'introduzione di una norma che chiarisca l'applicazione di tale obbligo da parte dello Stato non solo nei casi di respingimento dal territorio nazionale ma anche in caso di rinvio in paesi terzi e di sbarco in un luogo sicuro. Infine, occorre considerare che la legislazione italiana impone alle autorità di polizia di informare la persona richiedente protezione internazionale sulla procedura da seguire, i suoi diritti e doveri, i tempi e i mezzi a sua disposizione per corredare la domanda. Tale obbligo di informazione tuttavia avviene per legge per il tramite della distribuzione di opuscoli, ma non attraverso informazioni verbali¹²⁶.

La disposizione normativa che prevede l'istituzione dei servizi di informazione ed assistenza presso i **valichi di frontiera**, ai sensi dell'art 11(6) del TU Immigrazione, in particolare all'interno delle zone di transito, rimane comunque esemplare ed innovativa nel contesto europeo. La successiva Circolare del 2 maggio 2001 del Ministero dell'Interno stabilisce che **“l'asilo e più in generale- l'assistenza allo straniero meritevole di protezione è la finalità principale dei servizi di accoglienza”** presso i valichi di frontiera. La circolare aggiunge, inoltre, che tra i beneficiari dei servizi ci sono non solo tutti coloro che abbiano chiesto o intendano chiedere asilo, ma anche quegli **stranieri che possano ricevere comunque protezione a titolo umanitario e/o temporaneo**. Tra le categorie cui assicurare assistenza al valico sono indicati i casi più vulnerabili, **quali i minori non accompagnati, le**

124 Art. 12 della Direttiva 2013/32/Ue del Parlamento europeo e del Consiglio, 26 Giugno 2013, recante Procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale (Rifusione).

125 Articolo 11(6) del T.U. Immigrazione 286/98.

126 Articolo 10 del Decreto Legislativo 28 gennaio 2008, n.25, Attuazione della direttiva 2005/85/CE recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato.

donne vittime di violenza o chi sia stato sottoposto a tortura, o in generale gli stranieri in stato di bisogno¹²⁷. Sono richiesti i requisiti di competenza e di esperienza in materia di asilo da parte degli enti che gestiscono i servizi di orientamento legale e sociale, di interpretariato, di ricerca di una sistemazione alloggiativa, di raccordo con le autorità locali e del settore del privato sociale per offrire assistenza a seconda delle specificità del caso, produzione e distribuzione di documenti informativi su aspetti specifici in materia di asilo diretti sia ai richiedenti asilo che alle autorità di polizia¹²⁸.

I servizi ai valichi di frontiera provvedono mensilmente ad inviare alle Prefetture competenti, responsabili di tali servizi, relazioni di aggiornamento sulle attività poste in essere con l'indicazione delle criticità rilevate e le eventuali proposte volte a migliorare la qualità delle stesse. A partire dalla fine del 2007, l'affidamento dei servizi alle frontiere sono stati soggetti a bando di gara, talvolta denominate "gare informali" o "invito a partecipare", prevalentemente basate sul criterio della migliore offerta, con la pubblicazione di bandi con caratteristiche diverse a seconda delle prefetture di competenza. Tale modalità di affidamento ha determinato negli ultimi anni l'assegnazione dei servizi ai valichi ad enti diversi con profili ed efficacia di interventi dissimili. Inoltre l'assegnazione della gestione di servizi ai valichi sulla base prevalentemente del criterio economico ha determinato un graduale ma continuo abbattimento delle risorse allocate con conseguente diminuzione, in taluni casi anche significativa, dell'operatività dei servizi in termini di orario e disponibilità, ad esempio, di interpreti.

Questa graduale diminuzione dell'operatività dei servizi confligge a ben vedere con la volontà stessa del legislatore, che affidava ai servizi ai valichi il precipuo compito di svolgere un ruolo attivo in quanto all'attività di informazione e di orientamento anche per chi *'intenda'* inoltrare richiesta di protezione. La legge, coerentemente a questo principio, prevede specificatamente che tali servizi siano collocati "nell'area di transito, ove possibile". Anzi la successiva *Circolare del 2 maggio 2001* sopra citata, prevede espressamente *"almeno un punto di contatto"* all'interno della zona di transito che permetta agli utenti di "acquisire le necessarie informazioni ed essere avviati agli ulteriori servizi".

La disposizione relativa all'istituzione dei servizi nelle aree di transito ha dato tuttavia adito **ad interpretazioni confliggenti** poiché, ad esempio, nei porti marittimi è difficile identificare un'area di transito e la legge non contiene ulteriori indicazioni sulla possibilità di istituire o meno tali servizi prima dei controlli all'arrivo¹²⁹. Solo presso **l'aeroporto di Fiumicino** a Roma il servizio è collocato prima della postazione di polizia per i controlli passaporti, cosicché i richiedenti protezione internazionale possono direttamente accedere ai servizi subito dopo il loro arrivo.

127 Circolare 2 maggio 2001 del Ministero dell'Interno recante "Applicazione Testo Unico in materia di immigrazione. Individuazione e attivazione dei servizi di accoglienza alla frontiera". Si veda anche il Decreto 22 dicembre 2000 del Ministero dell'Interno di concerto con il Ministero della solidarietà sociale recante "Modalità per l'espletamento dei servizi di accoglienza presso i valichi di frontiera".

128 Consiglio Italiano per i Rifugiati, Progetto S.A.B. Servizi alle frontiere: cooperazione pratica – rapporto finale, p.23.

129 *Idem*, p. 23.

Nella prassi, tuttavia, le autorità di polizia di frontiera potrebbero intervenire anche prima che il richiedente abbia la possibilità di rivolgersi autonomamente a tale servizio. Ciò avviene quando i controlli di polizia sono effettuati direttamente sotto bordo all'arrivo dell'aeromobile. Pertanto può accadere che gli enti che gestiscono i servizi ai valichi possono non venire a conoscenza di quanto avviene in tali circostanze.

Ai porti adriatici di Venezia, Ancona, Bari e Brindisi i migranti hanno minori possibilità di contattare gli operatori dei servizi poiché questi non possono accedere direttamente alle navi in arrivo e possono incontrarli solo in seguito all'autorizzazione della polizia di frontiera, contrariamente allo spirito con cui i servizi ai valichi sono stati istituiti. In assenza di chiare istruzioni da parte del Ministero dell'Interno alla polizia di frontiera, l'efficienza del servizio ed il suo concreto coinvolgimento nelle attività di assistenza dipende in gran parte dalla disponibilità dei singoli funzionari e dirigenti di polizia sul territorio.

Questo aspetto, coniugato con la **diversa operatività** dei servizi in termini di risorse e di diverse modalità di accesso degli operatori ai migranti (c'è l'operatore che può assistere alle operazioni di rintraccio dei migranti, chi lo può fare stando distante, c'è chi ha la possibilità di essere chiamato su reperibilità dalla polizia, chi invece non viene affatto coinvolto se assente), comporta una certa **difformità di gestione** ed operatività nei 4 valichi adriatici. La presenza degli operatori durante l'attracco delle navi dovrebbe essere una prassi ormai consolidata, ma a distanza di molti anni di operatività ai porti risulta ancora problematica la sua gestione, non solo per aspetti tecnici (ad esempio l'impossibilità ad accedere nell'area sterile) ma forse anche per la mancanza di un **'riconoscimento' effettivo del ruolo stesso del servizio**.

I migranti, potenziali beneficiari dei servizi ai valichi adriatici, sono solitamente nascosti in camion o container e vengono intercettati dalla polizia di frontiera nei controlli effettuati a campione. Controlli più accurati sui TIR o container avvengono anche per mezzo della Guardia di Finanza successivamente.

Presso i valichi marittimi di **Bari, Brindisi e Venezia**, gli operatori del CIR oltre ad effettuare colloqui con i migranti che vengono segnalati direttamente dalla polizia, circolano nei pressi delle banchine e se vengono a conoscenza della presenza di stranieri chiedono immediatamente accesso agli stessi. Al valico marittimo di **Bari** gli operatori CIR non possono essere presenti sulla banchina, ma solo nell'area prospiciente. Gli operatori non hanno comunque accesso all'area "sterile" dove possono accedere esclusivamente le autorità di polizia, la Guardia di Finanza e le autorità portuali. Va inoltre segnalato che, a partire dal novembre 2007, con l'entrata in vigore delle norme antiterrorismo, è diventato ancora più difficile per gli operatori di Bari essere presenti agli sbarchi, cosa che invece accadeva negli anni precedenti, i.e. 2006 e 2007. A **Brindisi** il ridotto orario di presenza consente un monitoraggio della situazione molto limitato. Negli orari non coperti dal servizio, infatti, gli operatori non sono informati e coinvolti dalla polizia di frontiera, se non in casi particolari.

I colloqui si effettuano a terra, negli uffici preposti oppure in quelli della polizia, mentre raramente condotti sulle navi, in quanto in tal caso occorre il consenso

del comandante del vettore. Gli operatori contribuiscono all'individuazione di richiedenti asilo e di persone vulnerabili che vengono poi segnalati alla polizia e alle autorità e/o enti che gestiscono servizi sul territorio. A **Venezia** gli operatori utilizzano un modulo contenente le dichiarazioni delle persone riguardanti i motivi per cui hanno lasciato il loro paese, il tragitto e gli eventuali motivi di rischio in caso di rientro nel proprio paese di origine. I moduli rimangono presso gli uffici della polizia di frontiera mentre una copia rimane agli atti presso l'ufficio CIR per ragioni di trasparenza. Pur non consegnando nulla all'interessato, riteniamo comunque che questa (buona) prassi potrebbe essere applicata anche negli altri porti.

