

GUIDA PRATICA

sul contenzioso strategico avverso
i respingimenti nel Mediterraneo
e per il diritto di ingresso.

Adelaide Massimi



Indice

3	
6	
12	
20	
24	
28	
31	
34	

Introduzione

La guida è uno strumento di lavoro dedicato alle organizzazioni della società civile, all'operator3 del diritto, alle cliniche legali universitarie per favorire la diffusione di una specifica strategia di contenzioso per il diritto all'ingresso delle persone sottoposte a respingimenti delegati nel Mediterraneo centrale.

Il respingimento è uno degli strumenti cardine delle attuali politiche di gestione delle migrazioni. Dal punto di vista dell'efficacia politica e narrativa contiene in sé l'azione di non permettere l'ingresso, ovvero, in un certo immaginario, di costituire una difesa per le società di destinazione, e l'atto del deportare che condensa una forma estrema di potere: disporre della vita e della mobilità di una persona, prenderla e portarla altrove. A questo potere fanno da contrappeso una serie di norme e principi a tutela dei diritti umani, come il divieto di respingere una persona in un luogo in cui è a rischio la sua incolumità o di eseguire espulsioni collettive.

Nell'ambito delle politiche di esternalizzazione si sono sperimentate molteplici strade per bloccare le persone in movimento e riportarle nel Paese di origine o in paesi terzi o di precedente transito aggirando o eludendo le disposizioni a tutela dei diritti delle persone respinte. È il caso dei programmi di rimpatrio cd volontario dai paesi di transito, con cui, a fronte di situazioni di estremo pericolo e di assenza di alternative, si riportano in patria anche persone vulnerabili, sottoposte a tratta o richiedenti asilo.

Nel Mediterraneo centrale, così come in altri

mari, il respingimento consiste materialmente nell'intercettazione e nel blocco delle persone che tentano di attraversare la frontiera e nella loro riconduzione nel luogo da cui sono partite.

Nel corso degli ultimi quindici anni queste azioni sono state declinate in modi diversi. In particolare, sono progressivamente cambiati gli attori che le eseguono e si sono modificate le condotte delle autorità europee al fine di delegare l'esecuzione materiale del respingimento a soggetti terzi. Come vedremo meglio in seguito, la sentenza della Corte europea dei diritti umani (Corte EDU) nel caso Hirsi aveva condannato l'Italia per il respingimento e la riconsegna alle autorità libiche di un gruppo di persone soccorse in mare. I meccanismi di delega sono così subentrati per allontanare la responsabilità della condotta illecita dalle autorità italiane. L'obiettivo politico tuttavia non è cambiato: impedire al maggior numero di persone in movimento di approdare in Italia e in Europa. Il raggiungimento di tale obiettivo ha comportato e comporta una serie di gravi violazioni dei diritti umani da parte delle autorità europee e italiane che hanno sistematicamente e consapevolmente ignorato i principi e le norme a tutela dei diritti mettendo in campo sfaccettate politiche di deterrenza e selezione della mobilità.

La guida presenta uno degli strumenti giuridici di contrasto a tali violazioni: lo sviluppo di contenzioso per il rilascio di visti d'ingresso per la richiesta di protezione a fronte dell'illegittima condotta delle autorità italiane o eu-

ropee nella esecuzione del respingimento.

L'utilizzo del contenzioso per l'ottenimento dei visti di ingresso in maniera strategica, con una funzione di contrasto delle politiche di delega dei respingimenti, ha diversi punti di interesse, che verranno affrontati all'interno della guida ma che si ritiene interessante richiamare in maniera introduttiva.

In primo luogo, lo strumento dei visti d'ingresso offre la possibilità di disfare il risultato della condotta illegittima, ovvero l'impossibilità di entrare nel territorio italiano per chiedere protezione. In questo modo si contrasta uno dei principali effetti delle politiche di esternalizzazione, ovvero lo svuotamento del diritto di asilo. L'accesso alla protezione internazionale è infatti generalmente possibile solo nel momento in cui si giunge sul territorio dello Stato dove si vuole chiedere asilo. Le politiche di blocco della mobilità e di esternalizzazione dei controlli di frontiera, pur lasciando pressoché invariato nominalmente il diritto di asilo, lo rendono di fatto non attivabile, impedendo alle persone di raggiungere gli Stati che sono in grado di offrire protezione.

In secondo luogo, il contenzioso proposto permette di ricomporre la catena di responsabilità fino a risalire alle autorità italiane e, eventualmente, europee, in un contesto, quale quello dell'esternalizzazione, in cui la ricostruzione delle responsabilità giudiziali è di per sé particolarmente complessa. Infine, obbliga lo Stato a forme riparatorie del danno provocato attraverso la condotta illecita.

La questione della definizione della giurisdizione dello Stato e quindi della responsabilità per le violazioni commesse è centrale quando si affrontano le conseguenze in termini di diritti umani delle politiche di esternalizzazione: i meccanismi di delega sono infatti al centro di processi che tendono ad allontanare l'esecuzione delle azioni dal centro decisionale da cui provengono e quindi assottigliare quel filo che lega il danno subito dalle persone migranti alle autorità che ne hanno determinato

la commissione.

Può essere utile riprendere la definizione di esternalizzazione fornita dalla Refugee Law Initiative (RLI), che la intende come un concetto ombrello e la descrive come “il processo di trasferimento di funzioni che normalmente sono svolte da uno Stato all'interno del proprio territorio affinché siano svolte, in tutto o in parte, al di fuori del proprio territorio. Tali funzioni esternalizzate possono essere attuate da uno Stato unilateralmente, congiuntamente ad altri Stati e/o entità, comprese le organizzazioni internazionali (OI) e gli attori privati, oppure delegandole, in tutto o in parte, ad altri Stati e/o entità.” Il riferimento quindi, non è esclusivo alle politiche migratorie, ma più ampio rispetto a una data tendenza di governance¹.

In relazione al riconoscimento della responsabilità italiana, è interessante osservare come la giurisprudenza si sia evoluta in maniera progressiva nella definizione degli obblighi, anche positivi, di protezione in capo all'Italia, come vedremo in appendice nei casi di riconoscimento del diritto all'ingresso di persone provenienti dalla Striscia di Gaza nell'ultimo anno.

Nel Mediterraneo centrale da diversi anni è in atto un processo di normalizzazione di forme di violenza estrema, dalla politica del lasciar morire, ovvero dell'omissione di soccorso attuata dalle autorità europee, all'aggressività della cd Guardia costiera libica nel corso delle intercettazioni e nelle aggressioni nei confronti delle organizzazioni della società civile impegnate nelle operazioni di soccorso in mare.

La possibilità di chiedere e ottenere, attraverso il contenzioso, il rilascio di un visto di

¹ RLI, Declaration on externalization, consultabile online: <https://academic.oup.com/ijrl/article/34/1/114/6619234>

ingresso e di poter così effettuare un viaggio sicuro verso l'Italia è un atto potente da un punto di vista giuridico e simbolico: rende possibile il disvelamento della anormalità e della abnormità delle azioni delle autorità italiane, riconosce e imputa responsabilità, offre alternative.

La moltiplicazione di queste iniziative è fondamentale per rafforzarne l'impatto e favorire il cambiamento verso politiche di soccorso e di apertura delle frontiere.

La guida parte da un'analisi delle dinamiche di gestione della frontiera del Mediterraneo centrale, focalizzando l'attenzione sul progressivo ritiro delle unità navali italiane ed europee a favore di una forma di controllo da remoto, attraverso aerei e droni, e una presenza maggiore delle imbarcazioni della cd Guardia costiera e della Marina libica donate, equipaggiate e addestrate dalle autorità italiane grazie a finanziamenti europei.

Il secondo capitolo si concentra su una analisi del concetto di respingimento e sulle conseguenze del suo utilizzo sui diritti umani delle persone in movimento.

La parte centrale della guida presenta tre casi su cui si è sviluppato contenzioso per l'ottenimento dei visti d'ingresso attraverso il contrasto alle differenti forme di respingimento: dal respingimento diretto del caso "Orione" al riconoscimento della responsabilità italiana anche in respingimenti in cui non sono coinvolte navi italiane ma in cui le autorità italiane, a conoscenza del rischio di respingimento in Libia, non l'hanno impedito pur avendo la possibilità di farlo e di concludere l'operazione di soccorso in un luogo sicuro.

Infine, il contenzioso in relazione all'affermazione di un vero e proprio diritto all'ingresso permette di uscire da un approccio alle migrazioni di tipo concessorio, che è il risultato di anni di compressione dei diritti delle persone migranti a cui si risponde attraverso

misure umanitarie e spesso apolitiche che finiscono per reiterare l'immagine di uno Stato onnipotente di fronte al quale le persone in movimento sono prive di ogni protezione. Una delle motivazioni con cui generalmente le ambasciate rifiutano il rilascio del visto di ingresso è l'esistenza di corridoi umanitari. Questi sono infatti considerati l'unico meccanismo attraverso il quale poter entrare regolarmente, sebbene siano gravati da una serie di limiti e criteri selettivi che li rendono un fondamentale strumento di tipo umanitario ma un dispositivo inadatto alla rivendicazione di un diritto all'ingresso. Al contrario, il contenzioso permette di riconoscere responsabilità e obblighi dello Stato e di affermare il diritto alla protezione.

La presentazione dei casi ci permette di condividere una metodologia di intervento, gli strumenti utilizzati e le principali criticità incontrate.

Ci auguriamo che questa guida possa costituire un utile strumento per la diffusione di tali forme di contenzioso e delle metodologie attraverso cui si sviluppa.

Ringraziamo le avvocate Cristina Laura Cecchini e Lucia Gennari per la supervisione scientifica.

La gestione del Mediterraneo centrale: dai respingimenti diretti al controllo remoto

Negli ultimi dieci anni il sistema di gestione della frontiera marittima del Mediterraneo centrale è cambiato radicalmente, configurando una situazione di progressivo ritiro degli assetti navali europei che hanno lasciato spazio alle imbarcazioni delle autorità libiche e, in parte, tunisine. Tale cambiamento è stato possibile a partire da due processi che si sono sviluppati parallelamente: il rafforzamento delle cd guardie di frontiera libiche e tunisine e lo sviluppo di una maggiore capacità aerea delle autorità europee che consente il controllo da remoto di quanto avviene nel Mediterraneo centrale.

Per diversi anni la principale operazione di “controllo dei flussi migratori” nel Mediterraneo centrale, svolta dalla Marina Militare italiana, è stata l'operazione Constant Vigilance², attiva dal 2004 con compiti di sorveglianza marittima, che vedeva impegnate due unità navali sempre pronte a intervenire, elicotteri e velivoli da pattugliamento marittimo. A questa operazione si affiancava l'operato della Guardia Costiera che tra il 1991 e il 2015 ha soccorso oltre mezzo milione di persone in movimento a rischio di naufragare nell'Adriatico e nel Mediterraneo centrale³.

La presenza degli assetti italiani in mare permetteva un intervento diretto di questi nei casi di emergenza (distress) o di intercettazione e quindi la conduzione materiale di tali operazioni. Il primo decennio degli anni Duemila si caratterizza per una progressiva securitizzazione delle politiche migratorie che iniziano a focalizzarsi sull'adozione di strumenti di con-

trollo e blocco degli arrivi. Si tratta dell'avvio di una tendenza politica che si affermerà con sempre maggiore vigore, fino a normalizzare la cooperazione con paesi autoritari e con regimi che violano apertamente i diritti umani e in cui è accertata la commissione di crimini contro l'umanità ai danni delle persone in movimento.

In questo contesto le forze navali con il compito di pattugliamento dell'area e di controllo dei flussi migratori, le uniche all'epoca in grado di intervenire in mare, eseguivano direttamente i respingimenti, intercettando le imbarcazioni, prendendo a bordo le persone e consegnandole alle autorità libiche, come avvenuto nel caso “Orione” che descriveremo in questa guida.

Nel 2012 la Corte europea dei diritti umani, con la famosa sentenza del caso Hirsi Jamaa, condanna le autorità italiane per il respingimento dei 24 ricorrenti - delle 200 persone respinte in totale - verso la Libia e la loro riconsegna alle autorità del Paese avvenuto nel 2009. La Corte ha ritenuto che il respingimento violasse l'art. 3 e l'articolo 13 della Conven-

² XVII Legislatura, Disegni di legge e relazioni, Doc. XXXVI n.1 <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/302103.pdf>

³ Audizione del Comandante Generale del Corpo delle Capitanerie di Porto, Senato della Repubblica, I^o Commissione Affari costituzionali, 17 giugno 2015. https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/attachments/documento_evento_procedura_commissione/files/000/002/813/CAPITANERIE_DI_PORTO.pdf

zione europea dei diritti umani (CEDU) relativi al divieto di tortura e al diritto a un rimedio effettivo e l'art. 4 del Protocollo n. 4 alla CEDU relativamente al divieto di espulsioni collettive, rigettando le difese dello Stato italiano che negava la giurisdizione del Paese sulle persone respinte e richiamava gli accordi di cooperazione sottoscritti con la Libia nel 2007 e nel 2008 per il contrasto alla migrazione irregolare a difesa della legittimità del proprio operato.

La condanna ha favorito una presa di coscienza collettiva su quanto stesse avvenendo nel Mediterraneo centrale e ha spinto le autorità italiane a modificare le modalità di intervento, senza tuttavia intaccare le ragioni politiche delle misure di blocco.

Il 3 ottobre del 2013 avviene uno dei più impressionanti naufragi del Mediterraneo centrale: a poche miglia dalle coste di Lampedusa perdono la vita oltre 386 persone, soccorse inizialmente dai pescatori dell'isola. Pochi giorni dopo un altro naufragio nel Mediterraneo centrale porta alla morte di 268 persone, di cui 60 bambini³. La vicinanza della strage del 3 ottobre alle coste lampedusane, l'esperienza diretta dei pescatori e il racconto pubblico che ne fecero, unitamente alla morte di un numero così alto di bambini a pochi giorni di distanza provocarono una, seppur breve, ondata di indignazione. L'allora governo Letta reagì con l'istituzione nell'ottobre del 2013 dell'operazione Mare Nostrum, che vedeva impegnato il personale e i mezzi navali ed aerei di Marina e Aeronautica, oltre ad altri corpi di sicurezza, la Croce Rossa e la Guardia Costiera. Alla missione partecipavano una serie di assetti navali della Marina Militare, tra cui una nave anfibia, due corvette, due pattugliatori oltre a una serie di velivoli.

Mare Nostrum consisteva, dal punto di vista operativo, nel potenziamento del dispositivo di controllo dei flussi migratori già attivo nell'ambito della missione Constant Vigilance ma aveva un raggio di azione più ampio e

una duplice, specifica missione: garantire la salvaguardia della vita in mare e contrastare il traffico di esseri umani. Il bilancio dell'operazione Mare Nostrum, che termina dopo un solo anno di attività nel 2014, è stato così riassunto dal Ministro dell'Interno: "I migranti soccorsi nell'ambito dei 563 interventi sono stati 101.000, di cui 12.000 minori non accompagnati; sono stati rinvenuti 499 cadaveri, mentre i dispersi, sulla base della testimonianza dei sopravvissuti, potrebbero essere più di 1.800; sono stati arrestati 728 scafisti e sequestrate otto imbarcazioni"⁴.

A distanza di pochi anni la situazione cambia radicalmente: nel 2017 il governo italiano chiede alle ONG operanti nel Mediterraneo centrale in attività di ricerca e soccorso (nel testo si utilizzerà anche la dicitura inglese Search and Rescue e la sua abbreviazione SAR) di sottoscrivere un "codice di condotta" per proseguire la propria azione⁵. Si tratta di una delle numerose misure che verranno approvate per criminalizzare l'attività della società civile nel Mediterraneo. In quello stesso anno prende avvio di una fase di nuovo slancio nelle politiche di esternalizzazione che porterà alla firma di un nuovo accordo con la Libia, noto come Memorandum di Intesa, con cui i due governi si impegnano in uno sforzo di cooperazione congiunto finalizzato a bloccare gli arrivi dalla Libia, nonostante fossero già note le terribili condizioni a cui erano sottoposte le persone migranti nel Paese.

Nel 2015 l'Italia approva inoltre una nuova missione denominata Mare sicuro⁶ - che nel 2022 diventerà Mediterraneo sicuro⁷ con un'area operativa che passa da 160.000 a 2.000.000 km quadrati circa, con una signifi-

⁴ Si veda https://www.senato.it/show-doc?id=912705&leg=17&tipodoc=DOSSIER&part=dossier_dossier1-sezione_sezione11-table_table7 e <https://www.marina.difesa.it/cosa-facciamo/per-la-difesa-sicurezza/operazioni-concluse/Pagine/mare-nostrum.aspx>

⁵ Si veda: <https://www.internazionale.it/bloc-notes/annalisa-camilli/2017/08/01/ong-codice-condotta>

cativa estensione al Mediterraneo orientale - con l'obiettivo primario di sorvegliare e proteggere le piattaforme ENI e di prevenire e sanzionare traffici criminali in mare⁸. La missione prevede inoltre che vi sia un'unità navale ormeggiata nel porto di Tripoli - come già avveniva in precedenza - su cui è imbarcata una centrale di collegamento e comunicazione per informare e supportare i mezzi libici che operano in mare nel controllo dei flussi migratori⁹.

Al livello di Unione europea, nel maggio 2015 era stata adottata la decisione n. 2015/778 del Consiglio, con cui si approvava l'Operazione EUNAVFOR Med Sophia¹⁰, a guida italiana, una "operazione di gestione militare della crisi che contribuisce a smantellare il modello di business delle reti del traffico e della tratta di esseri umani nel Mediterraneo centromeridionale [...] realizzata adottando misure sistematiche per individuare, fermare e mettere fuori uso imbarcazioni e mezzi usati o sospettati di essere usati dai passatori o dai trafficanti, in conformità del diritto internazionale applicabile, incluse l'UNCLOS e le risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite."¹¹ Sebbene lo scopo dell'operazione fosse il contrasto alle reti di traffico, questa ha effettuato operazioni di soccorso in mare in cooperazione con le autorità italiane e l'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera (Frontex). Nel 2016, la cooperazione con la Marina e la cd Guardia Costiera libica diviene un ulteriore obiettivo dell'operazione. Nel marzo 2019, un anno prima della sua conclusione, l'operazione SOPHIA ha ufficialmente terminato i suoi pattugliamenti in mare e ha spostato in modo significativo la sua attenzione dall'intraprendere le proprie operazioni SAR marittime al rafforzamento della sorveglianza aerea.

Il 31 marzo dell'anno successivo Sophia è sostituita dall'operazione IRINI, che ha il mandato specifico di attuare l'embargo sulle armi imposto alla Libia dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite. Gli assetti navali destinati a questa operazione non hanno un mandato

specifico per la ricerca e il soccorso e la sua area di azione si colloca a est rispetto alle zone di maggiore attraversamento del Mediterraneo centrale da parte dei migranti. Parallelamente, il sostegno alla costituzione, l'equipaggiamento, il finanziamento e l'addestramento della Guardia costiera libica consentono al Paese nordafricano di dichiarare una propria zona di competenza per le operazioni di ricerca e soccorso il 27 giugno del 2018.

In questi anni emerge quella che sembra essere una nuova pratica adottata dalle autorità italiane: il coinvolgimento di attori privati nel soccorso, nell'intercettazione e nel respingimento in Libia delle imbarcazioni in distress nel Mediterraneo centrale. Tale prassi, resa in parte necessaria dal progressivo ritiro degli assetti navali europei e italiani in mare, evita che vi sia un contatto diretto tra le autorità italiane e le persone soccorse o intercettate: le prime si limitano a fornire istruzioni che sono materialmente eseguite dalle navi mercantili coinvolte nel trasporto merci e spesso

⁶ Si veda: <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/1357167.pdf> e <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01373655.pdf>

⁷ https://www.marina.difesa.it/cosa-facciamo/per-la-difesa-sicurezza/operazioni-in-corso/Pagine/Mediterraneo_sicuro.aspx

⁸ In particolare la missione ha il compito di: proteggere il traffico mercantile nazionale nell'area; proteggere le unità navali impiegate in operazioni SAR; fare da deterrente e contrastare traffici illeciti; raccogliere informazioni relative all'operare di gruppi di matrice terroristica e relativamente ai punti di partenza delle imbarcazioni; cooperare alla costruzione di un centro operativo marittimo in territorio libico per la sorveglianza, la cooperazione marittima e il coordinamento delle attività congiunte.

⁹ Si veda: <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/1357167.pdf> e <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01373655.pdf>

¹⁰ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32015D0778&from=it>

¹¹ Art. 1 Decisione (PESC) 2015/778 del Consiglio

impiegate nella filiera dell'estrazione petrolifera dalle piattaforme al largo della Libia. Il mancato contatto diretto con le persone respinte rende più complesso dimostrare la giurisdizione dell'Italia e la sua responsabilità in relazione all'illiceità del respingimento. Navi mercantili e cd Guardia costiera libica¹² diventano gli esecutori materiali dei respingimenti voluti politicamente, coordinati operativamente e resi materialmente possibili dalle autorità italiane, in un contesto di crescente disimpegno e di ostacolo del soccorso in mare da parte di soggetti terzi.

Questa fase è inoltre caratterizzata da una crescita esponenziale dei compiti di Frontex nel controllo delle frontiere e delle cd aree pre-frontaliere e nella definizione dei quadri strategici in cui operare per la prevenzione degli arrivi cd irregolari. Alla chiusura di Mare Nostrum aveva fatto prontamente seguito la nascita dell'Operazione congiunta Triton, nel novembre del 2014, con un focus primario su controllo dei confini e sorveglianza e con un raggio di azione in mare estremamente più limitato.

Attualmente Frontex è presente nel Mediterraneo centrale in due principali modalità: attraverso l'Operazione congiunta Themis, che vede l'Italia quale Stato membro ospitante e attraverso i servizi di sorveglianza aerea (FASS) e la sorveglianza aerea multiscopo (MAS) nell'ambito del Sistema europeo di sorveglianza delle frontiere EUROSUR Fusion Services¹³.

Lanciata il 1° febbraio del 2018, in sostituzione di Triton, l'Operazione Congiunta Themis ha l'obiettivo di fornire assistenza tecnica e operativa all'Italia attraverso il coordinamento delle attività operative ai confini esterni marittimi con il fine di controllare i "flussi di immigrazione illegale", contrastare il crimine transfrontaliero e rafforzare la cooperazione europea sulle funzioni della guardia costiera. L'area operativa si estende nel Mediterraneo centrale per coprire gli arrivi provenienti da

Algeria, Tunisia, Libia, Egitto, Turchia e Albania.

I compiti di sorveglianza delle frontiere vengono svolti utilizzando mezzi aerei e navali per l'individuazione, la localizzazione e l'intercettazione di tutte le imbarcazioni sospettate di trasportare persone che attraversano o intendono attraversare la frontiera marittima

¹² La Commissione UE ha lanciato nel 2017 il programma "Support to Integrated border and migration management in Libya" (IBM) che prevede un finanziamento di 55 milioni di euro dal Fondo fiduciario di emergenza dell'UE per l'Africa per attività che saranno svolte dal Ministero dell'Interno italiano. L'IBM mira a rafforzare le capacità delle autorità libiche nelle aree di confine e nella gestione dei flussi migratori sia a terra che in mare. In questo modo l'Italia, con il sostegno finanziario dell'UE, ha formato e fornito un indispensabile supporto logistico alle autorità libiche, strutturando il cosiddetto Joint Rescue Coordination Center (scJRCC) e un Centro di coordinamento nazionale interagenzie (NCC) di base. Le autorità libiche hanno dichiarato la zona SAR libica nel giugno 2018, dove le autorità avrebbero formalmente iniziato a operare. Il sistema di controllo costiero libico non è gestito da un'unica entità: le sue operazioni sono infatti supportate da altre fazioni, come l'Amministrazione generale per la sicurezza costiera (GACS) sotto il Ministero dell'Interno, mentre la cosiddetta Guardia costiera libica e sicurezza portuale è subordinata al Ministero della Difesa. La Fase 1 del programma Sibbmil è stata approvata nel 2017, mentre la Fase 2 è stata approvata nel 2018 e rivista nel 2020 a seguito della crisi sanitaria del COVID-19. Tra il 2017 e il 2020, l'Italia ha stanziato 22 milioni di euro per la missione militare a sostegno della Guardia Costiera Libica (LCG) e ha fornito personale italiano per il supporto tecnico e la formazione. Con l'estensione della missione dal 2020 al 2021, è stato garantito un ulteriore addestramento pratico attraverso la creazione di un cantiere navale e di una scuola nautica in Libia. Nel 2021-2022 si prevede un aumento dei fondi di altri 500.000 euro per un totale di 10,5 milioni di euro. Durante l'attuazione del MoU, le autorità italiane sono state presenti in Libia per garantire la creazione di una zona SAR libica. Si veda: https://trust-fund-for-africa.europa.eu/our-programmes/support-integrated-border-and-migration-management-libya-first-phase_en
https://trust-fund-for-africa.europa.eu/our-programmes/support-integrated-border-and-migration-management-libya-second-phase_en
<https://www.thebigwall.org/risultati-ricerca/?provenienza=false&paese=Libia&ambito=false&attuatore=false&inizio=false&fine=false>

¹³ Per maggiori informazioni si veda: https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen/eurosur_en

in modo irregolare. Tuttavia, poiché l'area di competenza di Frontex è strettamente limitata alle 24 miglia nautiche dalle coste europee, le navi di Frontex generalmente non intervengono per assistere i migranti in difficoltà nel Mediterraneo centrale ma segnalano la loro presenza alle autorità dei paesi costieri.

Nel più ampio contesto del Sistema europeo di sorveglianza delle frontiere, Frontex fornisce informazioni e conoscenza situazionale delle aree pre-frontaliere¹⁴ dell'UE attraverso l'applicazione comune di strumenti di sorveglianza¹⁵, facilitando la produzione di informazioni e analisi utilizzabili per consentire il funzionamento della Guardia costiera e di frontiera europea.

Grazie ai mezzi, alle risorse e alla capacità di cooperazione con altre entità dell'Agenzia, Frontex è detentore della più alta conoscenza - in tempo reale e in termini di analisi di lungo periodo - di quanto avviene nel Mediterraneo centrale.

Il principale strumento di sorveglianza pre-frontaliera è il servizio di sorveglianza aerea¹⁶ multiscopo (MAS): utilizzando le capacità di sorveglianza aerea di Frontex, le informazioni raccolte dal MAS sono condivise in tempo reale con gli Stati membri confinanti attraverso i canali ufficiali di EUROSUR. Lanciato nel 2015 nell'ambito del Frontex Aerial Surveillance Services (FASS) il sistema prevede il noleggio di velivoli da parte di Frontex per condurre operazioni di sorveglianza aerea.