Durante la fase di ingresso, la più delicata della procedura, gli operatori effettuano un'attività di informazione sulla procedura di asilo, sul Regolamento Dublino II, sui diritti e gli obblighi, tra cui l'obbligo di essere sottoposti al fotosegnalamento. Mentre le conseguenze dell'impossibilità ad operare appieno sono state descritte, anche con l'ausilio dei dati citati nel paragrafo "**Prassi**", mostrando quindi che i rinvii in Grecia continuano ad essere effettuati con le stesse modalità, ci si deve qui soffermare di nuovo su un fenomeno cui si assiste da alcuni anni e che porta in sé una importante riflessione. Afgani, iraniani, curdi, siriani, pur avendo valide ragioni per chiedere asilo, nonostante l'attività informativa da parte degli operatori del CIR e del GUS che gestisce il servizio di Ancona, preferiscono non essere fotosegnalati ed essere inseriti nel sistema Eurodac come richiedenti asilo, onde evitare di essere poi trasferiti in Italia in base al Regolamento Dublino II. Queste persone, pur avendo seri motivi per chiedere protezione internazionale, preferiscono ritornare in Grecia per ritentare per la seconda, terza volta di attraversare in maniera irregolare l'Italia per poi dirigersi in altri Stati europei dove vivono i loro familiari e comunità in grado di assisterli ad integrarsi e dove i sistemi di welfare sono decisamente migliori rispetto a quello greco o italiano. Si consideri, inoltre, che queste persone hanno pagato ingenti somme di denaro ai *passseurs* per raggiungere i paesi di destinazione e i tentativi di riprovarci sono già inclusi nella somma pattuita con i trafficanti in quanto molto probabilmente una buona parte dei migranti riesce a sottrarsi ai controlli alla frontiera, che come precedentemente indicato sono eseguiti a campione. A tal riguardo, sono diversi i casi anche di cittadini siriani giunti al porto di **Venezia** che nel corso del 2013 hanno espressamente dichiarato di rinunciare alla possibilità di inoltrare istanza di protezione per evitare di rimanere in Italia o di essere qui trasferiti in applicazione del Regolamento Dublino II. Nonostante i colloqui di orientamento e informazione effettuati dagli operatori del CIR alla presenza di interpreti, hanno comunque preferito tornare sulla nave per essere riammessi. Vi sono anche casi che riguardano, soprattutto famiglie di siriani giunti a **Bari**, che dopo aver fatto richiesta di protezione ed essere stati ammessi alla procedura di asilo, si allontanano dalle strutture di accoglienza nel giro di una notte.

Da due mesi circa, anche migliaia di eritrei e siriani arrivati a Lampedusa, in Sicilia e Calabria su imbarcazioni provenienti dall'Egitto e dalla Libia, si sono rifiutati e continuano a rifiutarsi di ottemperare al dovere di essere fotosegnalati per evitare l'applicazione del Regolamento Dublino II, comportando grossi problemi per le autorità italiane che, in virtù della normativa europea e della legislazione italiana,

sono obbligate a fotosegnalare e a non espellere queste persone verso paesi in guerra o dove sono in atto massicce violazioni dei diritti umani.

Va inoltre sottolineato che non sono stati istituiti servizi di informazione ed assistenza in tutti i valichi ufficiali di frontiera¹³⁰ e che da marzo 2006, grazie al Progetto *Praesidium*, finanziato dal Ministero dell'Interno su base annua, è svolta un'attività di informazione e di identificazione dei migranti, quali i richiedenti asilo, minori non accompagnati e vittime di tratta. Tali servizi sono assicurati nelle regioni meridionali italiane maggiormente interessate dai flussi migratori misti via mare. Tuttavia, nella prassi anche le Organizzazioni che operano nell'ambito di questo progetto possono non venire a contatto con tutti i migranti che arrivano via mare¹³¹, come nel caso dei cittadini tunisini e degli egiziani (per maggiori dettagli vedasi paragrafo 5.2).

2 Il diritto ai servizi di interpretariato e di orientamento legale

*Gli stranieri dovrebbero essere assistiti da interpreti e da consulenti legali.*¹³²

La legislazione italiana prevede il diritto, per il richiedente asilo, ad essere assistito da un interprete durante la procedura per il riconoscimento della protezione internazionale¹³³. In particolare, il Decreto Legislativo del 28 gennaio 2008, n. 25, (c.d. Decreto Procedure) prevede che tutte le comunicazioni concernenti il procedimento per il riconoscimento della protezione internazionale siano rese al richiedente nella prima lingua da lui indicata, o, se ciò non è possibile, in lingua inglese, francese, spagnola o araba, secondo la preferenza indicata dall'interessato. In tutte le fasi del procedimento connesse alla presentazione e all'esame della domanda, al richiedente è garantita, se necessario, l'assistenza di un interprete della sua lingua o di altra lingua a lui comprensibile.

Per quanto riguarda le **zone di frontiera** ove sono istituiti i **valichi ufficiali** ai sensi dell'art. 11 (6) del T.U. Immigrazione, il supporto di interpretariato è previsto tanto dalla circolare del Ministero dell'Interno del 2 maggio 2001, sopra citata, quanto dal Decreto 22 dicembre 2000 del Ministero dell'Interno di concerto con il Ministero per la Solidarietà Sociale recante "Modalità per l'espletamento dei servizi di accoglienza ai valichi di frontiera". All'art. 4 è chiaramente indicato che

130 Il 3 maggio del 2012 l'UNHCR ha presentato una richiesta ufficiale al Ministero dell'Interno di estendere i suddetti servizi a valichi di frontiera interessati, negli ultimi anni, da numerosi arrivi via mare di richiedenti asilo (come indicato ai sensi dell'art. 24 del D.P.R. 394/1999), sottolineando l'utilità di tali servizi di informazione e assistenza ai richiedenti come buona prassi riconosciuta e livello internazionale.

131 AIDA disponibile sul sito: <http://www.asylumineurope.org/reports/country/italy>.

132 132 Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, Grand Chamber, Hirsi Jamaa e altri c. Italia, ricorso n. 27765/09, 23 febbraio 2012.

133 Art. 10 Decreto Legislativo del 28 gennaio 2008, n. 25, c.d. Decreto Procedure.

“i servizi di accoglienza provvedono a fornire informazioni sulla legislazione vigente in materia di immigrazione e di asilo e sugli adempimenti di legge relativi alle procedure connesse al riconoscimento dello status di rifugiato, a garantire un supporto di interpretariato (...)”.

Non vi sono dunque disposizioni che prevedono che debba essere assicurato il servizio di orientamento legale alla frontiera, eccetto quanto previsto per i valichi di frontiera ufficiali come sopra menzionato. Tale servizio è tuttavia offerto anche nelle zone di arrivo o di sbarco nell'ambito del già richiamato progetto *Praesidium* già richiamato.

La prassi mostra che sia l'attività di orientamento legale che di interpretariato sono effettivamente svolte tanto presso i valichi di frontiera ufficiali quanto nelle zone di sbarco monitorate dal progetto *Praesidium*. Tuttavia le condizioni di lavoro, la scarsità di tempo a disposizione, le difficoltà di accesso ai migranti che talvolta si verificano e la scarsità di risorse per l'interpretariato, possono rendere complesso l'espletamento di questa fondamentale funzione.

A tal riguardo, giova invece richiamare che la Direttiva Procedure emendata dispone all'art. 8 (2) che gli Stati membri debbano garantire che le organizzazioni e le persone che prestano consulenza assistenza ai richiedenti abbiano effettivo accesso ai richiedenti abbiano effettivo accesso alle persone presenti ai valichi di frontiera, comprese le zone di transito, alle frontiere esterne.¹³⁴

Si fa anche presente che l'art. 8 comma 1 della Direttiva procedure (recast) dispone che debbano essere predisposti i servizi di interpretariato ai valichi per facilitare l'accesso alla procedura di asilo.

3 L'obbligo di formazione del personale

*Gli Stati Membri devono assicurare che le guardie di frontiera che partecipano ad operazioni di sorveglianza siano formate sulla legislazione in materia di diritti umani e di asilo.*¹³⁵

La Corte, nella decisione Hirsi, ha sottolineato l'importanza della formazione del personale preposto al controllo delle frontiere e a prendere decisioni riguardo i provvedimenti di respingimento effettuati anche in mare.¹³⁶

La legislazione attuale, in virtù del Codice Frontiere Schengen, dispone che le autorità italiane debbano assicurare che la polizia di frontiera sia composta da

134 Articolo 8 par. 2 della Direttiva Procedure emendata prevede che gli Stati membri possono adottare disposizioni normative che regolamentano la presenza di tali organismi e di persone ai valichi di frontiera sulla base di accordi con le autorità competenti. Tuttavia, limiti di accesso ai richiedenti possono essere imposti solo quando, in applicazione della legislazione nazionale, si rendano necessari per motivi di sicurezza, di ordine pubblico o di gestione amministrativa dei valichi di frontiera.

Direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, 26 Giugno 2013, recante Procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale (Rifusione).

135 Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, Grand Chamber, Hirsi Jamaa e altri c. Italia, ricorso n.27765/09, 23 febbraio 2012.

136 *Idem*, para 185.

ufficiali qualificati e debitamente formati.¹³⁷ A tal riguardo, anche la Direttiva Procedure emendata specifica che le autorità di polizia debbano ricevere “il livello necessario di formazione adeguato ai loro compiti e alle loro responsabilità”¹³⁸.

Come illustrato in precedenza, le attività di controllo delle frontiere sono espletate principalmente dal corpo della Polizia di Stato, ma anche dalla Guardia di Finanza, dalla Marina Militare, dalle Capitanerie di porto e in maniera residuale dai Carabinieri per le attività di sorveglianza marittima.

Ogni corpo organizza autonomamente i propri corsi di formazione e aggiornamento in accademie o centri di addestramento.

Il personale della Polizia di frontiera ha l'obbligo di partecipare ad un corso di formazione incentrato sulla gestione delle frontiere prima di prendere servizio. Questi training durano due mesi e mezzo e prevedono moduli sui diritti umani fondamentali e sulla migrazione. Tuttavia, come riportato dall'Agenzia europea per i diritti fondamentali (FRA), solo l'8% del programma tratta argomenti inerenti ai diritti umani¹³⁹, con un importante focus sulla non –discriminazione¹⁴⁰.