I velivoli, aerei e droni, volano secondo schemi di ricerca prestabiliti, ben oltre l'aerea operativa di Themis, o rispondono alle informazioni in tempo reale sulle imbarcazioni provenienti da una serie di fonti in mare, tra cui mezzi civili e militari¹⁷. Tutte le informazioni sono inviate in tempo reale al quartier generale di Frontex a Varsavia, dove vengono prese le decisioni sulle misure operative da adottare¹⁸. Secondo la ricostruzione effettuata a par-

tire dall'analisi delle rotte del drone Frontex Heron nel 2021, disponibili sulla piattaforma ADSB-exchange da Border Forensic¹⁹, è possibile disegnare l'area di intervento che sembra concentrarsi a largo delle coste libiche a ovest di Tripoli, da cui partono la maggior parte delle imbarcazioni di migranti.

Se gli assetti aerei conducono le loro operazioni di pattugliamento durante la notte, molto facilmente potranno individuare le imbarcazioni quando sono ancora vicino alla costa libica, poco dopo la loro partenza.

¹⁴ L'area pre-frontaliera, così come definita all'art. 2 del Regolamento UE 2019/189 è "l'area geografica situata oltre le frontiere esterne che è rilevante ai fini della gestione delle frontiere esterne tramite l'analisi dei rischi e la conoscenza situazionale".

¹⁵ Si tratta dell'Eurosur Fusion Services che, secondo l'art. 28 del Regolamento 2019/1896, "forniscono ai centri di coordinamento nazionali [degli Stati membri], alla Commissione e a se stessi informazioni sulle frontiere esterne e sullo spazio pre-frontaliero su base regolare, affidabile ed efficiente in termini di costi" e contribuiscono direttamente al quadro situazionale europeo.

¹⁶ FASS è l'acronimo di Frontex Aerial Surveillance Services for Border & Coast Guard Functions Framework Contract. I contratti quadro (FWC) sotto questo nome forniscono tutti i servizi di sorveglianza aerea a supporto sia delle operazioni congiunte che della sorveglianza aerea multiuso (MAS) pre-frontaliera. Attualmente Frontex sta implementando il MALE RPAS FWC, registrato come Frontex/OP/888/2019/JL/CG, effettuando voli integrati nelle attività di sorveglianza aerea multiuso (MAS) esistenti e seguendo lo stesso concetto. Risposta alla domanda scritta posta da Demirel nell'ambito delle sue funzioni di europarlamentare alla Commissione europea. Question for written answer E-003297/2021 to the Commission Rule 138. Özlem Demirel (The Left), Subject: Multipurpose aerial surveillance at Frontex.

¹⁷ <https://op.europa.eu/it/publication-detail/-/publication/b96286e0-1aa8-11e8-ac73-01aa75ed71a1>

¹⁸ https://www.europarl.europa.eu/RegData/questions/reponses_qe/2022/001757/P9_RE%282022%29001757%28ANN02%29_XL.pdf

¹⁹ Statistical analysis of the relationship between Frontex aerial surveillance and migrants' interceptions in the central Mediterranean (2021-2022), Stanislas Michel, Geospatial Analyst, December 2022

Sebbene in diverse occasioni l'Agenzia ha sostenuto di non condividere informazioni con la cd Guardia costiera libica, se non quando tale condivisione sia resa necessaria dall'esigenza di prestare soccorso alle persone in mare, secondo numerosi report e fonti di informazioni attendibili sembrerebbe che vi sia un coinvolgimento delle autorità libiche anche in relazione a casi di intercettazioni e di operazioni di polizia, come vedremo meglio nel capitolo dedicato al contenzioso contro Frontex.

In numerosi casi, almeno fino al 2019, accadeva che Frontex avvisasse esclusivamente, via radio e via mail, le autorità libiche in relazione agli avvistamenti di imbarcazioni all'interno della zona SAR libica. La denuncia di questa modalità ha portato a una relativa modifica nella condotta di Frontex che sembrerebbe negli ultimi anni inviare comunicazioni scritte agli MRCC (Centro di coordinamento e soccorso marittimo) di tutti gli Stati costieri, salvo comunicare via radio esclusivamente con le autorità libiche laddove non vi siano ONG nell'area che potrebbero denunciare tale pratica.

L'ampiezza del concetto del respingimento e lo sviluppo di una giurisprudenza di contrasto

I CONFINI AMPI DEL RESPINGIMENTO

Il respingimento, come accennato nell'introduzione, è uno strumento fondamentale delle politiche di controllo e selezione delle migrazioni.

Si ritiene opportuno comprendere sotto questa definizione un'ampia casistica di strumenti e condotte finalizzate ad impedire l'arrivo delle persone migranti nei paesi di destinazione e, in determinate situazioni, ricondurle verso i paesi di origine.

Generalmente con il termine respingimento si fa riferimento all'azione di impedire l'ingresso e riportare coattivamente nel Paese di partenza delle persone straniere che non siano in possesso dei requisiti richiesti per varcare la frontiera. A differenza dell'espulsione, quindi, dovrebbe caratterizzarsi per la vicinanza temporale del provvedimento al momento dell'attraversamento del confine. La situazione tuttavia è più complessa: nell'ordinamento italiano, ad esempio, oltre al respingimento "alla frontiera", è prevista una forma di respingimento definita "differita", quando l'atto non interviene nell'immediatezza dell'attraversamento ma in un momento successivo, quando per "necessità di pubblico soccorso" o in altre ipotesi, la persona è temporaneamente ammessa sul territorio. La durata di questa temporalità è indefinita, a tal punto da far sorgere seri dubbi circa la legittimità di tale forma di respingimento. I concetti di frontiera e del suo attraversamento sono infatti sottoposti a espansioni fisiche e

temporali che seguono le esigenze di controllo delle autorità e finiscono per essere incarnate nei soggetti che le attraversano senza autorizzazione. Negli ultimi anni si è rafforzato l'uso della finzione giuridica del non ingresso, che consente forme di trattenimento di fatto in luoghi di frontiera fisicamente nel territorio dello Stato ma in cui la persona straniera è considerata non ancora entrata. Questa tendenza trova una conferma e istituzionalizzazione nella riforma del sistema di asilo europeo, in particolare in relazione alle procedure di screening e di asilo di frontiera²⁰.

In maniera simile, la capacità degli Stati di destinazione di intervenire in forma preventiva sugli arrivi sembra disegnare una espansione verso Sud delle frontiere europee attraverso l'addestramento e il finanziamento delle polizie di Stati di transito, il rafforzamento dei loro confini esterni, il controllo sempre più esteso sui mari, seppure attraverso strumenti da remoto e modalità di esecuzione per procura dei respingimenti. Un esempio lampante di tale espansione è il recente accordo tra Frontex e Capo Verde per lo schieramento di assetti aerei per la sorveglianza del tratto di mare tra l'Africa Occidentale e le Isole Canarie²¹.

²⁰ Si veda, ad esempio, ECRE, An analysis of the fiction on non-entry as appears in the Screening Regulation, <https://ecre.org/wp-content/uploads/2022/09/ECRE-Commentary-Fiction-of-Non-Entry-September-2022.pdf>

²¹ Si veda: Frontex launches aerial surveillance in West Africa – its fundamental rights officer raises concerns | Matthias Monroy

Il concetto può essere ulteriormente ampliato fino a comprendere misure quali il rimpatrio cd volontario assistito utilizzato in chiave di prevenzione degli arrivi dai paesi di transito. Si tratta di uno strumento presentato quale misura umanitaria per sostenere le persone bloccate in paesi quali la Libia e la Tunisia ma che, se guardata con più rigorose lenti giuridiche, emerge quale forma di espulsione mascherata. Questi programmi sono infatti attuati in contesti in cui non sussistono i requisiti minimi per la formulazione di una scelta libera, essendo l'unico strumento per sottrarsi a violenze, torture e detenzione indeterminata e non essendoci a disposizione strumenti efficaci di evacuazione e protezione²².

GLI EFFETTI DEI RESPINGIMENTI NEL MEDITERRANEO CENTRALE: IL RITORNO IN LIBIA.

Nel Mediterraneo centrale, il rafforzamento delle autorità di frontiera libiche e il progressivo ritiro degli assetti europei hanno avuto un impatto drammatico sui diritti delle persone che attraversano il Mediterraneo centrale per diversi motivi: le persone intercettate vengono riportate in Libia, dove sono sottoposte a trattamenti di tale gravità da essere stati definiti crimini contro l'umanità dalla missione d'inchiesta indipendente delle Nazioni Unite²³; le autorità libiche non dispongono di adeguate capacità tecniche e operative per condurre i salvataggi in modo sicuro: in numerose occasioni, la mancanza di risposta da parte delle autorità libiche e il mancato coinvolgimento o intervento delle autorità di altri Stati costieri, porta al peggioramento della situazione dei naufraghi e persino alla morte di coloro che sono in attesa di soccorso; sono numerosi i casi di violenze operate dalla cd Guardia Costiera Libica (GCL) nei confronti delle persone in movimento durante le intercettazioni.

Per quanto riguarda il primo aspetto, l'Uffi-

cio del Procuratore della Corte penale internazionale, nel novembre del 2023, ha rilevato “che i racconti dei testimoni descrivono un viaggio straziante di africani subsahariani che sono stati trattati e usati come proprietà o merce. Descrivono presunti atti di stupro, tortura e trattamenti crudeli in magazzini e centri di detenzione gestiti da milizie e trafficanti, dove centinaia di migranti sono tenuti in ostaggio a volte per anni. Secondo quanto riferito, i trafficanti estorcono il riscatto ai familiari nei Paesi africani ed europei. I resoconti includono la vittimizzazione di un gran numero di bambini e donne in questi centri di detenzione.”²⁴

La Fact-finding Mission indipendente delle Nazioni Unite, nel Report pubblicato il 3 marzo del 2023, “ha rilevato che i crimini contro l'umanità sono stati commessi contro i migranti nei luoghi di detenzione sotto il controllo effettivo o nominale della Direzione libica per la lotta alla migrazione illegale, della Guardia costiera libica e dell'Apparato di sostegno alla stabilità. Queste entità hanno ricevuto supporto tecnico, logistico e monetario dall'Unione Europea e dai suoi Stati membri, tra l'altro per l'intercettazione e il rimpatrio dei migranti”²⁵.

A fronte di tale situazione, la Missione indipendente raccomanda alle Nazioni Unite, alla comunità internazionale e agli Stati terzi di “rispettare il principio di diritto internazionale consuetudinario di non respingimento e ces-

²² Sul tema dei rimpatri cd volontari si veda il report dell'OHCHR Nowhere but Back (<https://www.ohchr.org/en/documents/reports/nowhere-back-assisted-return-reintegration-and-human-rights-protection-migrants>) e la campagna Voluntary Humanitarian Refusal (https://migreurop.org/article3395.html?lang_article=en)

²³ <https://www.ohchr.org/en/hr-bodies/hrc/libya/index>

²⁴ Statement of ICC Prosecutor Karim A.A. Khan KC to the UN Security Council on the Situation in Libya, pursuant to Resolution 1970 (2011), <https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/2023-11/2023-11-08-report-prosecutor-unsc-libya-eng.pdf>

sare ogni sostegno diretto e indiretto agli attori libici coinvolti in crimini contro l'umanità e gravi violazioni dei diritti umani contro i migranti, come la Direzione per la lotta alla migrazione illegale, l'Apparato di sostegno alla stabilità e la Guardia costiera libica".²⁶

Per quanto riguarda il secondo aspetto, l'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i diritti umani (OHCHR), in un report del maggio 2021²⁷, riporta che, nonostante il calo significativo nel numero degli arrivi attraverso la rotta del Mediterraneo centrale a partire dal 2017, si registra un tasso di mortalità più che raddoppiato²⁸. Sono numerose le testimonianze che raccontano di lunghe attese a seguito delle chiamate di soccorso, del mancato intervento da parte delle autorità costiere e di gravi ritardi nei soccorsi se non della mancanza totale di intervento e di "comportamenti da parte della GCL nel corso di intercettazioni in mare che mettono in pericolo la vita dei migranti in difficoltà".²⁹ Il rischio nel corso della traversata è ulteriormente aumentato dal fatto che, "a causa del ruolo crescente della GCL nell'intercettare i migranti in mare e riportarli in Libia, molti migranti tentano ora la pericolosa rotta del Mediterraneo centrale più volte prima di arrivare con successo in Europa."³⁰ Infine, numerose persone intervistate dall'OHCHR hanno riferito di manovre violente e pericolose da parte della cd GCL durante le intercettazioni.³¹

I rischi rispetto ai respingimenti (push- e pullbacks) verso la Libia sono tali che l'OHCHR ha proposto una "moratoria su tutte le intercettazioni e i rimpatri in Libia."³²

I LIMITI AL POTERE DELLO STATO DI RESPINGERE E GLI OBBLIGHI POSITIVI DI SOCCORSO

Il potere dello Stato di rifiutare l'accesso sul proprio territorio a determinate persone straniere trova una serie di limiti nel diritto inter-

²⁵ Human Rights Council, Fifty-second session, 27 February–31 March 2023. Agenda item 10. Report of the Independent Fact-Finding Mission on Libya, A/HRC/52/83. La missione indipendente riporta inoltre che "Le autorità libiche, tra cui la Direzione per la lotta alla migrazione illegale, la Guardia costiera libica e l'Apparato di sostegno alla stabilità, e gli Stati terzi sono stati avvisati da anni dei continui attacchi diffusi e sistematici ai migranti, comprese le violazioni che si verificano in mare, nei centri di detenzione, lungo le rotte del traffico e del contrabbando e nei centri di smistamento del traffico. Ciononostante, in conformità con i protocolli d'intesa tra la Libia e gli Stati terzi, le autorità libiche hanno continuato la loro politica di intercettazione e di rimpatrio dei migranti in Libia, dove riprendono i maltrattamenti. Sulla base delle prove sostanziali e dei rapporti presentati, la Missione ha motivo di credere che l'Unione Europea e i suoi Stati membri, direttamente o indirettamente, abbiano fornito sostegno monetario e tecnico e attrezzature, come le barche, alla Guardia Costiera libica e alla Direzione per la lotta alla migrazione illegale che sono state utilizzate nel contesto dell'intercettazione e della detenzione dei migranti. Il controllo dell'immigrazione da parte della Libia e degli Stati europei deve essere esercitato nel rispetto dei loro obblighi di diritto internazionale, in particolare del principio di non respingimento, e in conformità con il Patto globale per una migrazione sicura, ordinata e regolata", Par. 46.

²⁶ Ivi, par. 103.

²⁷ OHCHR, Lethal Disregard. Search and rescue and the protection of migrants in the central Mediterranean Sea, <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Migration/OHCHR-thematic-report-SAR-protection-at-sea.pdf>

²⁸ Se nel 2017, con 119.310 arrivi dal Mediterraneo centrale il tasso di mortalità, già estremamente elevato, era di 1 ogni 51 persone (1,98%), nel 2019, a fronte di un numero di arrivi radicalmente ridotto – 14.560 persone – almeno 1 persona su 21 sarebbe morta durante la traversata, con un tasso quindi del 4,78%. A queste cifre vanno evidentemente aggiunte le persone morte o disperse a seguito della riconduzione in Libia da parte della Guardia costiera del Paese.

²⁹ OHCHR, pp. 10 e ss.

³⁰ OHCHR, p. 8

³¹ OHCHR, p. 15. Molti testimoni raccontano che le loro imbarcazioni sono state speronate o colpite dalla GCL, causando il capovolgimento delle imbarcazioni. In altri casi i motori delle imbarcazioni sono stati danneggiati quando le persone erano ancora a bordo e le persone stesse sono state minacciate o colpite per costringerle a salire a bordo delle imbarcazioni della GCL.

³² OHCHR, p.15

nazionale, europeo e nazionale.

In primo luogo è tutelato il diritto della persona straniera a non essere rimandata in un Paese in cui rischia di subire tortura o trattamenti inumani e degradanti e dove la sua incolumità è in pericolo. Il principio di non-*refoulement*, è così espresso dall'art. 33 della Convenzione di Ginevra: “nessuno Stato Contraente espellerà o respingerà, in qualsiasi modo, un rifugiato verso i confini di territori in cui la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate a motivo della sua razza, della sua religione, della sua cittadinanza, della sua appartenenza a un gruppo sociale o delle sue opinioni politiche.” Tale principio è parte essenziale del diritto consuetudinario ed è richiamato in una serie di ulteriori strumenti, quali la Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti (art. 3) e, in ambito nazionale, l'art. 19 del D.lgs. 286/1998, il Testo Unico sull'Immigrazione, il quale prevede che “in nessun caso può disporsi l'espulsione o il respingimento verso uno Stato in cui lo straniero possa essere oggetto di persecuzione per motivi di razza, di sesso, di orientamento sessuale, di identità di genere, di lingua, di cittadinanza, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali o sociali, ovvero possa rischiare di essere rinvioato verso un altro Stato nel quale non sia protetto dalla persecuzione”. È inoltre stabilito che “non sono ammessi il respingimento o l'espulsione o l'estradizione di una persona verso uno Stato qualora esistano fondati motivi di ritenere che essa rischi di essere sottoposta a tortura o a trattamenti inumani o degradanti o qualora ricorrano gli obblighi di cui all'articolo 5, comma 6. Nella valutazione di tali motivi si tiene conto anche dell'esistenza, in tale Stato, di violazioni sistematiche e gravi di diritti umani.”

L'art. 4 del Protocollo addizionale n. 4 alla CEDU a sua volta vieta le “espulsioni collettive degli stranieri”, divieto che la Corte EDU, nella sentenza *Hirsi c. Italia*³³ ha considerato relativo anche ai respingimenti. Il divieto di

refoulement sostanzia il diritto a non essere sottoposto a tortura espresso all'art. 3 della Convenzione europea per i diritti dell'uomo e all'art. 7 del Patto internazionale sui diritti civili e politici. A quanto detto occorre aggiungere il necessario riferimento all'art. 10 della Costituzione italiana, che riconosce il diritto di asilo alla persona straniera alla quale sia impedito nel proprio Paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione stessa. Infine, il riferimento all'art. 19 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, che sancisce il principio di non respingimento, vietando espressamente le espulsioni collettive.

Per quanto riguarda gli obblighi degli Stati in relazione alle attività di soccorso in mare, la Convenzione internazionale per la salvaguardia della vita in mare (SOLAS) e la Convenzione di Amburgo sulla ricerca e il salvataggio in mare del 1979 stabiliscono il dovere di “sorveglianza delle coste e di salvataggio delle persone in pericolo lungo le [...] coste”³⁴ e di provvedere affinché “vengano prese le disposizioni necessarie al fine di fornire alle persone in pericolo in mare al largo delle loro coste i servizi di ricerca e di salvataggio richiesti”.³⁵ Tale obbligo è dettagliato nelle successive disposizioni, in base alle quali gli Stati sono tenuti a fornire assistenza in mare a ogni persona in pericolo, indipendentemente dalla nazionalità, dallo status della persona e dalle circostanze nelle quali si trova.

La Risoluzione del Maritime Safety Committee dell'Organizzazione marittima internazionale (OMI) del 2004 (MSC 167-78), recante le Linee guida sul trattamento delle persone

³³ https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_20_1.page?contentId=SDU743291

³⁴ Convenzione Internazionale per la Salvaguardia della Vita in Mare (SOLAS) del 1974, regola 15 del Capitolo V

³⁵ Convenzione di Amburgo del 1979 sulla Ricerca e il Salvataggio in Mare che istituisce le zone SAR (Search and Rescue), art. 2.1 comma 1

soccorse in mare, ha infine chiarito che l'operazione di Search and Rescue può essere considerata conclusa solo con lo sbarco delle persone soccorse nel più breve tempo possibile e per effetto della minor deviazione di traiettoria di viaggio possibile in un luogo che sia effettivamente e realmente sicuro. La Risoluzione specifica che per luogo sicuro non può essere intesa la nave che soccorre, se non per un tempo limitato e strettamente necessario, bensì si deve trattare di “una località dove le operazioni di soccorso si considerano concluse; dove la sicurezza dei sopravvissuti o la loro vita non è più minacciata; le necessità umane primarie (come cibo, alloggio e cure mediche) possono essere soddisfatte; e può essere organizzato il trasporto dei sopravvissuti nella destinazione vicina o finale”. La risoluzione prevede che gli Stati devono, per garantire il corretto funzionamento dei servizi SAR, predisporre piani operativi finalizzati alla gestione degli incidenti che avvengono all'interno della propria regione SAR e se necessario anche al di fuori di essa quando il centro di coordinamento competente, o altro in grado di intervenire più efficacemente, non assume formalmente il coordinamento delle operazioni. Il principio è ribadito al par. 6.7, in base al quale si chiarisce che “il primo RCC³⁶, comunque, è responsabile per il coordinamento del caso fino al momento in cui l'RCC responsabile o altra autorità competente non se ne assumono la responsabilità”.

Il Regolamento UE n° 656/2014, che regola tra l'altro i molteplici aspetti riguardanti la sicurezza in mare (art. 3), ribadisce il principio di non respingimento (art. 4, comma 12) stabilendo che, “conformemente a tale principio, nessuno dovrebbe essere sbarcato, costretto a entrare, condotto o altrimenti consegnato alle autorità di un Paese in cui esista, tra l'altro, un rischio grave di essere sottoposto alla pena di morte, alla tortura, alla persecuzione o ad altre pene o trattamenti inumani o degradanti, o in cui la vita o la libertà dell'interessato sarebbero minacciate a causa della razza, della religione, della cittadinanza, dell'orientamento sessuale, dell'appartenenza

a un particolare gruppo sociale o delle opinioni politiche dell'interessato stesso, o nel quale sussista un rischio di espulsione, rimpatrio o estradizione verso un altro Paese in violazione del principio di non respingimento”.

LA GIURISPRUDENZA

Il contenzioso presentato nel corso degli anni, sia di contrasto ai respingimenti, sia in difesa dell'attività SAR delle ONG vittime di una normativa criminalizzante, ha consentito lo sviluppo di una interessante giurisprudenza relativa agli obblighi in capo all'Italia in relazione alle dinamiche di soccorso e di intercettazione in mare.

Per quanto riguarda il tema di questa guida, vedremo nei prossimi capitoli come la giurisprudenza italiana ha progressivamente riconosciuto la giurisdizione dell'Italia sulle persone respinte e la responsabilità in relazione all'esecuzione dei respingimenti anche nei casi di delega dell'esecuzione materiale dell'atto. Tale evoluzione sembra trovare un possibile inciampo nella decisione della Corte EDU in relazione al caso S.S. e altri contro Italia che si riporta brevemente. La Corte, il 12 giugno 2025 si è espressa in relazione alla responsabilità dell'Italia per il respingimento violento avvenuto il 6 novembre del 2017 ai danni di circa 130 persone che si trovavano a bordo di un gommone che stava naufragando. Sulla scena era intervenuta un'imbarcazione di soccorso della ONG Sea-Watch che stava effettuando attività di soccorso. La cd GCL, con una motovedetta precedentemente donata dall'Italia, aveva interferito con tali attività, riconducendo in Libia 47 persone, mentre altre erano soccorse dall'ONG e venti morivano in mare. Le persone portate in Libia, tra cui alcuni ricorrenti, hanno subito detenzione arbitraria, tortura e trattamenti inumani e degradanti. La Corte ha preso atto della sistematica violazione dei diritti umani in Libia

³⁶ Centro di coordinamento e soccorso

e dei rischi connessi alle politiche di esternalizzazione, sottolineando che, “nonostante il diritto degli Stati di stabilire sovranamente le proprie politiche in materia di immigrazione, le difficoltà di gestione dei flussi migratori non possono giustificare il ricorso, da parte degli Stati, a pratiche incompatibili con i loro obblighi convenzionali”. Inoltre, la Corte ha ribadito che “la specificità del contesto marittimo non può portare alla creazione di uno spazio di illegalità in cui gli individui non siano soggetti ad alcun regime giuridico che possa garantire loro il godimento dei diritti e delle garanzie previsti dalla Convenzione, che gli Stati si sono impegnati a riconoscere alle persone soggette alla loro giurisdizione”³⁷. Tuttavia, la Corte adotta una interpretazione deludentemente restrittiva della giurisdizione, dichiarando all’unanimità l’irricevibilità del caso per l’insussistenza dei criteri per ritenere che l’Italia avesse esercitato la giurisdizione sui ricorrenti ai sensi dell’art. 1 CEDU. I ricorrenti sostenevano che le autorità italiane avessero esercitato un controllo esclusivo e continuo su di loro dal momento in cui il MRCC di Roma aveva ricevuto il messaggio di soccorso e almeno fino al momento in cui è intervenuta la motovedetta libica assumendo il controllo delle operazioni. Secondo i ricorrenti, il coordinamento del salvataggio da parte del centro di soccorso italiano, anche supponendo che fosse limitato all’inizio delle operazioni, corrispondeva all’avvio di un procedimento che, secondo la giurisprudenza della Corte, è in grado di stabilire un nesso giurisdizionale con lo Stato italiano. Inoltre, quanto avvenuto era ben prevedibile dalle autorità italiane, che avevano richiesto l’intervento delle autorità libiche nonostante la disponibilità e la presenza della Sea-Watch 3 per il coordinamento delle operazioni sul posto. I ricorrenti si spingevano ancora più in là, puntando al cuore delle politiche di esternalizzazione, mettendo in evidenza come la responsabilità dell’Italia derivasse anche dal suo sostegno alla politica migratoria libica in ragione degli accordi del 2009 e del 2017 con cui l’Italia ha fornito alle autorità libiche un importante sostegno logi-

stico ed economico, al fine di consentire loro di gestire in modo autonomo il flusso migratorio che transita al largo delle coste libiche: il ruolo e il funzionamento del centro di controllo e coordinamento libico sono stati resi possibili grazie al sostegno dell’Italia previsto dai suddetti accordi. La Corte tuttavia ha respinto tali argomentazioni, non accogliendo la possibilità di un’interpretazione funzionale³⁸ della clausola di giurisdizione³⁹.