In aggiunta al training iniziale, corsi specifici ed approfonditi sulla gestione delle frontiere sono tuttavia accessibili agli ufficiali di alto grado¹⁴¹, escludendo così il personale di rango inferiore, che si occupa della gestione effettiva delle frontiere e che opera a diretto contatto con i migranti.¹⁴²

Si fa presente che il centro di addestramento della polizia di stato di Cesena ha siglato un contratto di “partenariato” con l'Agenzia Frontex per l'organizzazione di corsi di formazione di base, finanziati da fondi Frontex e indirizzati al personale di polizia addetto ai controlli delle frontiere. Tali corsi di formazione, i cui programmi sono elaborati sulla base del c.d. *Common Core Curriculum*¹⁴³, includono moduli

137 Articolo 15 sull'implementazione dei controlli, Codice Frontiere Schengen.

138 Art. 6(3) della Direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, 26 Giugno 2013, recante Procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale (Rifusione).

139 Agenzia europea per i diritti fondamentali (FRA), *Fundamental rights at Europe's southern sea borders*, 2013, p. 109.

140 Accordo di collaborazione tra l'Osservatorio per la Sicurezza Contro gli Atti Discriminatori (OSCAD) e l'Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali (UNAR).

141 FRA - *European Union Agency for Fundamental Rights – “Fundamental rights at Europe's southern sea borders*, 2013, p. 108.

142 Secondo le direttive impartite dal Ministero dell'Interno il personale di polizia di frontiera ha l'obbligo di partecipare a corsi di aggiornamento per 12 giorni l'anno. pertanto, le autorità di polizia di frontiera organizzano periodicamente corsi di formazione che però affrontano questioni prettamente di polizia e di controllo delle frontiere.

143 In applicazione dell'articolo 5 del Regolamento (UE) No. 1168/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2011, recante modifica del Regolamento (CE) No. 2007/2004 del Consiglio che istituisce un'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea, l'Italia, come gli altri Stati membri, dovrà integrare a livello nazionale nei propri corsi di formazione alle guardie di frontiera il *Common Core Curriculum* (CCC). Tale base comune per la formazione delle guardie di frontiera è stata adottata dapprima nel 2003 e sottoposta a revisione nel 2012 allo scopo di standardizzare la formazione delle guardie di frontiera in tutta Europa. Il FRA e l'UNHCR hanno fortemente contribuito ad includere i diritti fondamentali e le competenze che ogni guardia di frontiera dovrebbe avere nell'ultima versione di tale CCC.

in materia di diritti fondamentali e di accesso alla protezione internazionale.¹⁴⁴

La formazione concernente i diritti fondamentali è generalmente assicurata dal personale di polizia specializzata o/e da personale Frontex. Tuttavia, accade che siano altresì invitati professori di università, magistrati, più raramente le organizzazioni internazionali e le ONG. L'UNHCR partecipa da anni ormai ai corsi di formazione organizzati dalla Guardia di Finanza, a differenza della Polizia di Stato.

Gli *stakeholder* intervistati nell'ambito del progetto EPIM hanno sottolineato la necessità di approfondire i temi dell'asilo, della migrazione, e degli obblighi degli Stati in materia di diritti fondamentali, in particolare richiedono un modulo *ad hoc* sul principio di *non-refoulement*. Essi hanno anche espresso l'esigenza di organizzare a livello locale corsi di aggiornamento, cui dovrebbero partecipare tutti i Corpi preposti alla sorveglianza delle frontiere.

A seguito di una intervista con il dirigente della Polizia di frontiera dell'aeroporto di Fiumicino effettuata nell'ambito di questo progetto, l'ufficio responsabile per la formazione della Polaria, a partire dall'inizio di ottobre 2013, ha inserito all'interno dei corsi di formazione ed aggiornamento per il personale della frontiera moduli specifici per l'approfondimento del diritto di asilo, in particolare sull'identificazione dei gruppi vulnerabili, quali inter alia i sopravvissuti alla tortura. I corsi sono tenuti da operatori legali, psichiatri e psicologi del CIR¹⁴⁵.

4 Il diritto al ricorso effettivo

Nei casi di violazione dell'art. 3 della CEDU il significato di "rimedi effettivi" ai sensi dell'articolo 13¹⁴⁶ richiede in primo luogo "un esame indipendente e rigoroso" di qualsiasi istanza presentata da una persona che si trovi in una situazione in cui "esistono sostanziali motivi per temere un rischio reale di trattamenti contrari all'articolo 3", in secondo luogo "la possibilità di sospendere l'esecuzione del provvedimento impugnato".¹⁴⁷

Il diritto al ricorso, come ribadito dalla Corte europea nella sentenza Hirsi, deve essere effettivo per legge e nella prassi. Due sono le *conditio sine qua non*: un esame indipendente e rigoroso e il criterio dell'effetto sospensivo.

144 Il personale di polizia di frontiera marittima, aerea e terrestre partecipa obbligatoriamente almeno una volta ai corsi di formazione organizzati presso la scuola di Cesena.

145 Si fa presente che il CIR ha pubblicato recentemente il Manuale Maieutics: Elaborazione di una comune metodologia di lavoro interdisciplinare (legale-psicologica) per garantire ai sopravvissuti alla tortura e alla violenza il riconoscimento dello status di protezione internazionale appropriato, dicembre 2012.

146 L'articolo 13 della CEDU dispone che "Ogni persona i cui diritti e le cui libertà riconosciuti nella presente Convenzione siano stati violati, ha diritto ad un ricorso effettivo davanti ad un'istanza nazionale, anche quando la violazione sia stata commessa da persone che agiscono nell'esercizio delle loro funzioni ufficiali". Tale norma garantisce l'esistenza di un ricorso nell'ambito della legislazione nazionale idoneo ad offrire un'adeguata riparazione (Conca c. Belgio, sentenza 5 febbraio 2001, para. 75).

147 Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, Grand Chamber, Hirsi Jamaa e altri c. Italia, ricorso n.27765/09, 23 febbraio 2012.

Il Codice Frontiere Schengen dispone che le persone respinte abbiano diritto a presentare ricorso, che deve essere disciplinato conformemente alla legislazione nazionale.¹⁴⁸

La normativa italiana non disciplina, però, in maniera dettagliata e sufficientemente chiara l'istituto del ricorso avverso un provvedimento di respingimento rispetto alle modalità di impugnazione, all'organo competente e alle tempistiche.¹⁴⁹

Il T.U. Immigrazione non contiene infatti una disposizione *ad hoc* relativa ai mezzi di tutela giurisdizionale esperibili avverso i provvedimenti di respingimento, a differenza della fattispecie dell'espulsione. Tuttavia, il decreto di attuazione del T.U. precisa che il provvedimento di respingimento deve essere comunicato allo straniero mediante un provvedimento scritto e motivato che contiene l'indicazione delle modalità di impugnazione.¹⁵⁰ Viene, altresì, specificato che tale documento deve essere accompagnato da una traduzione in una lingua conosciuta dall'interessato, ovvero, ove non sia possibile, in lingua inglese, francese o spagnola.¹⁵¹

In merito all'**organo giudiziario responsabile**, dato il *vacuum* normativo, la giurisprudenza italiana e la dottrina sono state per lungo tempo divise tra un orientamento propenso a riconoscere la competenza al giudice amministrativo e un altro in favore della giurisdizione ordinaria. I Tribunali amministrativi spesso hanno respinto la loro competenza in favore del giudice ordinario, che a sua volta la rinviava, salvo poche eccezioni, al giudice amministrativo.

Tale problematica, rilevantissima nella prassi, è stata chiarita dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione con la sentenza n. 15115 del 17 giugno 2013, con la quale è stata affermata la competenza del giudice ordinario.¹⁵²

La Corte ha precisato, infatti, che "il provvedimento del Questore diretto al respingimento incide situazioni soggettive", e dunque "in mancanza di norma derogatrice che assegni al giudice amministrativo la cognizione della impugnazione dei respingimenti, deve trovare applicazione il criterio generale secondo cui la giurisdizione sulle controversie aventi ad oggetto diritti soggettivi (...) spetta al giudice ordinario".¹⁵³

La Corte giustifica la competenza della giurisdizione ordinario adducendo che "tutte le controversie in materia di protezione internazionale, aventi natura riconducibile alla categoria dei diritti fondamentali sono coperte dalla garanzia prevista dall'art. 2 della Costituzione" e pertanto non possono essere rimesse al giudice amministrativo.

Un'ulteriore problematica che inficia l'effettivo esercizio del diritto al ricorso

148 Art. 13, comma 3 del Regolamento (CE) N. 562/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 marzo 2006 che istituisce un codice comunitario relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen).

149 Né gli articoli 10 e 19 del Testo Unico sull'Immigrazione 286/1998, né l'articolo 3 del decreto di attuazione 394/1999 di tale T.U. (Regolamento recante norme di attuazione del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero) specificano le modalità di impugnazione contro un provvedimento di respingimento e l'organo giudiziario competente per i ricorsi.

150 Art. 3 commi 3 e 4 del D.P.R. 394/1999.

151 art. 13 comma 7 del TU Immigrazione 286/98; art. 3 commi 3 e 4 del D.P.R. 394/1999.

152 Corte di Cassazione, Sezioni Unite, Sentenza n. 15115, 17 giugno 2013.

153 Corte di Cassazione, Sezioni Unite, Sentenza n. 15115, 17 giugno 2013.

consiste nell'immediata eseguibilità del provvedimento di respingimento.

A tal proposito, la Corte di Strasburgo ha dichiarato che l'**effetto sospensivo del ricorso avverso un provvedimento di respingimento è una condizione imprescindibile** nel caso di misure di allontanamento verso un paese in cui esistono sostanziali motivi per temere un rischio reale di trattamenti contrari all'articolo 3 CEDU. La sospensione dell'esecuzione del respingimento è indispensabile in virtù della natura irreversibile del danno che i migranti respinti, rinviati o espulsi subirebbero se il rischio di tortura o trattamenti inumani o degradanti si materializzasse.

E' importante sottolineare che l'ordinamento italiano non offre alcun rimedio idoneo volto a prevenire l'esecuzione delle misure di respingimento e di rinvio di migranti effettuati in alto mare. Nonostante le conseguenze irreversibili che possono produrre tali provvedimenti, essi sono sottratti a qualsiasi forma di controllo da parte dell'autorità giudiziaria a causa dell'assenza di rimedi accessibili aventi carattere sospensivo, in violazione degli obblighi di protezione dei diritti fondamentali degli stranieri riconosciuti anche dalla Costituzione italiana. Nel caso in cui la nave *Salamis* avesse deciso di eseguire gli ordini impartiti dalle Capitanerie di porto italiana e maltese, riconducendo i migranti soccorsi in Libia, questi non avrebbero potuto opporsi ed essere efficacemente tutelati.