Al contrario, in ambito nazionale, i Tribunali hanno riconosciuto la giurisdizione e la responsabilità italiana anche laddove non fossero presenti assetti navali italiani ma vi fosse comunque un coinvolgimento del MRCC italiano. Nei tre casi che presenteremo nei prossimi capitoli è evidente la progressione della giurisprudenza: nel caso *Orione* la responsabilità e la giurisdizione italiana è riconosciuta in ragione del fatto che le persone fossero state prese a bordo dalla nave della Marina Militare che le aveva poi materialmente consegnate alla cd GCL. In seguito, con il caso *Asso 29*, in cui l’esecuzione materiale del respingimento è stata affidata a una nave mercantile battente bandiera italiana, il riconoscimento della giurisdizione italiana discende dal fatto che l’*Asso 29* fosse italiana e che il respingimento sia stato operato alla presenza della nave militare italiana *Duilio*. Infine, con il caso *Vos Triton*, in cui un mercantile non italiano ha effettuato

³⁷ Première section, décision, Requête no 21660/18. S.S. et autres contre l’Italie. https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_20_1.page?contentId=SDU743291

³⁸ V. Moreno-Lax, The Architecture of Functional Jurisdiction: Unpacking Contactless Control—On Public Powers, S.S. and Others v. Italy, and the “Operational Model”, <https://www.cambridge.org/core/journals/german-law-journal/article/architecture-of-functional-jurisdiction-unpacking-contactless-control-on-public-powers-ss-and-others-v-italy-and-the-operational-model/AA2DADF2F1DCDD19E8F9E6E316D7C110>

³⁹ Per un commento alla sentenza si veda la nota ASGI consultabile sul sito: <https://www.asgi.it/allontamento-espulsione/sentenza-cedu-sulla-politica-di-pullback-tra-italia-e-libia/>

il respingimento, la Corte ha rinvenuto la giurisdizione nel controllo da remoto esercitato dal MRCC italiano (IMRCC). In quest'ultimo caso, infatti, il Tribunale ordinario di Roma è arrivato a stabilire che qualora le autorità italiane dispongano di informazioni e di un grado di coinvolgimento sufficienti per poter garantire il salvataggio delle persone coinvolte, queste hanno l'obbligo di "agi[re] con ogni mezzo per realizzare tale scopo, impedendo il refoulement in Libia."⁴⁰

Tale conclusione è resa possibile anche da una serie di decisioni, adottate prevalentemente nell'ambito di procedimenti relativi alla difesa dell'operato delle ONG impegnate in operazioni SAR, con cui i tribunali domestici hanno stabilito che le attività svolte dalla cd Guardia costiera libica non possano essere considerate quali operazioni di soccorso poiché non si concludono con la conduzione delle persone in un luogo sicuro (POS), non potendosi definire tale il territorio libico.

Nel giugno del 2024, il Tribunale ordinario di Crotone, nel caso relativo al fermo amministrativo emesso nei confronti della nave *Humanity 1*, ha stabilito che, in base alla normativa internazionale relativa agli obblighi di soccorso in mare, "non può ritenersi che l'attività perpetrata dalla guardia costiera libica sia qualificabile come attività di soccorso con le modalità stesse con cui tale attività è stata esplicata", ciò in ragione del fatto che la cd GCL fosse armata e avesse esploso colpi di arma da fuoco e in relazione al POS, non potendosi "considerare la Libia un posto sicuro ai sensi della Convenzione di Amburgo, essendo il contesto libico caratterizzato da violazioni gravi e sistematiche dei diritti umani e non essendo mai stata ratificata la Convenzione di Ginevra del 1951 sui rifugiati da parte della Libia".⁴¹ Tale orientamento è stato confermato dalla Corte d'Appello di Catanzaro con la sentenza 603/2025.⁴² Quest'ultima decisione fa espresso riferimento alla prevalenza della normativa internazionale relativa agli obblighi di soccorso rispetto agli accordi bilaterali,

nello specifico quelli assunti con la Libia, rispetto alla condotta che autorità devono tenere⁴³ e ribadisce che "per la determinazione del "posto sicuro" [...] assumono allora rilievo le condizioni di fatto ivi vigenti, ivi comprese quelle derivanti da eventuali impegni pattizi assunti – e concretamente assolti o assolvibili – in tema di migranti, naufraghi, rifugiati."⁴⁴

Importanti nell'ambito di queste riflessioni sono le vicende penali del "Asso 28"⁴⁵ in cui è stata riconosciuta la colpevolezza del comandante del mercantile battente bandiera italiana, che aveva soccorso e poi consegnato oltre 100 naufraghi alle autorità libiche, dei reati di abbandono in stato di pericolo di persone minori o incapaci (art. 591 c.p.) e di sbarco e

⁴⁰ Tribunale ordinario di Roma, ORDINANZA del 29.11.2024 nella causa civile di I grado iscritta al n. r.g. 26758/2024 consultabile sul sito dell'ASGI alla pagina: <https://www.asgi.it/sciabaca-oruka/vos-triton-italia-responsabile-respingimento-delegato-libia/>

⁴¹ La sentenza è consultabile al seguente link: https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2024/07/2024_06_26_Court-of-Crotone_final-decision_ITA_geschwarz.pdf

⁴² Consultabile qui: <https://www.asgi.it/asilo-e-protezione-internazionale/libia-soccorsi-humanity-criminalizzazione/>

⁴³ A tal proposito vi veda anche Cass. Civ. Sez. Un., Ordinanza n. 5992 del 6 marzo 2025 relativa al noto caso "Diciotti" laddove afferma che "l'obbligo di soccorso in mare rappresenta il fondamento delle principali convenzioni internazionali, da considerarsi prevalente su tutte le norme e gli accordi bilaterali finalizzati al contrasto dell'immigrazione irregolare, in forza delle quali ciascuno Stato membro è tenuto a garantire che sia prestata assistenza ad ogni persona in pericolo in mare, fornendole le prime cure e trasferendola in un luogo sicuro". https://www.cortedicassazione.it/resources/cms/documents/5992_03_2025_civ_oscuramento_noindex.pdf

⁴⁴ https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2025/07/2025_06_17_court-of-appeals-Catanzaro_Humanity-1_IT_blackened.pdf

⁴⁵ Sul tema si veda anche Cass. pen., sez. III, 16 gennaio 2020 n. 6626, "Caso Rackete" (<https://www.sistemapenale.it/it/scheda/cassazione-sea-watch-illegittimo-larresto-di-carola-rackete>) e Cass., Sez. VI, sent 16 dicembre 2021, n. 15869 "Caso Vos Thalassa" (<https://www.sistemapenale.it/it/scheda/cassazione-sea-watch-illegittimo-larresto-di-carola-rackete>)

abbandono arbitrario di persone (art. 1155 cod. nav.). Il comandante dell'Asso 28 è stato condannato dal GUP di Napoli e dalla Corte di Appello di Napoli, che aveva confermato le decisioni del GUP. La Quinta sezione penale della Corte di Cassazione, con la sentenza n. 4557 del 1° febbraio 2024 conferma la condanna. La vicenda riguarda il soccorso effettuato dal mercantile Asso 28, battente bandiera italiana, che, nel luglio del 2018, dopo aver preso a bordo 13 naufraghi su indicazione di un presunto ufficiale libico presente sulla piattaforma petrolifera di riferimento, ha seguito le sue indicazioni e riportato le persone in Libia, senza tuttavia procedere con la loro identificazione e omettendo di chiamare le autorità italiane. Inoltre, il comandante non si è in alcun modo accertato dell'adeguatezza del luogo di sbarco quale POS.

Il quadro che emerge da tali pronunce è chiaro: la Libia non ha i requisiti per essere considerata un POS e le attività della cd GCL non possono essere definite quali operazioni di ricerca e soccorso. Vedremo nei prossimi capitoli come il contenzioso per la richiesta di visti d'ingresso a fronte dei respingimenti operati direttamente o per procura nel Mediterraneo centrale, ha portato a un'interpretazione estensiva della giurisdizione italiana e a una lettura complessa delle responsabilità che ne emergono e delle forme riparative.

Metodologia e lavoro preparatorio

COSA SERVE PER COSTRUIRE UN'AZIONE DI CONTENZIOSO

La presentazione di contenzioso relativo alla richiesta di visti d'ingresso per persone illegalmente respinte nel Mediterraneo centrale richiede un lavoro complesso, che può essere affrontato solo attraverso reti ampie e collaborazioni multidisciplinari. È grazie a queste alleanze — tra attivisti, giornalisti, ricercatori, ONG impegnate nella ricerca e soccorso — che è possibile ricostruire gli eventi, individuare le persone ricorrenti, creare relazioni di fiducia e superare ostacoli di ordine pratico e logistico, oltre che giuridico.

Il primo passo è venire a conoscenza del respingimento. Ciò può avvenire tramite notizie di cronaca, il contatto che le persone respinte instaurano con reti solidali, oppure grazie alle testimonianze dirette di aerei o imbarcazioni delle organizzazioni attive nel Mediterraneo centrale. Da questo momento prende avvio un processo articolato, che coinvolge competenze diverse e richiede una forte capacità di coordinamento.

RICOSTRUZIONE DEL CASO

Una volta individuato un episodio di respingimento, è necessario ricostruirne la dinamica nel modo più accurato possibile.

In alcuni casi le informazioni reperibili tramite stampa, social network delle autorità coinvol-

te (ad esempio della cd GCL o delle autorità italiane) o inchieste giornalistiche forniscono un primo quadro degli eventi. I siti di tracciamento del traffico aereo e marittimo consentono inoltre di individuare gli assetti coinvolti, dati che possono poi essere incrociati con le testimonianze delle persone respinte.

La conoscenza degli eventi parte dalla raccolta dei ricordi e delle testimonianze delle persone sottoposte al respingimento e deve comprendere informazioni dettagliate sulle dinamiche del respingimento — giorno e orario della partenza, tempi di navigazione, eventuali richieste di soccorso, sorvoli da parte di assetti aerei etc — e informazioni sulle conseguenze del respingimento — cosa è avvenuto dopo il respingimento: detenzioni, violenze, privazioni di diritti fondamentali.

La rete con le organizzazioni attive nel Mediterraneo che prestano soccorso e che sono impegnate nel monitoraggio o nel ricevere richieste di aiuto è di fondamentale importanza.⁴⁶ Materiali come registrazioni audio, diari di bordo, comunicazioni scritte, fotografie e video costituiscono prove indispensabili per confermare la narrazione delle persone coinvolte. Nei casi che vedono la partecipazione di Frontex, il database JORA permette di verificare alcune informazioni relative agli eventi

⁴⁶ Oltre alle ONG attive nelle operazioni SAR, sono fondamentali le informazioni e le conoscenze custodite da Alarm Phone – Watch the Med, che dal 2014 riceve le richieste di soccorso e monitora quanto avviene nel Mediterraneo.

SAR e alle operazioni di controllo delle frontiere condotte dall'Agenzia.

L'ACCESSO ALLE INFORMAZIONI NON PUBBLICATE

Una fase estremamente complessa è relativa all'ottenimento di informazioni non reperibili tramite fonti aperte. L'opacità strutturale che caratterizza la gestione delle frontiere rende difficile accedere ai documenti necessari.

Strumenti come il FOIA (Freedom of Information Act) e le richieste di accesso agli atti⁴⁷, un tempo fondamentali, hanno progressivamente perso efficacia. Le ragioni sono molteplici: norme interne sempre più restrittive, una crescente chiusura da parte della pubblica amministrazione e una giurisprudenza che spesso ha avallato tali dinieghi.

Un momento cruciale in questo processo è stato l'adozione del Decreto del Ministero dell'Interno del 16 marzo 2022, che ha individuato "le categorie di documenti formati o comunque rientranti nella disponibilità degli uffici centrali e periferici del Ministero dell'interno sottratti all'accesso in relazione ai casi di esclusione" di cui all'articolo 24, comma 1, della legge 7 agosto 1990, n. 241". Di fatto, la pubblica amministrazione ha sistematicamente negato l'accesso alla documentazione riguardante le attività SAR e le attività di controllo della frontiera marittima adducendo motivazioni di difesa della sicurezza nazionale, delle relazioni internazionali e i documenti riguardanti "programmazione, pianificazione e condotta di attività operative-esercitazioni NATO e nazionali", tra le quali rientrano anche quelle condotte dal Centro Operativo Nazionale del Corpo delle Capitanerie di porto - Guardia Costiera - IMRCC, ascrivibili alla condotta di attività operative nazionali, attività di vigilanza e di pattugliamento.

D'altro canto, l'amministrazione ha negato

l'accesso alle informazioni relative ai singoli casi anche laddove la richiesta fosse presentata ai sensi dell'art. 22 e ss. della L. 241/90 e finalizzata alla difesa della posizione della persona respinta, generalmente considerandole carenti di motivazione. Conoscere quale sia stato l'operato delle autorità italiane è evidentemente indispensabile a presentare il relativo contenzioso. Di fronte a questi ostacoli, diventa essenziale conoscere il funzionamento generale delle operazioni: le catene di comando, le procedure abituali, i modelli ricorrenti. Queste informazioni consentono di colmare — almeno in parte — le lacune derivanti dal mancato accesso a dati specifici.

ARCHIVI, RETI DI CONOSCENZA E RUOLO DELLA SOCIETÀ CIVILE

Un ruolo fondamentale è svolto dai saperi prodotti dalla società civile.

Queste informazioni sono generalmente contenute nei report mensili pubblicati dalle organizzazioni del Civil MRCC, la rete di organizzazioni della società civile operanti le operazioni SAR nell'area, dalle analisi di accademich3, giornalist3 e attivist3. Il sapere sviluppato in questi ambiti sta confluendo in archivi e altri strumenti di raccolta delle informazioni, a cui è possibile avere accesso a diversi livelli di informazione.

Un ottimo esempio è l'archivio costruito dal Josi&Loni Project⁴⁸ (JLProject), un progetto gestito da un gruppo di volontari3 che, oltre

⁴⁷ Il FOIA rappresenta uno strumento che permette l'accesso alle informazioni e ai documenti in possesso della pubblica amministrazione da parte di ogni cittadino3 senza bisogno di particolari motivazioni. È un meccanismo di garanzia della trasparenza e di controllo da parte della cittadinanza dell'operato delle articolazioni statali. Per maggiori informazioni si veda: <https://www.asgi.it/antidiscriminazione/foia-accesso-atti/>

⁴⁸ <https://jlproject.org/it/home/>

a ricostruire le vicende di respingimento, ha la capacità, grazie a una fitta rete di relazioni nelle comunità delle persone migranti che si trovano in Libia, di entrare in contatto con le persone respinte, stabilire legami di fiducia, mantenere i rapporti nel corso del tempo - spesso lungo - necessario alla preparazione del contenzioso.

Allo stesso modo, è estremamente utile il SARChive⁴⁹, archivio costruito e curato dal Civil MRCC che raccoglie in maniera sistematica informazioni sulle operazioni SAR e sui comportamenti delle autorità italiane e libiche. Le stesse organizzazioni che operano i soccorsi, oltre a essere spesso testimoni indispensabili e detentrici del più ampio sapere sul tema, possono custodire legami con le persone respinte o con i testimoni, amici, parenti di persone respinte.

IL CONTATTO CON LE PERSONE RESPINTE E LA LORO IDENTIFICAZIONE

La presentazione di contenzioso è possibile solo qualora si possa provare che la persona ricorrente sia effettivamente stata vittima della condotta illegale e sia quindi titolare della legittimazione ad agire in giudizio. Questo aspetto, banale e generalmente di semplice soluzione, nel contesto dei respingimenti, e in particolar modo nel caso dei respingimenti per procura, costituisce un passaggio complesso. Il caso del respingimento eseguito dalla Asso 28, di cui abbiamo visto le vicende penali, è paradigmatico: in quella circostanza il capitano della nave non aveva identificato le persone a bordo e non è stato possibile accedere alle informazioni raccolte dalle organizzazioni umanitarie presenti allo sbarco a Tripoli. Ciò ha determinato l'impossibilità di provare la presenza a bordo di una serie di persone che erano entrate in contatto con i volontari del JLProject. In quel caso, ampiamente ricostruito anche nell'ambito del procedimento penale, non è quindi stata pos-

sibile né la costituzione di parte civile di una delle donne che si trovava a bordo, né l'avvio di un procedimento in sede civile.

Spesso l'identificazione delle persone è possibile grazie ai registri tenuti dalle imbarcazioni che eseguono il respingimento o attraverso le foto scattate e pubblicate dalle organizzazioni internazionali (UNHCR e OIM prevalentemente). Una volta che si è a conoscenza dell'esistenza delle foto, è possibile chiedere alle organizzazioni di fornire ulteriori foto in chiaro delle persone con cui si è in contatto. Si tratta spesso di un processo lungo e non privo di ostacoli: in diverse occasioni queste organizzazioni si sono dimostrate reticenti a condividere le informazioni in proprio possesso anche con i diretti interessati, come nei casi che vedremo relativi ai respingimenti effettuati dalla nave Orione e dal mercantile Asso 29.

LE PROCURE E IL PROCESSO DI LEGALIZZAZIONE

Le persone per le quali si avvia il contenzioso risiedono spesso in paesi con cui non sono in vigore accordi per la semplificazione delle procedure notarili o non hanno aderito alla Convenzione dell'Aia del 1961 riguardante l'abolizione della legalizzazione di atti pubblici stranieri. Occorre quindi seguire il processo di legalizzazione consolare della procura che viene presa all'estero grazie alla collaborazione con notai in loco. L'iter per la legalizzazione delle procure richiede la costruzione di una rete nei paesi di residenza delle persone ricorrenti - nei casi che si presentano la Libia e il Sudan - con notai od organizzazioni della società civile solidali. Il Tribunale di Roma ha in diverse occasioni sollevato d'ufficio la questione pregiudiziale inerente alla validità della procura alle liti per mancanza dei requisiti

⁴⁹ <https://civilmrcc.eu/sarchive/>

previsti agli art. 82 e 83 del codice di procedura civile (c.p.c.). Nei fatti, il Tribunale ha ritenuto che l'iter di legalizzazione adottato dalle ambasciate italiane in Sudan e in Libia non fosse adeguato a rendere la procura valida in sede processuale. Questa posizione, seppur non univoca, ha reso nei fatti impossibile l'accesso alla giustizia per alcuni dei ricorrenti.

In determinate situazioni di conflitto, la firma della procura davanti a un notaio e la procedura di legalizzazione sono impossibili per via del livello di rischio o della chiusura di servizi o delle ambasciate italiane. È il caso del Sudan, dove è stato necessario, per una delle persone ricorrenti per il caso Vos Triton, prendere la procura in video, data l'impossibilità per il ricorrente di recarsi presso un notaio per le conseguenze del conflitto. In questa circostanza, il Tribunale di Roma ha rimesso la questione alla Corte di Cassazione al fine di appurare la "corretta interpretazione dell'articolo 83 c.p.c., che può integrare una questione di diritto nuova e di particolare importanza ai sensi dell'articolo 363-bis c.p.c., dovendosi di stabilire se, nelle specifiche e documentate circostanze in cui versa il ricorrente in Sudan, caratterizzate da conflitto e chiusura delle rappresentanze consolari italiane, possa ritenersi valida la procura rilasciata nelle modalità in cui è stata prodotta nell'odierno giudizio." La particolare situazione in cui si trovano i ricorrenti apre questioni nuove relativamente all'accesso alla giustizia e all'esigibilità stessa dei diritti.

Il caso Orione: respingimento diretto da parte delle autorità italiane

I FATTI

Il 27 giugno del 2009 un gruppo di circa 89 persone provenienti dall'Eritrea è partito dalle coste libiche con l'obiettivo di arrivare in Italia e di vedere riconosciuto il proprio diritto alla protezione internazionale. Il 30 giugno, arrivate in prossimità delle coste lampedusane, a circa 26 miglia nautiche da Lampedusa, in acque internazionali, si è verificata un'avaria del motore. Un gommone di militari della Marina Italiana, proveniente dalla nave Orione, arrivava a soccorrere l'imbarcazione in distress e portavano i naufraghi sulla nave militare. Le persone prese a bordo sono state fotografate individualmente ed è stato loro assegnato un numero di identificazione. Inoltre, sono state rassicurate sul fatto che la nave le avrebbe portate in Italia. Al contrario, tuttavia, la nave ha fatto rotta verso la Libia. Una volta compreso che sarebbero state respinte, le persone soccorse hanno esplicitamente manifestato la volontà di chiedere protezione e di non poter far ritorno in Libia. Questa affermazione non ha bloccato la loro consegna alle autorità libiche.

Secondo quanto riportato dalle persone ricorrenti e poi confermato nel corso dell'istruttoria, quando la nave italiana è stata affiancata da un'imbarcazione libica l'agitazione sarebbe aumentata, molte persone avrebbero urlato di aver bisogno di protezione internazionale e di voler chiedere asilo, chiedendo di non essere riconsegnati ai libici, spiegando che in Libia erano stati torturati, incarcerati e perseguitati al pari di quanto era accaduto nei loro

Paesi di origine.

Tornati in Libia, sono stati sottoposti a maltrattamenti per poi essere detenuti, per lunghi mesi, in prigione in condizioni inumane e degradanti. Alcune delle persone respinte hanno nuovamente tentato di attraversare il mare, due di loro hanno perso la vita durante il viaggio, mentre altre sono riuscite a raggiungere l'Europa, dove hanno richiesto e ottenuto la protezione internazionale.

Il gruppo di persone ricorrenti, a seguito del respingimento, ha provato a raggiungere l'Europa via terra, lasciando la Libia per attraversare l'Egitto, il deserto del Sinai e da lì raggiungere Israele nel 2010. In quest'ultimo Paese sono stati arrestati, detenuti e in seguito rilasciati. Hanno presentato in Israele domanda di protezione internazionale senza tuttavia ricevere alcuna risposta né garanzia rispetto al rischio di refoulement. Al contrario, in Israele due di loro hanno subito il rimpatrio forzato verso l'Eritrea, mentre le altre persone sono state sottoposte in maniera sistematica a ulteriori discriminazioni e violazioni dei loro diritti⁵⁰.

IL CONTENZIOSO

L'azione è stata possibile grazie alla collaborazione con Amnesty International che, assi-

⁵⁰ La vicenda è stata raccontata da Andrea Segre e Stefano Liberti nel film documentario Mare Chiuso, prodotto da Zalab nel 2012. <https://zalab.org/projects/mare-chiuso/>

stendo legalmente i richiedenti asilo in Israele, è venuta a conoscenza della vicenda e della documentazione in possesso di alcuni di loro. Infatti alcune delle persone respinte avevano un video girato sull'imbarcazione che ritraeva il gruppo nel corso della navigazione e il momento in cui veniva soccorso dalla nave militare Orione che si vede in lontananza. Attraverso questo materiale si sono potute identificare le persone respinte. Nel corso del giudizio, grazie all'attività istruttoria sono state acquisite le fotografie scattate a bordo della nave dal personale della Marina Militare e si sono ottenuti una serie di documenti inediti che facevano parte del fascicolo del respingimento. In particolare, relazioni istituzionali in cui si dava atto della presenza allo sbarco del personale dell'UNHCR e della presenza a bordo della motovedetta libica di funzionari della Guardia di Finanza. Nonostante il Tribunale di Roma avesse chiesto all'UNHCR la documentazione identificativa e ulteriore a disposizione dell'Alto commissariato sul respingimento, questo si è avvalso dell'immunità rifiutando l'esibizione della documentazione richiesta.

Nel giugno del 2014, 14 delle 89 persone respinte hanno inviato formale atto di diffida e messa in mora alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, al Ministero della Difesa, al Ministero dell'Interno e al Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, con cui si chiedeva il risarcimento dei danni subiti e l'attivazione per la rimozione dei danni medesimi con richiesta di porre in essere tutte le azioni necessarie al fine di permettere l'ingresso di coloro che si trovavano ancora fuori dal territorio dell'Unione Europea allo scopo di inoltrare domanda di riconoscimento della protezione internazionale senza tuttavia ottenere alcun riscontro.

Di conseguenza è stata chiesta al Tribunale italiano l'adozione di un provvedimento cautelare di autorizzazione all'ingresso sul territorio nazionale ovvero l'ordine alle Amministrazioni competenti di adottare ogni misura idonea a permettere tale ingresso. Al giudice

si chiedeva l'accertamento della responsabilità per danno extracontrattuale ex art. 2043 del codice civile da parte delle amministrazioni convenute, la condanna delle stesse al pagamento, a titolo di risarcimento del danno, di una somma pari a 30.000 euro ciascuno o di una somma maggiore o minore ritenuta di giustizia, e, a titolo di risarcimento in forma specifica, la condanna all'adozione degli atti ritenuti necessari a consentire l'ingresso degli attori in Italia al fine di inoltrare domanda di protezione internazionale.

Il Tribunale, nel novembre del 2016, ha rigettato l'istanza cautelare, rilevando il difetto dei presupposti del *fumus boni iuris* e del *periculum in mora*⁵¹. Per quanto riguarda il primo requisito, il giudice ha ritenuto impossibile in tale fase affermare con certezza, in assenza di un'istruttoria adeguata, la corrispondenza tra i ricorrenti e le persone respinte nell'operazione che aveva coinvolto la nave Orione. In relazione al *periculum*, è stato ritenuto non sussistente in ragione del lungo lasso di tempo che era intercorso tra l'avvenimento e la presentazione dell'azione.

Al contrario, con la Sentenza n. 22917/2019 del 28 novembre del 2019, il Tribunale di Roma ha per la prima volta riconosciuto alle persone respinte il diritto a far ingresso in Italia con regolare visto per chiedere protezione e a un risarcimento per ogni persona pari a 15.000 euro a fronte dell'illegittimità della condotta tenuta dalle autorità italiane.

L'istruttoria in corso di giudizio aveva infatti permesso la corretta identificazione delle persone respinte grazie anche alla deposizione di testimoni, ovvero altre persone respinte che

⁵¹ Si tratta dei due presupposti necessari per ottenere un provvedimento cautelare nell'ambito di un procedimento civile. Il *fumus* è la verosimile sussistenza del diritto a tutela del quale si invoca la misura cautelare, mentre il *periculum* indica il potenziale danno in cui potrebbe incorrere il diritto soggettivo se lasciato privo di tutela per la durata del procedimento di merito.

erano riuscite a raggiungere l'Europa e che hanno riconosciuto nei ricorrenti, attraverso le foto scattate dalla stessa Marina militare a bordo dell'Orione, i loro compagni di viaggio.

In relazione alla qualificazione della condotta, la Corte ha concluso riprendendo i principi sanciti dalla Corte EDU nel caso Hirsi, ovvero "che la condotta delle autorità italiane [fosse] stata posta in essere in contrasto con gli obblighi di diritto interno (di rango costituzionale) e internazionale gravanti sull'Italia e [fosse] conseguentemente connotata dal crisma dell'antigiuridicità, con conseguente illegittimità della condotta contestata."

A seguito di analisi della normativa nazionale e internazionale rilevante, la Corte ha ritenuto che "laddove le autorità di uno Stato intercettino in alto mare dei migranti, sorga in capo alle stesse l'obbligo di esaminare la situazione personale di ciascuno e di non attuare il respingimento dei rifugiati verso un territorio in cui la loro vita o la loro libertà sarebbero minacciate e in cui essi rischierebbe la persecuzione, con la precisazione che la mancata richiesta di asilo non consente di ignorare che in taluni Paesi sia riscontrabile una situazione di sistematico mancato rispetto dei diritti umani."

La Corte ha sottolineato la rilevanza del fatto che le autorità italiane fossero nelle condizioni di sapere che in Libia non vi fosse un sistema nazionale di asilo e che il Paese non avesse ratificato la Convenzione di Ginevra e quindi "non potesse considerarsi, all'epoca dei fatti di causa, approdo sicuro, con concreto rischio che i migranti venissero arrestati, sottoposti a violenze, nonché respinti verso l'Eritrea"⁵² e ha chiarito che la sottoscrizione dell'accordo bilaterale con la Libia non esonerava in alcun modo le autorità italiane dal rispetto degli obblighi derivanti dalla ratifica di strumenti internazionali. Di conseguenza, ha rilevato che "la condotta contestata non [fosse] incolpevole e [fosse] stata sorretta dall'elemento soggettivo (dolo o colpa) richiesto dall'art.