5 L'obbligo positivo di accertamento nell'adozione di misure di respingimento

Quando si respinge uno straniero, lo Stato ha il dovere di effettuare accertamenti circa il trattamento al quale sarebbe esposto nel paese in cui è rinviato.

In tal senso, l'esistenza di leggi nazionali e la ratifica dei trattati internazionali che garantiscono il rispetto dei diritti fondamentali non sono di per sé sufficienti ad assicurare un'adeguata protezione contro il rischio di trattamenti inumani e degradanti. Al contempo, lo Stato non può sottrarsi alla propria responsabilità, facendo riferimento agli obblighi derivanti dagli accordi internazionali di cui è parte.¹⁵⁴

Nel caso *Hirsi* la Corte europea dei diritti dell'uomo ribadisce il fondamentale obbligo degli Stati, derivante dal principio di *non-refoulement*, di effettuare le opportune verifiche circa il trattamento cui sarebbero esposti i migranti nel Paese in cui s'intende respingerli, prima del loro rinvio in tali luoghi.

La legislazione italiana non prevede espressamente tale l'obbligo. Tuttavia, il rispetto e l'applicazione del principio di *non-refoulement*, diretto e indiretto, implicano necessariamente che debba essere effettuato un accertamento caso per caso da parte delle autorità statali al fine di stabilire se sussiste un reale rischio per il migrante di subire trattamenti inumani o degradanti o violazioni dei diritti fondamentali nel caso in cui venga rinviato nel paese di provenienza.

¹⁵⁴ Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, Grand Chamber, *Hirsi Jamaa e altri c. Italia*, ricorso n.27765/09, 23 febbraio 2012, para. 128-129.

Tale accertamento richiede che la persona sia identificata, e che vengano esaminati sia i motivi che l'hanno spinto a lasciare il paese di origine o di abituale dimora, sia le eventuali conseguenze che deriverebbero dal suo rinvio verso il paese di provenienza alla luce della situazione generale dello Stato in questione e delle circostanze personali del migrante oggetto di respingimento.¹⁵⁵

L'obbligo positivo a carico dello Stato di verifica concerne i casi di respingimenti alla frontiera o differiti, e i rinvii verso un Paese dell'Unione europea, nonché si applica alla fattispecie dei rinvii dall'alto mare e nella determinazione degli sbarchi in "luoghi sicuri".

In Italia, non vi è una previsione di 'obbligo positivo' dello Stato nel caso di rinvii dall'alto mare e nella situazione di sbarchi in "luoghi sicuri".

In base alla legislazione italiana spetta alle autorità di polizia effettuare l'identificazione degli stranieri, anche se può accadere che una prima raccolta di informazioni sulle persone soccorse e/o intercettate in mare possa essere effettuata dalla GDF, dalla MM o dal Corpo delle Capitanerie di porto che trasmettono alla Polizia di Stato i dati rilevati.

Le procedure di identificazione dei migranti possono essere effettuate direttamente tanto ai valichi di frontiera quanto presso le Questure competenti per territorio in base alla collocazione della struttura in cui viene trasferito lo straniero.

Le autorità di Pubblica Sicurezza effettuano una prima intervista con i migranti, subito dopo la loro intercettazione o sbarco, volta ad identificare la persona, attraverso la raccolta di dati relativi alla sua nazionalità, età, sesso, tragitto, all'eventuale coinvolgimento di trafficanti e ai motivi che l'hanno spinto a lasciare il suo Paese di origine e/o di transito.

In merito alle modalità di svolgimento dell'identificazione dei migranti alle frontiere o nel corso delle operazioni di intercettazione e/o soccorso in mare, la legislazione italiana non disciplina procedure ad hoc per l'identificazione di potenziali rifugiati, richiedenti asilo, minori non accompagnati, vittime di tratta, sopravvissuti a tortura o violenza estrema, donne in stato di gravidanza, persone diversamente abili. Le autorità di PS sono talvolta supportate da ONG, come Save the Children per i minori non accompagnati, l'OIM per le vittime di tratta, l'UNHCR nell'ambito del progetto *Praesidium* e altre organizzazioni specializzate nel settore.

Per quanto concerne i richiedenti asilo, il Manuale Schengen, pur non introducendo delle specifiche linee guida per l'identificazione delle persone che necessitano di protezione internazionale, tuttavia dispone che "un cittadino di un paese terzo deve essere considerato un richiedente asilo se esprime in un qualsiasi modo il timore di subire un grave danno facendo ritorno al proprio paese di origine o nel paese in cui aveva precedentemente la dimora abituale.". L'intenzione di chiedere protezione non deve essere manifestata in una forma particolare. Non occorre che la parola "asilo" sia pronunciata espressamente¹⁵⁶. L'elemento deter-

¹⁵⁵ Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, Grand Chamber, Hirsi Jamaa e altri c. Italia, ricorso n.27765/09, 23 febbraio 2012, para. 117.

¹⁵⁶ Manuale pratico per le guardie di frontiera (Manuale Schengen) comune, ad uso delle autorità competenti degli Stati membri per lo svolgimento del controllo di frontiera sulle persone, istituito con la Raccomandazione della Commissione, 6 novembre 2006, Sezione I(10)(1) Richiedenti asilo/protezione internazionale, p.54.

minante è l'espressione del timore di quanto potrebbe accadere in caso di ritorno. La Corte di Strasburgo, a tal proposito, sottolinea che il fatto che il migrante non sia stato in grado di richiedere esplicitamente asilo non esenta le autorità statali a sottrarsi agli obblighi derivanti dall'articolo 3 della CEDU, in particolare al rispetto del principio di non-refoulement.¹⁵⁷ Il Manuale Schengen, inoltre, precisa che "in caso di incertezza sul fatto che una determinata dichiarazione possa essere intesa come l'intenzione di chiedere asilo o un'altra forma di protezione internazionale, le guardie di frontiera devono consultare le autorità nazionali a cui spetta di esaminare le domande di protezione internazionale"¹⁵⁸.

Le autorità di polizia di frontiera intervistate nell'ambito del progetto EPIM "Access to Protection: a Human Right" hanno tutte ribadito che nel determinare se un migrante debba essere considerato un potenziale richiedente asilo tengono conto sia delle dichiarazioni della persona sia dei comportamenti che fanno supporre l'esistenza di un pericolo o grave rischio per tale individuo, anche in assenza di una esplicita manifestazione verbale della volontà di chiedere asilo.

E' opportuno notare che non è mai stato istituito un sistema di informazioni sui paesi di origine (COI) ad uso delle autorità di polizia. Attraverso le COI sarebbe possibile effettuare ricerche sullo stato dei diritti umani in un dato paese; in particolare le COI permettono di sapere se uno Stato ha ratificato le convenzioni internazionali sui diritti fondamentali e/o ha adottato leggi nazionali di implementazione, se gli organi di polizia e la magistratura sono indipendenti, se vi sono condizioni di sicurezza in caso di rimpatrio per la persona interessata.

Le autorità di polizia nell'identificare i migranti potenziali richiedenti asilo fanno spesso ricorso alle loro conoscenze personali sui paesi di origine e/o di transito degli stranieri oppure beneficiano del supporto dei servizi ai valichi di frontiera, laddove essi siano previsto da un apposito accordo stipulato da organizzazioni con le Prefetture, o dell'expertise degli operatori del progetto *Praesidium*. Si tratta, tuttavia, di servizi che sono tendenzialmente poco valorizzati e finanziati nell'ambito delle convenzioni ai valichi di frontiera ufficiali ovvero nel contesto del Progetto *Praesidium*. La maggiore problematica che ne deriva consiste nel fatto che la valutazione della situazione del migrante possa essere effettuata dalle forze di polizia non in modo appropriato, a causa dell'assenza di un sistema COI informatizzato ed uniforme per tutto il territorio nazionale e della mancanza di una formazione ad hoc; oppure, laddove attività di consulenza sulle COI vengano offerte, esse non sono fornite in modo sistematico.

¹⁵⁷ Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, Grand Chamber, Hirsi Jamaa e altri c. Italia, ricorso n.27765/09, 23 febbraio 2012, para. 133.

¹⁵⁸ Manuale pratico per le guardie di frontiera (Manuale Schengen) comune, ad uso delle autorità competenti degli Stati membri per lo svolgimento del controllo di frontiera sulle persone, istituito con la Raccomandazione della Commissione, 6 novembre 2006, Sezione I(10)(1) Richiedenti asilo/protezione internazionale, p.54.

III. Il divieto di espulsioni collettive

La nozione di espulsione ha una connotazione prettamente territoriale, nel senso che le espulsioni sono più frequentemente condotte dal territorio nazionale. Tuttavia, quando la Corte ritiene che uno Stato contraente abbia, in via eccezionale, esercitato la sua giurisdizione fuori del territorio nazionale, può verificarsi anche in tale situazione la violazione dell'articolo 4 del Protocollo 4.

Durante il trasferimento di stranieri in un altro Paese, lo Stato ha il dovere di garantire che la condizione personale di ogni individuo sia oggetto di un esame approfondito.¹⁵⁹

La Corte ha sottolineato che lo scopo principale del divieto di espulsioni collettive¹⁶⁰ è quello di impedire che gli Stati procedano al trasferimento forzato di un gruppo di stranieri verso un altro Paese senza che sia esaminata la loro situazione individuale.

Un'interpretazione teleologica ed "extraterritoriale" dell'articolo 4 del Protocollo No. 4 avrebbe l'effetto di rendere tale disposizione concreta ed efficace, e non teorica e illusoria¹⁶¹.

Tenendo in considerazione l'obiettivo del divieto di espulsione forzate, ne deriva che esso si applica anche quando le misure di allontanamento sono adottate in alto mare senza nessun atto formale preliminare, in quanto tale fattispecie costituisce di fatto un'"espulsione mascherata".¹⁶²

Uno Stato, infatti, così come affermato in diverse occasioni dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo, non può adottare misure che obbligano gli stranieri, in quanto gruppo, a lasciare tale Paese tranne quando tale decisione sia adottata

159 Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, Grand Chamber, Hirsi Jamaa e altri c. Italia, ricorso n.27765/09, 23 febbraio 2012, para. 183.

160 Il divieto di espulsioni collettive è sancito in termini assoluti dalle convenzioni internazionali e regionali sui diritti umani. Art. 4 del Protocollo n. 4 della CEDU e Art. 19 par. 1 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

161 *Ibidem*, para. 162.

162 Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, Grand Chamber, Hirsi Jamaa e altri c. Italia, ricorso n.27765/09, 23 febbraio 2012, para. 162.

sulla base di un esame ragionevole ed obiettivo di ogni singolo caso facente parte del gruppo¹⁶³.

In passato la Corte si è pronunciata su procedimenti di allontanamento dal territorio di uno Stato, mentre nel caso Hirsi è stata per la prima volta chiamata ad esaminare l'applicabilità dell'articolo 4 del Protocollo n. 4 ad un caso di rinvio di stranieri verso un Paese terzo effettuato al di fuori del territorio nazionale. La Corte ha chiarito riconosciuto che la nozione di "giurisdizione", così come quella di espulsione, sono due concetti aventi natura essenzialmente territoriale in quanto vengono esercitati sul territorio nazionale di uno Stato. Tuttavia, la Corte ha sottolineato che laddove lo Stato contraente esercita, a titolo eccezionale, la sua giurisdizione al di fuori del proprio territorio, l'esercizio di tale giurisdizione extra-territoriale prende la forma di una espulsione collettiva.¹⁶⁴

A tal proposito, la Corte di Strasburgo, facendo riferimento al caso Medvedyev e altri c. Francia, ha ribadito che l'esercizio della giurisdizione in alto mare da parte di uno Stato non significa che in tale spazio non si debba applicare alcun regime giuridico, privando così gli individui situati in tale area dei diritti e delle garanzie procedurali previste dalla CEDU¹⁶⁵.

E' stato altresì precisato che il rinvio di stranieri attuato nel contesto di una misura di intercettazione nelle acque territoriali da uno Stato in virtù della sua autorità sovrana, il cui effetto consiste nell'impedire ai migranti di raggiungere le proprie frontiere, ostacola il loro sbarco sulle coste nazionali, ovvero nel respingerli verso un altro Stato, costituisce un esercizio digiurisdizione ai sensi dell'art. 1 della Convenzione che determina la responsabilità dello Stato in riferimento all'art. 4 del Protocollo n. 4.¹⁶⁶

Le modalità con cui le autorità italiane hanno proceduto al rinvio delle due imbarcazioni verso la Libia e la Tunisia consentono di qualificare tali allontanamenti come "sostanzialmente collettivi" proprio perché è mancata del tutto una valutazione delle posizioni soggettive delle persone presenti a bordo, senza che esse siano state singolarmente identificate, e senza verificare l'eventuale sussistenza di un rischio reale di subire persecuzioni o torture e trattamenti disumani e degradanti prima di farli sbarcare in Libia e in Tunisia.

Si può parlare di espulsioni collettive anche nel caso dei rimpatri "semplificati" messi in atto dalle autorità italiane nei confronti di centinaia di cittadini tunisini ed egiziani, che sono oggetto da parecchi mesi ormai di misure di riammissione nei paesi di origine attraverso "prassi amministrative illecite", attuate in virtù degli accordi bilaterali siglati dall'Italia, come ampiamente descritto nel paragrafo 4 sulle misure di esternalizzazione. Ciò è stato messo in evidenza anche dal rapporteur del Comitato Migrazione, Rifugiati e Sfolati del Consiglio d'Europa, Christopher Chope, il quale ha sottolineato che le procedure di riammissione semplificate

¹⁶³ Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, Conka e altri c. Belgio, ricorso n. 51564/99, 5 febbraio 2002.

¹⁶⁴ Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, Grand Chamber, Hirsi Jamaa e altri c. Italia, ricorso n.27765/09, 23 febbraio 2012, para. 178.

¹⁶⁵ Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, Medvedyev e altri c. Francia, ricorso n. 3394/03, 29 marzo 2010, para. 81.

¹⁶⁶ Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, Grand Chamber, Hirsi Jamaa e altri c. Italia, ricorso n.27765/09, 23 febbraio 2012, para. 180.

adottate in virtù degli accordi bilaterali siglati dall'Italia con i Paesi della sponda sud del Mediterraneo permettono il rimpatrio diretto "che potrebbe ammontare a sommarie espulsioni collettive".¹⁶⁷

Le modalità di allontanamento discriminatorio nei loro confronti e l'estrema rapidità con cui i respingimenti sono attuati, rendendo impossibile valutazioni ragionevoli, obiettive e approfondite dei singoli casi e impediscono ai migranti di esprimere eventuali timori di danno grave in caso di ritorno nei Paesi di origine e di avere un effettivo accesso a qualsiasi rimedio interno.

167 Christopher Chope, Rapporteur Committee on Migration, Refugees, and Displaced Persons, Consiglio d'Europa, Memorandum esplicativo della proposta di Risoluzione: The arrival of mixed migratory flow sto Italian coastal areas, adottata dal Comitato il 2 ottobre 2013, p. 8.

RACCOMANDAZIONI

Raccomandazioni inerenti i respingimenti verso paesi terzi e i rinvii verso paesi dell'Unione europea dal territorio nazionale

- Dovrebbe essere previsto per legge l'obbligo di accertare/verificare il trattamento cui sarebbero esposti i migranti nel paese in cui s'intende respingerli e di valutare il rischio che la persona possa essere oggetto di trattamenti inumani e/o degradanti ed il rischio che non abbia accesso effettivo alla protezione. Tale obbligo deve applicarsi nel caso di respingimenti alla frontiera o differiti, nel caso di rinvii verso un paese dell'Unione europea, nel caso di rinvii dall'alto mare e nella determinazione dello sbarco in "luoghi sicuri".
- I decreti di respingimento, incluso quello differito, e di rinvio devono essere scritti e motivati in fatto e in diritto in una lingua comprensibile ai destinatari. Inoltre, si dovrebbe prevedere la convalida del provvedimento di accompagnamento alla frontiera da parte di un'autorità giudiziaria.
- I provvedimenti di respingimento, incluso quello differito, o rinvio devono garantire il diritto al ricorso e tale ricorso deve avere effetto sospensivo, con chiara definizione delle tempistiche, delle modalità di impugnazione e dell'autorità giudiziaria competente.
- La legislazione nazionale dovrebbe prevedere il divieto di respingimento del minore non accompagnato.
- Il respingimento alla frontiera e le decisioni di allontanamento dovrebbero essere monitorate dallo staff del servizio al valico, istituito ai sensi dell'art. 11(6) del T.U. Immigrazione, o da una autorità indipendente al fine di verificare se i migranti siano pienamente consapevoli dei contenuti delle decisioni negative e della possibilità di esercitare il proprio diritto ad un ricorso efficace, almeno dove si prospetta un rischio concreto di *refoulement* o di allontanamento.
- L'accertamento delle modalità per cui è possibile respingere o eseguire l'espulsione per le categorie previste dall'art 19(2-bis) del T.U. Immigrazione dovrebbe essere effettuato con criteri chiari ed uniformi.
- Si raccomanda di adottare norme e procedure di identificazione dei richiedenti asilo, minori non accompagnati, vittime di tratta, sopravvissuti alla tortura, persone diversamente abili, eventualmente con il coinvolgimento di ONG specializzate ed interpreti qualificati.

- Si raccomanda di istituire un sistema COI (Informazione sui paesi di origine) consultabile direttamente dalle autorità di Polizia, Guardia di Finanza, Marina Militare, delle Capitanerie di porto, ai fini dell'accertamento della situazione generale del paese, e delle circostanze specifiche attinenti alla situazione dei singoli individui.
- Si raccomanda di coinvolgere i servizi ai valichi e quelli attuati nell'ambito del progetto *Praesidium* al fine di contribuire all'effettiva identificazione delle persone alle quali assicurare servizi di orientamento legale, sociale, di mediazione culturale e interpretariato.

Raccomandazioni relative agli accordi bilaterali di polizia e di riammissione

- Gli accordi bilaterali devono prevedere norme sugli standard minimi dei diritti umani, includendo garanzie per l'accesso alla procedura di asilo, la proibizione di qualsiasi forma di espulsione collettiva ed il dovere di rispettare il principio di *non-refoulement*.
- Assicurarsi che le attività di riammissione vengano effettuate previa verifica che i paesi terzi abbiano non solo ratificato le convenzioni relative ai rifugiati e ai diritti umani fondamentali, ma altresì abbiano adottato apposita regolamentazione a livello nazionale di attuazione delle stesse.
- Gli accordi di polizia e di riammissione devono essere pubblici. Eccezioni a questa regola devono essere motivate da precise esigenze di sicurezza nazionale. Tali accordi dovrebbero essere sottoposti al parere del Parlamento.
- In caso di respingimento effettuato in virtù di accordi bilaterali di riammissione si deve procedere ad un esame individuale al fine di tutelare i diritti di tutti i migranti, indipendentemente dalla loro nazionalità e paese di origine.

Raccomandazioni inerenti alle intercettazioni, e alla ricerca e soccorso in mare

- Il Decreto del Ministero dell'Interno del 14 luglio 2003 recante "Disposizioni in materia di contrasto all'immigrazione clandestina" dove essere emendato alla luce del Codice Frontiere Schengen introducendo misure a tutela del migrante e nel rispetto degli obblighi derivanti dal diritto internazionale, in particolare del principio di *non-refoulement* diretto e indiretto.
- Si raccomanda di prevedere esplicite garanzie procedurali a tutela dei migranti durante le operazioni di intercettazione nonché una regolamentazione uniforme a livello europeo.
- Si raccomanda di adottare una normativa internazionale vincolante per gli Stati che indichi regole chiare e dettagliate sugli obblighi degli Stati relativi allo sbarco dei migranti e sul concetto di "luogo sicuro" evitando così interpretazioni difformi e discrezionali.