2043 c.c. ai fini della configurazione della responsabilità da fatto illecito."

In relazione alla domanda di ingresso sul territorio ai fini dell'accesso alla procedura di riconoscimento della protezione internazionale, la sentenza afferma per la prima volta come tale diritto sia corollario fondamentale dell'asilo come disciplinato dall'art 10 della Costituzione. In maniera particolarmente innovativa sostiene che "la qualificazione del diritto di asilo quale diritto soggettivo perfetto, rientrando nel catalogo dei diritti umani e di derivazione non solo costituzionale ma anche convenzionale, imponga di individuare una forma di protezione in quei casi che, pur non rientrando nell'ambito applicativo della normativa nazionale di attuazione dell'art. 10 Cost., risultino meritevoli di tutela. Si ritiene che in questo ambito possa espandersi il campo di applicazione della protezione internazionale mediante una diretta applicazione dell'art. 10, comma 3, Cost., volta a tutelare la posizione di chi, in conseguenza di un fatto illecito commesso dall'autorità italiana, si trovi nell'impossibilità di presentare la domanda di protezione internazionale in quanto non presente nel territorio dello Stato, avendo le autorità dello stesso Stato inibito l'ingresso, all'esito di un respingimento collettivo, in violazione di principi costituzionali e della Carta dei Diritti dell'Unione Europea. Alla luce delle considerazioni effettuate, si ritiene che il diritto di asilo di cui all'art. 10, comma 3, Cost. possa essere declinato nei termini di diritto di accedere nel territorio dello Stato al fine di essere ammesso alla procedura di riconoscimento della protezione internazionale".

Si tratta della prima volta che una Corte decide in tal senso, disfacendo, da un punto di vista giuridico e materiale, gli effetti di un respingimento in mare e ordinando il rilascio di visti di ingresso per le persone respinte.

⁵² Sentenza n. 22917/2019 del 28 novembre del 2019, Tribunale di Roma, Prima Sezione Civile

Ad agosto del 2020, dopo oltre 10 anni dal loro respingimento, cinque ricorrenti riescono per la prima volta a fare ingresso sul territorio in aereo e, inoltrata la domanda di protezione internazionale, ottengono tutti il riconoscimento dello status di rifugiati.⁵³

La sentenza è stata appellata dall'Avvocatura dello Stato e confermata con decisione della Corte d'appello di Roma del 11.01.2021 che conferma in toto l'impianto della decisione del Tribunale. Anche la decisione d'appello presenta molti punti di interesse. In particolare:

- Sulle testimonianze di persone respinte insieme ai ricorrenti al fine di provare l'identità delle persone, e quindi la loro legittimazione attiva, la Corte respinge i rilievi di inammissibilità formulati dalla Avvocatura. Si legge, infatti: "l'identificazione da parte delle autorità può infatti essere considerata l'unico o il principale elemento di prova quando essa vi sia stata. Se essa è mancata, non può addursi a fondamento dell'inesistenza della prova della legittimazione attiva in tal caso devono invece ponderarsi e ritenersi ammissibili e rilevanti prove alternative che, attraverso i collaudati sistemi di fotografia, oltre alle prove orali, dimostrano nella specie l'assunto degli originari attori."
- Ribadisce il principio secondo cui, affinché l'art 10 della Costituzione non rimanga inattuato, ove vi sia la violazione del diritto di accesso all'asilo, ne debba conseguire quale corollario indispensabile l'affermazione del diritto di ingresso sul territorio della persona a cui sia stato inibito.
- In relazione all'ingresso, pur prendendo atto degli orientamenti restrittivi della Corte di Giustizia sul visto umanitario ex art. 25 del Regolamento visti, la Corte evidenzia come il portato della norma a livello interno non sia scalfita per due ragioni: la prima è che è stata costantemente ap-

plicata dall'Amministrazione nell'ambito dei corridoi umanitari, la seconda è che è pienamente applicabile nell'ordinamento interno come ribadito dai precedenti dello stesso Tribunale di Roma.

⁵³ Si veda la notizia sul sito ASGI: <https://www.asgi.it/sciabaca-oruka/storica-vittoria-del-diritto-di-asilo-un-visto-dingresso-in-italia-per-richiedere-protezione-2/>

Il caso Asso 29.

L'esecuzione del respingimento da parte di attori privati

I FATTI

La vicenda portata a giudizio riguarda il respingimento verso la Libia di circa 270 persone operato dall'imbarcazione Asso 29 della società Augusta Offshore il 2 luglio 2018 sotto il coordinamento delle autorità italiane di stanza a Tripoli. Nonostante il respingimento sia stato materialmente eseguito dalla Asso 29, il Tribunale ha riconosciuto la giurisdizione e la responsabilità italiana in ragione del fatto che il mercantile battesse bandiera italiana e che fosse presente la nave militare Duilio.

Nei giorni precedenti una serie di imbarcazioni aveva preso il mare nel tentativo di fuggire dalla Libia. Il 2 luglio del 2018 la motovedetta della cd GCL Zuwara ha intercettato, grazie alle indicazioni fornite dalla nave della Marina Militare italiana Duilio, tre imbarcazioni che si trovavano alla deriva e in situazioni di grave distress.

Secondo quanto ricostruito dai legali attraverso fonti ufficiali e grazie al lavoro di ricostruzione e analisi del Josi&Loni Project, svolto attraverso siti di tracciamento del traffico aereo e marittimo e attraverso l'analisi dei social media delle autorità coinvolte, quando la motovedetta libica Zuwara ha iniziato ad avere gravi problemi al motore, le autorità italiane a bordo della nave militare Caprea, di stanza nel porto di Tripoli, hanno dato istruzione al comandante della Asso 29, della flotta della Augusta Offshore, di prestare assistenza alla motovedetta.

L'imbarcazione privata era in quel momento

sulla rotta che da Tripoli la conduceva alla piattaforma petrolifera Bouri Field, tra le più grandi del Mediterraneo. Quando la Asso 29 è giunta sul posto era già presente la nave della Marina Militare italiana di stanza a Tripoli "Duilio", che a sua volta agiva seguendo le indicazioni provenienti dalla Marina italiana. La Duilio ha intimato al comandante della Asso 29 di attenersi alle richieste provenienti dalla motovedetta Zuwara. I passeggeri sono stati così trasferiti sull'imbarcazione privata. Quando le operazioni di trasbordo si sono concluse, la Asso 29 si è diretta verso Tripoli, trascinando a rimorchio anche la motovedetta libica. A bordo della Asso 29 si trovava anche un ufficiale libico, che, alla presenza del capitano della nave, ha comunicato ai naufraghi che se non avessero protestato sarebbero stati condotti in Italia. L'ufficiale, per tutta la traversata, si è occupato dell'organizzazione dei naufraghi. Il 2 luglio la nave è arrivata al porto di Tripoli, senza tuttavia attraccare: i naufraghi sono stati trasferiti su imbarcazioni più piccole che li hanno condotti a terra. La Asso 29, terminati i trasbordi, ha ripreso la sua rotta originaria.

Dal procedimento sono emerse le seguenti circostanze:

- Le intercettazioni dei naufraghi da parte dell'autorità libica sono il risultato dell'attività di supporto e coordinamento delle autorità italiane. Sono le stesse che hanno effettivamente rintracciato le imbarcazioni in distress e che, nonostante la vicinanza, hanno scientemente deciso di

non intervenire facilitando l'arrivo della motovedetta libica per evitare di essere costrette a portare le persone in Italia.

- La Asso 29 è intervenuta su richiesta delle autorità italiane che hanno fornito istruzioni dichiarando formalmente di agire “per conto” delle autorità libiche.
- Le autorità italiane avrebbero dovuto intervenire in adempimento delle obbligazioni positive imposte dalla legge ed evitare che le persone fossero riportate in Libia.

Dopo lo sbarco le persone respinte sono state arbitrariamente detenute in diversi centri: Tarik Al Sikka, Zintan, Tarik Al Matar, Gharyan dove sono state sottoposte a condizioni di vita atroci: sovraffollamento, cibo e acqua insufficienti, condizioni igieniche drammatiche e scarse possibilità di uscire all'aria aperta. In queste condizioni hanno subito maltrattamenti ed abusi, hanno loro estorto denaro, hanno assistito a omicidi e torture. Un ragazzo si è ammalato di tubercolosi e ha perso la vita in detenzione. Alcune delle persone respinte sono poi riuscite ad arrivare in Europa⁵⁴, dove hanno ricevuto il riconoscimento della protezione internazionale, diritto dal cui godimento il respingimento le aveva escluse.

IL CONTENZIOSO

In relazione a questo respingimento è stato inizialmente presentato un ricorso, nel 2020, per il risarcimento del danno subito da cinque persone che erano, nei mesi e anni successivi, riuscite ad arrivare in Europa. Nel giugno del 2024 il Tribunale civile di Roma ha stabilito che il Comandante della nave e le autorità italiane coinvolte, lungi dal dover eseguire quanto richiesto dai guardacoste libici, avrebbero dovuto condurre le persone in un luogo sicuro, ovvero in Italia, condannando i convenuti, eccetto il Ministero dell'Interno, a risarcire il danno subito dai ricorrenti. In quell'occasione il Tribunale ha chiarito che “la specificità dell'ambiente marittimo non può precludere il rispetto dei diritti umani”⁵⁵, sottolineando che

dall'individuazione della zona SAR “discendono per lo Stato solo obblighi e responsabilità e non anche l'esercizio di diritti”, non trattandosi di zona di sovranità o giurisdizione esclusiva.

Negli anni successivi è stato possibile, grazie al lavoro del JLProject, entrare in contatto con altre persone respinte in quell'occasione e presentare richieste di visto di ingresso per quanti si trovavano ancora in Libia o, addirittura, erano stati rimpatriati in Sudan.

Sono state così impugnate le decisioni delle ambasciate italiane in Sudan e in Libia di diniego del visto di ingresso per motivi umanitari, richiesto sulla base dell'esigenza di entrare in Italia per chiedere protezione internazionale a fronte dell'illegittimo respingimento subito. I ricorsi sono stati presentati con formula d'urgenza ex art. 700 c.p.c.. Numerosi casi sono stati dichiarati inammissibili in ragione dei presunti vizi nel processo di legalizzazione delle procure prese all'estero e sono quindi ancora in trattazione.

⁵⁴ In particolare, le cinque persone ricorrenti chiedevano al Tribunale, dopo una infruttuosa richiesta di negoziazione, di accertare che i Ministeri delle infrastrutture, dell'Interno, della Difesa, la Presidenza del Consiglio e la società armatrice Augusta OffShore avessero posto in essere una condotta lesiva dei diritti umani fondamentali tra cui il diritto a non subire trattamenti inumani e degradanti; il diritto a proporre la domanda di asilo ed a vederla esaminata; il diritto a non essere collettivamente respinti o espulsi; il diritto di accedere ad un Tribunale per far valere le proprie ragioni; il diritto ad avere assegnato un porto sicuro, ed altri ancora; conseguentemente, accertare che l'azione di respingimento collettivo che ha coinvolto anche gli attori, è foriera di responsabilità civile in capo ai convenuti, in solido tra loro od in ragione delle rispettive responsabilità; condannare i convenuti, in solido tra loro od in ragione delle rispettive responsabilità al risarcimento del danno quantificato in € 30.000,00 per ciascun attore, o nella diversa somma ritenuta più giusta; 4) condannare i convenuti in via inibitoria a non reiterare per il futuro una condotta simile.

⁵⁵ Si veda la Sentenza pubblicata sul sito dell'ASGI: <https://www.asgi.it/asilo-e-protezione-internazionale/caso-asso-29-arriva-a-sentenza-la-libia-non-e-un-luogo-sicuro-dove-condurre-i-migranti/>

In un caso in cui, nonostante il reclamo della decisione cautelare da parte dell'amministrazione, si è arrivate a una decisione di merito di primo grado, le questioni relative alla procura sono state superate ed è stato stabilito il diritto della persona di entrare in Italia con un regolare visto di ingresso, a fronte della violazione degli obblighi di non-refoulement in capo all'Italia, per poter chiedere il riconoscimento del diritto alla protezione internazionale.

Secondo la giudice “le autorità italiane che hanno prestato ausilio e il comandante della nave commerciale italiana inviata sul posto, avrebbero dovuto comunque garantire che i naufraghi venissero sbarcati in un luogo sicuro, a prescindere dalla presenza di un ufficiale libico sulla nave e dal fatto che la richiesta di soccorso fosse venuta dalle autorità libiche.”⁵⁶ In virtù del “contatto qualificato” con i naufraghi, saliti a bordo di una nave battente bandiera italiana in acque internazionali, le autorità hanno violato l’obbligo di adottare misure per prevenire atti di tortura e trattamenti inumani: “lo Stato italiano avrebbe dovuto non offrire ausilio alla guardia costiera libica per sbarcare i naufraghi in Libia, ma assicurare il loro trasporto in un luogo sicuro, proprio nel momento in cui erano su una nave sottoposta alla sua giurisdizione”. Estremamente rilevanti per la decisione e per fondare la responsabilità italiana sono, in questo caso, il fatto che il mercantile battesse bandiera italiana e che sul posto fosse presente una nave della Marina Militare italiana.

⁵⁶ Si veda anche il commento pubblicato sul sito dell’ASGI: <https://www.asgi.it/sciabaca-oruka/libia-visto-ingresso-asso-29/>

Il caso Vos Triton del giugno 2021

Un'interpretazione estensiva del contatto qualificato

I FATTI

In questo caso un gruppo di naufraghi inizialmente soccorso dal mercantile Vos Triton battente bandiera di Gibilterra è stato trasferito su una motovedetta libica che lo ha ricondotto in Libia, grazie al coordinamento e al controllo costante del Centro di coordinamento del soccorso marittimo di Roma. Nonostante i fatti si siano svolti in acque internazionali (SAR libica) e con l'intervento di assetti navali battenti bandiera di Stati terzi, il Tribunale di Roma ha riconosciuto la giurisdizione e la responsabilità italiana in ragione del controllo esercitato dalle autorità italiane in tutte le fasi del soccorso (intercettazione) e ha reso così materialmente possibile il respingimento.