Raccomandazioni sul diritto all'informazione, all'assistenza di un interprete e all'orientamento legale

- Si raccomanda di introdurre a livello normativo disposizioni relative all'obbligo dello Stato di fornire a tutti i migranti ai valichi di frontiera e alle frontiere esterne informazioni sui loro diritti, prima che sia adottata una decisione di allontanamento dal territorio nazionale, di rinvio in Paesi terzi o verso Paesi dell'Unione europea.
Il diritto all'informazione dovrebbe essere garantito anche nelle operazioni di intercettazione in mare.
La polizia di frontiera, la Guardia di Finanza, la Marina Militare, il Corpo delle Capitanerie di porto, i Carabinieri devono ricevere istruzioni precise su tale obbligo.
- Si raccomanda di ricondurre le attività di informativa agli sbarchi svolte nell'ambito del Progetto *Praesidium* all'interno dell'impianto normativo già esistente riguardante i servizi previsti ai sensi dell'art. 11 comma 6 del T.U. Immigrazione, e di stanziare fondi sufficienti per assicurare un'adeguata qualità dei servizi presso tutti i valichi di frontiera e nelle zone più interessate da flussi migratori misti.
- Ai valichi di frontiera, presso le aree di ingresso di stranieri nel territorio nazionale, e durante le operazioni di intercettazione e/o salvataggio in mare dovrebbe essere garantito un servizio di interpretariato.
- In linea con il principio previsto dalla legge che istituisce i valichi di frontiera, l'orientamento legale deve essere assicurato a tutti i migranti prima che venga adottato un provvedimento di allontanamento dal territorio o di rinvio a seguito di operazioni di intercettazioni in alto mare.
- Si raccomanda che siano fornite istruzioni alla polizia di frontiera da parte del Ministero dell'Interno affinché l'operatività dei servizi di assistenza ed orientamento presenti ai valichi sia resa effettiva e supporti efficacemente il lavoro delle autorità competenti.

BIBLIOGRAFIA

Normativa Internazionale

Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati, *Conclusion on Protection Safeguards In Interception Measures*, No. 97 (LIV), ottobre 2003, in <http://www.unhcr.org/3f93b2894.html>

Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati, *Advisory Opinion on the Extraterritorial Application of Non-Refoulement Obligations under the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol*, gennaio 2007, in <http://www.refworld.org/pdfid/45f17a1a4.pdf>

Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati, *Mediterraneo: il tratto di mare più letale per i rifugiati e migranti nel 2011*, gennaio 2012, in <http://www.unhcr.it/news/dir/24/view/1140/mediterraneo-il-tratto-di-mare-pia-letale-per-rifugiati-e-migranti-nel-2011-114000.html>

Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati, *Le organizzazioni umanitarie chiedono di incontrare i migranti egiziani e tunisini che sbarcano sulle coste italiane*", aprile 2013, in <http://www.unhcr.it/news/dir/26/view/1481/le-organizzazioni-umanitarie-chiedono-di-incontrare-i-migranti-egiziani-e-tunisini-che-sbarcano-sulle-coste-italiane-148100.html>

Comitato sulla Sicurezza Marittima IMO, *Guidelines on the Treatment of Persons Rescued At Sea*, Risoluzione 167(78), 2004.

Convenzione di Ginevra sullo status dei rifugiati, 28 luglio 1951.

Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare (Unclos), 1994.

Convenzione sulla ricerca e il soccorso in mare (SAR), 1979.

Convenzione internazionale per la salvaguardia della vita umana in mare (SOLAS), 1974.

Protocollo addizionale della Convenzione delle Nazioni Unite contro la Criminalità organizzata transnazionale per combattere il traffico di migranti via terra, via mare e via aria, 2000.

Normativa dell'Unione europea

Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, 7 dicembre 2000.

Commissione europea, Proposta modificata di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio del 1 giugno 2011 recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale (rifusione), COM (2011) 319 definitivo.

Corte di Giustizia (Grande Sezione) del 21 dicembre 2011, cause riunite C-411 e 493/10, *N.S. c. Secretary of State for the Home Department e M.E. e altri c. Refugee Applications Commissioner, Minister for Justice, Equality and Law Reform*.

Decisione del Consiglio 2005/681/GAI del 20 settembre 2005 che istituisce l'Accademia Europea di Polizia (CEPOL) e che abroga la decisione 2000/820/GAI.

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).

Direttiva 2005/85/CE del Consiglio del 1 dicembre 2005 recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato.

Raccomandazione della Commissione europea del 6 novembre 2006 che istituisce un "Manuale pratico per le guardie di frontiera" (Manuale Frontiere Schengen) comune, ad uso delle autorità competenti degli Stati membri per lo svolgimento del controllo di frontiera sulle persone.

Regolamento (CE) N. 562/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 marzo 2006 che istituisce un codice comunitario relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (Codice Frontiere Schengen).

Regolamento (UE) n. 610/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013

che modifica il regolamento (CE) n. 562/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, che istituisce un codice comunitario relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen), la convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen, i regolamenti (CE) n. 1683/95 e (CE) n. 539/2001 del Consiglio e i regolamenti (CE) n. 767/2008 e (CE) n. 810/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio.

Regolamento del Consiglio (CE) N. 2007/2004 del 26 ottobre 2004 che istituisce un'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea.

Regolamento (UE) n. 1168/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2011 recante modifica del regolamento (CE) n. 2007/2004 del Consiglio che istituisce un'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea.

Versione consolidata del Trattato sull'Unione europea e del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, 2008/C 115/01, 9 maggio 2008.

Consiglio d'Europa

Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali,
3 settembre 1953.

Corte europea dei diritti dell'uomo, *M.S.S. c. Belgio e Grecia*, ricorso No. 30696/09, del 21 gennaio 2011.

Corte europea dei diritti dell'uomo, *Conka c. Belgio*, ricorso No. 51564/99 del 5 febbraio 2002.

Corte europea dei Diritti dell'Uomo, - *Hirsi Jamaa e altri c. Italia*, ricorso No. 27765/09 del 23 febbraio 2012.

Normativa italiana

Comitato parlamentare di controllo sull'attuazione dell'accordo di Schengen, di vigilanza sull'attività di Europol, di controllo e vigilanza in materia di immigrazione. Audizione del Ministro dell'interno, On. Roberto Maroni in merito all'indagine conoscitiva delle nuove politiche europee in materia di immigrazione, 14 aprile 2010, in http://www.libertaciviliimmigrazione.interno.it/dipim/export/sites/default/it/assets/interventi/0749_Audizione_Ministro_Schengen_15_4_10.pdf

Corte di Cassazione, Sentenza 17 giugno 2013, n. 15115, *Respingimento con accompagnamento alla frontiera - Ricorso dello straniero - Giurisdizione - Giudice ordinario*.

Decreto del Ministero dell'Interno del 14 luglio 2003, "Disposizioni in materia di contrasto all'immigrazione clandestina".

Decreto del Ministro dell'Interno del 22 dicembre 2000, "Attuazione della direttiva del Consiglio dell'Unione europea n. 98/76/CE del 1 ottobre 1998, modificativa della direttiva n. 96/26/CE del 29 aprile 1996 riguardante l'accesso alla professione di trasportatore su strada di merci e di viaggiatori, nonché il riconoscimento reciproco di diplomi, certificati e altri titoli allo scopo di favorire l'esercizio della libertà di stabilimento di detti trasportatori nel settore dei trasporti nazionali ed internazionali".

Decreto del Presidente della Repubblica del 16.09.2004, n. 303, "Regolamento relativo alle procedure per il riconoscimento dello status di rifugiato".

Decreto del Presidente della Repubblica del 31 Agosto 1999, n. 394, "Regolamento recante norme di attuazione del Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, a norma dell'articolo 1, comma 6, del Decreto Legislativo 25 luglio 1998, n. 286".

Decreto Legislativo 28 gennaio 2008, n.25 "Attuazione della direttiva 2005/85/CE recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato".

Decreto Legislativo 15 marzo 2010, n. 66, Codice dell'ordinamento militare.

Decreto Legislativo 30 maggio 2005, n. 140, "Attuazione della direttiva 2003/9/CE che stabilisce norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri".

Decreto Legislativo 286/98 del 25 luglio 1998, "Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero". Testo coordinato ed aggiornato con le modifiche introdotte dal D.lgs. n. 380/1998, dal D.lgs. n.113/1999, dal D.L. 4 aprile 2002, n. 51, dalla Legge n. 189/2002, dalla Legge n. 289/2002, dal D.lgs. n. 87/2003, dal D.L. n. 241/2004, dal D.L. n. 144/2005, dal D.lgs. 8 gennaio 2007, n. 3, dal D.lgs. 8 gennaio 2007, n. 5, dal D.L. 15 febbraio 2007, n. 10, dal D.Lgs. 10 agosto 2007, n. 154, dal D.Lgs. 9 gennaio 2008, n. 17, dal Decreto Legge 23 maggio 2008, n. 92 e dalla Legge 15 luglio 2009, n. 94.

Legge n. 241/1990, Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi, 7 agosto 1990.

Libri, rapporti e articoli

Agenzia dell'Unione europea dei diritti fondamentali (FRA), *Fundamental Rights at Europe's Southern Sea Borders*, marzo 2013.

Amnesty International, *S.O S Europe, Human Rights and Migration Controls*, giugno 2012, in <http://www.amnestyusa.org/research/reports/sos-europe-human-rights-and-migration-control>

ASGI, *Il diritto alla protezione – La protezione internazionale in Italia; quale futuro?*, giugno 2011.

ASGI, *L'allontanamento dal territorio dello Stato dello straniero extracomunitario in generale*, a cura di Guido Savio e Paolo Bonetti, febbraio 2012.

Cir – Consiglio italiano per i rifugiati (a cura di), *Progetto S.A.B.- Servizi alle frontiere. Cooperazione pratica. Rapporto finale*, ottobre 2008, in http://www.programmaintegra.it/modules/dms/file_retrieve.php?function=view&obj_id=2102

Cir – Consiglio italiano per i rifugiati (a cura di), *Manuale Maieutics: Elaborazione di una comune metodologia di lavoro interdisciplinare (legale-psicologica) per garantire ai sopravvissuti alla tortura e alla violenza il riconoscimento dello status di protezione internazionale appropriato*, dicembre 2012.

Cir – Consiglio italiano per i rifugiati, AIDA (Asylum Information Database), *National Country Report: Italy*, 2013.

Cosentino R., *Respingimenti in atto da mesi sulla rotta Tunisia-Lampedusa. La rivelazione da una fonte interna alle operazioni in mare. L'episodio di una settimana fa non è un caso isolato. Identificazione sommaria in mare e ordini dal Viminale caso per caso. Di solito non si applica ai soccorsi "Sar"*, Agenzia Redattore Sociale, agosto 2011, in http://www.dirittiglobali.it/index.php?view=article&catid=23:im-migrati-a-rifugiati&id=19800:respingimenti-in-atto-da-mesi-sulla-rotta-tunisia-la-mpedusa&format=pdf&ml=2&mlt=yoo_explorer&tmpl=component

Comunicato stampa del Ministero dell'Interno, " *Immigrazione: Amato incontra il Ministro dell'Interno della Repubblica Araba d'Egitto. Piena collaborazione sui rimpatri.* ", 02/02/2007, in http://www.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala_stampa/notizie/immigrazione/Immigrazionex_Amato_incontra_il_Ministro_dellxInterno_della_Repubblica_Araba_dxEgitto.html_45732527.html

Crépeau F., *Report by the Special Rapporteur on the human rights of migrants, Addendum, Mission to Italy* (29 September–8 October 2012), aprile 2013.

Cronologia degli accordi Italia-Tunisia, dicembre 2011, in <http://www.storiemigranti.org/spip.php?article1004>, <http://www.affarinternazionali.it/stampa.asp?ID=1673>

De Donato M., *Negato permesso di incontrarli*, Agenzia Redattore sociale, 23 agosto 2013, in <http://www.agenzia.redattoresociale.it/Notiziario/Articolo/443711/Dieci-egiziani-rimpatriati-in-appena-24-ore-Il-Cir-Respingimento-illegittimo>, <http://www.cataniaoggi.com/dieci-egiziani-sbarcati-lunedì-scorso-a-catania-sono-stati-rimpatriati/>

Human Rights Watch, *Turned Away, Summary Returns of Unaccompanied Migrant Children and Adult Asylum Seekers from Italy to Greece*, 2013.

Il Post, *Quanti migranti sbarcano in Italia?*, agosto 2013, in <http://www.ilpost.it/2013/08/17/numeri-sbarchi-migranti-italia/>

La Repubblica, *Ci hanno visti in mare e ci hanno respinto di nuovo in Libia*, 4 luglio 2012, su http://www.repubblica.it/solidarieta/dirittiumani/2012/07/04/news/ci_hanno_visti_in_mare_e_ci_hanno_respinto_di_nuovo_in_libia-38531490/?ref=search

Legomsky Stephen H., *Immigration and Refugee Law and Procedure*, IV ed., New York : Foundation Press ; [St. Paul, Minn.] : Thomson/West, 2005, pp. 1095-1135.

Migreurop, *European borders: controls, detentions and deportations*, 2009/2010.

Miltner B., *Irregular Maritime Migration: Refugee Protection Issues in Rescue and Interception*, in *Fordham International Law Journal*, Vol. 30, Issue 1, Article 3, 2006, p. 83 ss.

Ministero dell'Interno, *Dal Viminale: un anno di attività del Ministero dell'Interno*, 15 agosto 2013, in http://www.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/26/2013_08_15_Report_Ferragosto_2013.pdf

Pomponio P., *Respingimenti: i casi e la normativa. Un'analisi dettagliata degli strumenti previsti dalla legge per il contrasto all'immigrazione clandestina, spesso oggetto di equivoci sui loro presupposti, applicabilità e ratio. La sentenza della CEDU sul caso Hirsi Jamaa*, in *Libertà civili*, anno III, gennaio-febbraio 2012, p.71ss.

Pro Asyl, *Human Cargo: Arbitrary readmission from the Italian sea ports to Greece*, luglio 2012.

Risposta all'interrogazione n. 4-06711, Sottosegretario Ruperto, 14 giugno 2012, in <http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=Sindispr&leg=16&id=667145>

Salamone L., *La disciplina giuridica dell'immigrazione clandestina via mare, nel diritto interno, europeo ed internazionale*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2011.

Specchio Quotidiano, *Profughi dalla Libia: continuano i respingimenti e le incarcerazioni. Come ai tempi di Gheddafi*, luglio 2012, in <http://www.specchioquotidiano.com/profughi-dalla-libia-continuano-i-respingimenti-e-le-incarcerazioni-come-ai-tempi-di-gheddafi/>

Tondini M., *The legality of intercepting boat people under search and rescue and border control operations with reference to recent Italian interventions in the Mediterranean Sea and the ECHR decision in the Hirsi case*, April 30, 2012, Journal of International Maritime Law, Vol. 18, No. 1, 2012, pp. 59-74 in <http://ssrn.com/abstract=2096156>

UIL, *Lampedusa, da mesi respingimenti in mare. Ecco come l'Italia viola le leggi internazionali*, settembre 2011, in <http://www.uil.it/immigrazione/immi-lampedusa2011.htm>

Vassallo Paleologo F., *Diritti sotto sequestro – Prima e dopo la sentenza sul caso Hirsi ed altri. Ancora respingimenti collettivi?*, febbraio 2012 in <http://www.meltingpot.org/Diritti-sotto-sequestro-Prima-e-dopo-la-sentenza-sul-caso.html>;

Vassallo Paleologo F., *Diritti sotto sequestro - Nuovi aspetti della detenzione amministrativa dentro e fuori i CIE. Visita al CIE di Milo*, ottobre 2012, in <http://www.meltingpot.org/Diritti-sotto-sequestro-Nuovi-aspetti-delladetenzione.html>

Vassallo Paleologo F., *Diritti sotto sequestro - Ci sarà un giudice che decida in materia di respingimenti degli immigrati irregolari?*, giugno 2013, in <http://www.meltingpot.org/Ci-sara-un-giudice-che-decida-in-materia-di-respingimenti.html>

Vassallo Paleologo F., *Diritti sotto sequestro. Commento alla sentenza della Corte di Cassazione sulla competenza a decidere in materia di respingimenti. Ci sarà un giudice che decide in materia di respingimenti degli immigrati irregolari?*, giugno 2013, in <http://www.meltingpot.org/Ci-sara-un-giudice-che-decida-in-materia-di-respingimenti.html>

SUMMARY OF THE ITALIAN NATIONAL REPORT "ACCESS TO PROTECTION: A HUMAN RIGHT"

Access to the Italian and European territory is the preliminary, fundamental step to ensure protection of migrants and refugees and respect of their fundamental human rights.

Italy is the principal maritime gateway to Europe for asylum seekers and migrants. In recent years, due to the beginning of the so-called "Arab Spring" and the consequent geopolitical changes, Italy has experienced a dramatic increase in mixed migration flows coming from North Africa and the Middle East through different means of arrival.

The precedential decision of the European Court of Human Rights in the case *Hirsi Jamaa and others v. Italy*, condemning Italian authorities for returning to Libya 24 Eritrean and Somali migrants intercepted in the high seas in 2009 to Libya, sets out underlying principles with which Contracting States must comply when undertaking border controls, surveillance operations, interception measures and any form of refusal of entry. The observance of these principles is essential to ensure the effective access to protection of migrants, who, if returned to the country of origin or of transit, may be subject to violation of their fundamental human rights.

To combat irregular migration, Italy implements measures which include, *inter alia*, refusal of entry at Italy's borders of foreign citizens who are thus returned to third countries. In this regard, the Italian legislation prescribes **two forms of rejection at the border: 1) refusal of entry and immediate rejection at official border points ("respingimento"); 2) "deferred rejection at the border" ("respingimento differito")**. The first is a measure adopted by police authorities and enforced through the obligation upon the transportation carrier to bring the undocumented person back to the port of departure.

The second may occur when 1) foreigners have irregularly entered Italian territory and have been apprehended immediately after the crossing or 2) foreigners that could not be rejected at the frontier and are admitted for humanitarian assistance. This measure is issued by the "Questore" (the chief of the police office with territorial jurisdiction). The legal construct of deferred rejection at the border allows circumvention of the procedural guarantees ordinarily required for expulsion orders from Italy.

In order to accelerate readmission of irregular migrants arriving in Italy, Italian authorities have signed several **bilateral agreements with third States**, e.g. with North African countries such as Tunisia, Egypt, Libya and Algeria.

These agreements, that usually take the form of technical agreements adopted by the government without parliamentary approval, establish accelerated

procedures for the identification and the removal of third-country nationals to whom they apply. Strict time limits for removal mean that migrants may not have the benefit of procedural guarantees, in particular the right to receive information and legal assistance, to have access to organisations working in the field of migration and asylum, and the right to an effective remedy. Moreover, fast-track readmission procedure results in inadequate identification of vulnerable persons in need of protection, such as asylum seekers, unaccompanied minors, victims of torture or trafficking. In addition, these agreements do not always enshrine provisions on the respect of human rights and the principle of *non-refoulement* with regard to nationals of third countries.

On the basis of these bilateral agreements **hundreds of Egyptians and Tunisians**, arrived by boat on the southern coasts of Italy, have been readmitted to their country of origin in recent years, in particular in 2013. Usually, repatriation occurs within 48 hours of their arrival in Italy, or their interception at sea, after interviews by police to establish their nationality, following summary identification by the consular authorities of their countries of origin. Soon after disembarkation, Tunisians and Egyptians are separated from the other migrants and are mainly placed in temporary reception centers (CPSA), used as detention centers, even though their function is different from that of the Identification and Expulsion Centers (CIE) intended for detention. The retention of these migrants in such facilities is carried out without any judicial review regarding the legality of the measures adopted by the Italian authorities.

Another form of rejection practiced by Italy consists of transferring third-country migrants to other EU States from which they arrived. In particular, the practice known as "**rinvio**" or "**informal custody by the captain**" of the ferry which transported the person, typically from Greece to Italy, is often carried out at the Adriatic seaports of Venice, Ancona, Bari and Brindisi.

The European and Italian legislation do not permit this form of immediate return of undocumented migrants to another EU country. The only return measure provided by the Schengen Border Code as well as by the Italian Consolidated Immigration Act is the return towards a third country.

This type of return is, instead, based on *ad hoc* bilateral agreements, namely the Readmission Agreement concluded with Greece in 1999, which allows the possibility of sending back to Greece "*with no formalities*" all third-country citizens who entered Italy without proper authorization. In other words, by virtue of this agreement migrants are returned to Greece without the notification of a rejection or expulsion order, and are therefore deprived of basic procedural guarantees such as their right to appeal.

To hamper irregular migration, the Italian government, similar to other European States, since May 2009 has systematically resorted to **measures of physical interception of migrants and refoulement, or push-back on high**

seas. This policy aimed to stop the arrival by sea of irregular migration flows along the Italian southern coasts, by returning foreigners to their departure or transit countries (mostly Libya, but also Algeria). These operations of interception and forced return of migrants to Libya was carried out by Italian naval authorities on the basis of the Treaty of Partnership, Friendship and Cooperation signed with Libya on 30 August 2008. In 2009 over 800 migrants in nine operations in international waters were intercepted and pushed back to Libya and Algeria.

However, in March 2011 with the beginning of the Libyan conflict, Italy suspended the application of the bilateral agreement, officially declaring the end of its "push-back" policy. Since then, this policy has been effectively respected in practice. No interception operations in international waters and no subsequent returns of migrants towards Maghreb countries have been reported, with the exception of two episodes.

The first occurred on 21 August 2011 when Italian Custom Police and Coast Guard vessels intercepted in high seas, in the Maltese Search and Rescue (SAR) zone, a boat with 110 migrants on board, who, after being taken to Lampedusa, were subsequently boarded onto an Italian navy ship and transferred onto Tunisian vessels in order to be returned to Tunisia. The second episode of push-back happened on 29 June 2012, when a joint Italian-Libyan naval patrol intercepted in high seas and escorted towards Libyan waters a boat of Eritrean migrants, who were then handed over to Libyan authorities to be returned. The Italian Custom police, however, denied their involvement in this accident, taking into account that Italian authorities could not undertake any action due to the suspension of the mentioned Treaty with Libya.

In addition to interception activities, Italy also has been engaged often in a growing number of **search and rescue operations**. However, the absence of clear and detailed rules concerning the States' obligations about the disembarkation of migrants and the concept of "safe place" leaves a wide margin of discretion to coastal States even in the SAR context, allowing them to refuse entry to rescued migrants at their seaports. Emblematic is the ***Salamis incident*** that occurred on 4th August 2013 in international waters. Malta, and initially also Italy, identified Libya as the place of disembarkation for the 102 migrants rescued by the Turkish cargo vessel *Salamis*, since it was the closest seaport. However, even though Italy, in the end, accepted the migrants on its national territory, neither Malta nor Italy took into consideration that the rescued third-country nationals would have faced the risk, once returned to Libya, of being subject to treatment contrary to the ECHR, contravening the principles set out in the *Hirsi* judgement.

Immediately after the tragic shipwreck near the Lampedusa coast on 3 October 2013, in order to prevent the increasing number of deaths of migrants at sea, Italian authorities launched a "military and humanitarian" **operation in the Channel of Sicily** called "***Mare Nostrum***". This operation,

initiated officially on 18 October 2013, aims to strengthen surveillance and patrols on the high seas as well as to increase search and rescue activities. It provides for the deployment of personnel and equipment of the Italian Navy, Army, Air Force, Custom Police, Coast Guards and other institutional bodies operating in the field of mixed migration flows. Since November 2013 - soon after the beginning of *Mare Nostrum* - no deaths of migrants in the part of the Mediterranean sea covered by the operation have been registered.

Coincidentally, following the Lampedusa tragedy, a new mechanism – the European Border Surveillance System (EUROSUR) – has been created at European level by the Regulation of 22 October 2013, with the primary purpose of enhancing security and surveillance at external EU borders and of supporting Member States in their efforts to reduce the number of irregular migrants entering the European Union. EUROSUR, in particular, has been conceived to provide Member States and the Frontex Agency with the infrastructure, tools and cutting-edge technologies for “detecting, preventing, and combating illegal immigration and cross-border crime”.

In order to overcome the critical aspects related to legislation and practices adopted by the Italian authorities, that are described in more details in this report, the Italian Council for Refugees (CIR) recommends that:

- The law should require that law enforcement authorities must verify the treatment to which migrants would be exposed in the country where authorities intend to return them, and should provide for the duty to ascertain on a case-by-case basis whether the person concerned would be at risk of inhuman and/or degrading treatment.
These obligations should apply in case of refusal of entry at the borders, “deferred *refoulement*”, “*rinvio*” towards another EU State, “push-backs” at sea, and during the identification of a “safe place” to disembark migrants following sea operations.
- The orders enforcing return measures, included the “deferred *refoulement*”, shall be in writing and based in fact and in law, and shall be in a language understandable to the migrants. These orders shall be validated by a court.
- The orders enforcing return measures, included the “deferred *refoulement*”, shall guarantee the right to appeal. The appeal shall have a suspensive effect and appeal procedures, the timeframe and the competent judicial authority shall be clearly defined in the law.
- Bilateral agreements shall set forth rules guaranteeing minimum human rights standards, in particular safeguards on access to the asylum procedure, the prohibition of any form of collective expulsion, and the obligation to respect the principle of *non-refoulement*.
- Binding and detailed international rules on disembarkation of migrants and the concept of “safe place” should be adopted to avoid

different, discretionary interpretations and practices by States.

- Italian authorities should adopt clear rules on the duty to provide information to all migrants arriving at internal and external border crossing points concerning their rights, before a decision is taken to return them to a third country or another European State.
The right to information should be also guaranteed during interception and rescue operations at sea.
The Italian border Police, the Custom Guards, the Navy, the Coast Guards, the port authorities shall receive precise instructions on their duty to provide information.
- The information and counselling activities carried out at arrival points in the context of the Project *Praesidium* should fall under article 11(6) of the Consolidated Immigration Act concerning services at border crossing points.
- Italian authorities should provide sufficient funds to ensure an adequate quality of services at border crossing points and places of arrival of mixed migration flows.
- Border Police authorities, Navy, Custom Guards, Coast Guard shall receive adequate training to exercise their duties in line with the principle of *non-refoulement*.

ALLEGATO: LISTA DEGLI STAKEHOLDER INTERVISTATI

RICCARDO CLERICI	Coordinatore del progetto "Praesidium" - UNHCR Italia-Rappresentanza regionale per l'Europa Meridionale <i>Roma, 22 aprile 2013</i>
SIMONA MOSCARELLI	Coordinatore del Progetto "Praesidium" – OIM Italia <i>Roma, 24 aprile 2013</i>
ROSARIO TESTAIUTI	Dirigente dell'Ufficio della Polizia di frontiera di Roma-Fiumicino
RAFFAELLA NAVARRA	Funzionario dell'Ufficio della Polizia di frontiera di Roma-Fiumicino
ALBERTO VERNA	Funzionario dell'Ufficio della Polizia di frontiera di Roma-Fiumicino <i>Roma, 7 maggio 2013</i>
SALVATORE DE PAOLIS	Dirigente della Polizia di frontiera di Brindisi <i>Brindisi, 14 maggio 2013</i>
PIERO FESTA	Coordinatore dell'ufficio CIR - Brindisi <i>Brindisi, 14 maggio 2013</i>
GIOVANNI CASAVOLA ANTONELLA PREZIUSI	Dirigente della Polizia di frontiera di Bari Funzionario della Polizia di frontiera di Bari <i>Bari, 15 maggio 2013</i>
ANDREA ZITANI	Coordinatore dell'ufficio CIR - Bari <i>Bari, 15 maggio 2013</i>
ANTONIO CAMPANALE	Dirigente della Polizia di frontiera di Venezia <i>Venezia, 24 giugno 2013</i>
FRANCESCA CUCCHI	Coordinatore dell'ufficio CIR - Venezia <i>Venezia, 24 giugno 2013</i>
FABIO CAFFIO	Esperto, Ministero degli Affari Esteri <i>Roma, 15 luglio 2013</i>

ALESSANDRO BUCCI	Ten. Col. Comando Generale della Guardia di Finanza, III Reparto Operazioni - Ufficio Operazioni navali – Capo Sezione “operazioni Fuori Area e Immigrazione clandestine via mare” <i>Roma, 23 luglio 2013</i>
ALESSANDRO TASSI	Capo Ufficio del III Ufficio Affari Giuridici e Contenzioso - Stato Maggiore della Marina
MATTEO TONDINI	Consigliere giuridico- Affari Internazionali – Ufficio Affari Giuridici e Contenzioso - Stato Maggiore della Marina <i>Roma, 5 agosto 2013</i>
VIVIANA VALASTRO	Coordinatore del progetto “ <i>Praesidium</i> ” – Save The Children Italia <i>Roma, 5 agosto 2013</i>
DINA VARDARAMATOU	Coordinatore del progetto “ <i>Athens</i> ” e delle attività relative ai minori non accompagnati a Patrasso - “PRAKSIS”, Grecia <i>Intervista telefonica 26 settembre 2013</i>

Access to Protection: a human right

Il progetto "Access to Protection: a human right" è finanziato dal Network of European Foundations nell'ambito del Programma europeo per l'integrazione e la migrazione (EPIM) e ha l'obiettivo di promuovere la conformità delle politiche e delle prassi nazionali e comunitarie sull'accesso al territorio e alla protezione con gli obblighi previsti dagli strumenti europei relativi ai diritti umani.

Il Consiglio Italiano per i Rifugiati è capofila del progetto in partenariato con l'Hungarian Helsinki Committee (Ungheria), Pro-Asyl Foundation (Germania), The People for Change Foundation (Malta), il Consiglio Greco per i Rifugiati (Grecia) e la Commissione spagnola di aiuto al rifugiato - CEAR (Spagna). Il Consiglio Portoghese per i Rifugiati, pur non essendo partner, svolge una ricerca sulla legislazione e prassi verificatisi in Portogallo a partire dal 2011.



con la collaborazione di