Il 12 giugno del 2021 un gruppo di 170 persone è partito da Zuwara su una piccola imbarcazione di legno diretta verso l'Italia. Nella notte tra il 13 e il 14 giugno, tuttavia, l'imbarcazione ha subito un'avaria e le persone a bordo hanno chiamato il numero di soccorso di Alarm Phone, una rete di attivisti che ha immediatamente diramato l'allerta a tutte le autorità nazionali, italiane, maltesi, tunisine e libiche. Alle 2:17, quando l'imbarcazione ha contattato Alarm Phone, si trovava in acque internazionali, a sole 6 miglia nautiche dalla zona SAR maltese, nell'area di ricerca e soccorso nominalmente di competenza libica. Il Centro Nazionale del Soccorso Marittimo ha confermato di aver ricevuto le comunicazioni via mail sull'imbarcazione in difficoltà sia da Alarm Phone sia da Frontex nella notte del 14 giugno e di essere riuscito a contattare il centro

di coordinamento congiunto di Tripoli (JRCC) solo diverse ore dopo. Il JRCC ha dichiarato di assumere il coordinamento dell'operazione, senza tuttavia confermare la presenza di assetti di soccorso in mare. Alcune ore dopo, il MRCC italiano ha contattato nuovamente il JRCC Tripoli chiedendo aggiornamenti e gli veniva riferito che una motovedetta libica, la "Zawiya", sarebbe diretta nella zona del soccorso.

Il JRCC ha quindi chiesto al MRCC italiano di verificare l'eventuale presenza di unità mercantili in grado di prestare soccorso. Il MRCC italiano ha inviato un messaggio INMARSAT alla nave Vos Triton e alla nave Vos Aphrodite informandole che nelle loro rispettive vicinanze vi era un'imbarcazione con circa 150 persone a bordo in difficoltà e poco dopo ha preso contatto diretto con la Vos Triton, la quale comunicava che si stava dirigendo verso l'imbarcazione in difficoltà e che sarebbero giunti ad intercettarla in circa 3 ore. Nelle ore successive, il MRCC italiano è rimasto in contatto costante con la Vos Triton.

Verso le 12 Seabird, l'aereo della ONG Sea-Watch, ha visto la nave mercantile Vos Triton, battente bandiera di Gibilterra, di proprietà e gestita dall'ufficio italiano della compagnia di navigazione olandese Vroon, che si avvicinava all'imbarcazione e si fermava a una certa distanza. L'imbarcazione era gravemente sovraffollata e le persone non avevano salvagenti. Alcune delle persone a bordo dell'imbarcazione si sono tuffate in acqua per raggiungere a nuoto il mercantile per

essere soccorse e solo allora sono iniziate le operazioni, che si sono concluse circa un'ora dopo, quando la Vos Triton è riuscita a legare con una cima l'imbarcazione e a trasferire le persone a bordo. Seabird ha provato numerose volte a mettersi in contatto con il mercantile, ricordandogli i doveri di soccorso e di conduzione dei naufraghi in un luogo sicuro. Il mercantile non ha mai risposto ai tentativi di contatto.

La Vos Triton ha iniziato a navigare verso sud. Il Comandante della Vos Triton, che si è mantenuto costantemente in contatto con il MRCC italiano, ha comunicato che le persone a bordo erano agitate per il timore di essere ricondotte in Libia. Il MRCC italiano gli ha comunicato di interrompere la navigazione per prevenire incidenti e di rimanere in attesa di ulteriori informazioni. In seguito, il MRCC è stato nuovamente contattato dal Comandante sempre in relazione all'agitazione delle persone soccorse. A quel punto la motovedetta libica era a circa un'ora di navigazione dalla Vos Triton e solo allora il MRCC ha riferito al Comandante di valutare cosa fare per gestire la situazione e che, in caso di problemi di ordine pubblico, avrebbe potuto decidere di fare rotta verso l'Italia. Poco dopo la motovedetta Zawiya ha raggiunto la Vos Triton e preso a bordo i naufraghi per ricondurle a Tripoli. All'arrivo al porto, gli uomini sono stati condotti nel centro di detenzione di Garian dove hanno subito trattamenti inumani e degradanti.

IL CONTENZIOSO

Grazie al lavoro di testimonianza e ricostruzione svolto da Alarm Phone e Sea-Watch, che sono stati alleati essenziali per la preparazione della causa, è stato possibile ricostruire i fatti, sebbene inizialmente il ruolo del MRCC italiano non fosse completamente chiaro: molte informazioni sono emerse in corso di causa e hanno confermato la ricostruzione delle organizzazioni della società civile.

Il lavoro del JLProject ha permesso di entrare in contatto con due persone respinte, una che si trovava in Libia e l'altra in Sudan, dove era stata rimpatriata, e stabilire con loro la relazione che ha portato alla presentazione delle richieste di visto di ingresso.

Uno dei due ricorsi presentati a seguito del rifiuto delle ambasciate di rilasciare i visti è ancora in corso: la questione della procura, presa in video a causa dell'impossibilità per la persona di recarsi da un notaio per via del conflitto in corso in Sudan, è stata rimessa alla Corte di Cassazione.

Nel secondo caso, al contrario, il ricorso presentato davanti al Tribunale Civile di Roma, con contestuale istanza cautelare, in cui si chiedeva l'accertamento del diritto al rilascio di un visto d'ingresso in Italia, previo accertamento dell'illegittimità del diniego opposto dall'Ambasciata d'Italia a Tripoli, ha visto l'istanza cautelare accolta nel novembre del 2024. La Corte ha ordinato al Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale e all'Ambasciata d'Italia a Tripoli "il rilascio urgente entro cinque giorni del visto d'ingresso per motivi umanitari, ovvero di provvedere in altro modo ritenuto idoneo a consentire l'immediato ingresso del ricorrente nel territorio dello Stato italiano"⁵⁷.

La giurisdizione italiana e la responsabilità delle autorità del nostro Paese sono state riconosciute nonostante i fatti di causa si fossero svolti in acque internazionali con il coinvolgimento materiale di due navi battenti bandiera non italiana. Il Tribunale di Roma ha riconosciuto infatti la centralità del ruolo delle autorità italiane nell'organizzazione del respingimento e, quindi, la loro responsabilità nei confronti del ricorrente. In particolare, il Tribunale ha riconosciuto che le azioni ed

⁵⁷ La decisione è disponibile sul sito dell'ASGI unitamente a un commento della vicenda: <https://www.asgi.it/sciabaca-oruka/vos-triton-italia-responsabile-respingimento-delegato-libia/>

omissioni del MRCC di Roma sono state idonee a fondare una “relazione qualificata” tra il ricorrente e l’Italia e, quindi, il “diritto dello stesso ad una misura di riparazione delle violazioni dei diritti umani fondamentali subite in conseguenza della condotta italiana, nella fattispecie consentendone l’ingresso in Italia”.

È di fondamentale importanza il passaggio motivazionale in cui si afferma che “è di piena evidenza, alla luce di tutto ciò, che il ruolo svolto dalle autorità italiane nell’evento di cui si tratta, (se non di vero coordinamento sostanziale, almeno certamente) di supporto all’intera operazione in quanto in contatto costante con il mezzo intervenuto - il quale ad esse si rivolgeva per averne istruzioni e alle loro disposizioni obbediva (come a quella di fermare la navigazione), per quanto dalle stesse espressamente dichiarato, nella piena consapevolezza che un’imbarcazione sovraffollata fosse in avaria in alto mare e che i naufraghi, ove raccolti dalle autorità libiche, sarebbero stati condotti in Libia e qui esposti a rischi concreti per la propria vita ed incolumità - , ha posto tali autorità nella posizione di responsabilità di garantire il salvataggio di tutti i naufraghi, compreso l’odierno ricorrente, dal recupero in mare fino allo sbarco in un luogo sicuro, quale la Libia non poteva e non può in nessun caso essere considerato”. E ancora, il Tribunale ha riconosciuto l’esistenza di obblighi positivi dell’Italia nelle circostanze del caso: “le autorità italiane disponevano, in definitiva, delle informazioni e di un grado di coinvolgimento sufficienti a renderle capaci di garantire il salvataggio dei naufraghi tra i quali si trovava l’odierno ricorrente, assicurandone l’approdo in un luogo in cui la loro vita fosse fuori pericolo. Le norme internazionali che l’Italia si è obbligata a rispettare esigevano, infatti, che esse agissero con ogni mezzo per realizzare tale scopo, impedendo il refoulement in Libia. Non adempiendovi, come invece hanno fatto nel caso di specie, le autorità italiane si sono rese responsabili di una violazione del diritto internazionale a

danno del ricorrente, almeno per omissione, e hanno concorso a determinare il respingimento illegittimo e i gravissimi abusi che questi ha subito in Libia”. Questa decisione è di fondamentale importanza in quanto svela il tentativo costante delle autorità italiane di agire “per conto” della Libia, scaricando su quest’ultima la responsabilità civile e penale per le violazioni commesse, un meccanismo tipico delle politiche di esternalizzazione e alla base dello stesso Memorandum Italia-Libia del febbraio 2017.

Conclusioni

Oltre le politiche di respingimento, i visti come strumento per la giustizia globale e l'ottemperanza agli obblighi assunti in ambito internazionale.

Il contenzioso fin qui sviluppato ha mostrato come lo strumento del visto d'ingresso sia essenziale nella costruzione di uno sguardo alternativo sulla mobilità: la rivendicazione del diritto a un viaggio sicuro, all'ingresso per la richiesta di protezione permettono di compiere una operazione di disvelamento delle responsabilità delle autorità statali e di ricostruzione dei loro obblighi. Obblighi di agire in protezione, nel contesto del Mediterraneo centrale ma non solo.

In chiusura di questa guida vogliamo citare il lavoro svolto da alcuni gruppi di avvocati all'interno dell'ASGI in relazione alle richieste di visti d'ingresso per le persone provenienti dalla Striscia di Gaza. Nelle circostanze eccezionalmente drammatiche dell'aggressione israeliana, sono state presentate una serie di istanze per consentire la fuga dalla Striscia di famiglie palestinesi.

L'esito di queste azioni è da un punto di vista giuridico estremamente interessante.

Il Tribunale civile di Roma ordina il rilascio di un visto d'ingresso al fine di accedere alla protezione in quanto misura che l'Italia è tenuta ad attivare in ottemperanza degli obblighi imposti dalla Convenzione per la prevenzione e la repressione del crimine di genocidio del 1948 e dalla l. 962 del 1967 adottata come previsto dall'art. 5 della Convenzione, tra cui il dovere di prevenzione e repressione del genocidio e di protezione delle vittime. Secondo la Corte la situazione nella Striscia di Gaza "imponesse allo Stato italiano un obbligo di mezzi

rafforzato di attivarsi per consentire la presentazione e il rilascio dei visti in questione, adoperandosi effettivamente per le vie diplomatiche per la materiale consegna e messa in salvo dei richiedenti."

Il Tribunale ordinario, con l'ordinanza 41193/2025, ha concluso che nella circostanza in analisi l'ottemperanza al dovere di protezione avviene attraverso il rilascio del visto. "La sussistenza di un obbligo così stringente, pertanto, elide ogni discrezionalità nel rilascio del visto, trasformando la facoltà in un vero e proprio dovere giuridico di agire per la protezione dei ricorrenti"⁵⁸ poiché "[d]i fronte al rischio di un danno irreversibile alla vita [...] la mancata attivazione del potere discrezionale dello Stato si traduce in una condotta omissiva che nega la protezione dovuta e si configura come un respingimento indiretto, violando il principio di non refoulement e il diritto alla vita (art. 2 della CEDU)". La discrezionalità dell'amministrazione in relazione al rilascio dei visti viene quindi meno poiché sono in gioco "obblighi internazionali inderogabili e principi costituzionali supremi, che impongono la tutela dei diritti fondamentali".

Inoltre, a differenza di quanto avvenuto per il contenzioso esaminato in precedenza, la Corte ha ordinato all'amministrazione il rilascio

⁵⁸ Tribunale Civile di Roma, Sezione diritti della persona e immigrazione civile, Ordinanza n 41193/2025 del 10 settembre 2025, consultabile online: https://static-r.giuffre.it/EDITORIALI/127/4bis.Tribunale%20Roma_GAZA%20visti%20umanitari.pdf

di visti per motivi umanitari ex art. 25 del Regolamento (CE) 810/2009 (Codice visti Schengen), trattando ampiamente i confini dell'utilizzo di tale visto a seguito di una vasta analisi della giurisprudenza a riguardo e ponendolo come presupposto necessario all'accesso al diritto d'asilo costituzionalmente tutelato. Nei casi visti in precedenza, i visti riportavano diciture generiche e il Tribunale si era limitato a ordinare al Ministero di "emanare tutti gli atti ritenuti necessari a consentire il suo immediato ingresso nel territorio dello Stato italiano" o il "rilascio di un visto di ingresso per motivi umanitari".

Questi ultimi esempi esprimono chiaramente il potenziale dei visti nel ricucire le filiere della responsabilità degli Stati, riportandoli ai loro obblighi di protezione e rispetto dei diritti, indicando con chiarezza l'agire necessario a rendere concreti e tangibili i diritti espressi in strumenti internazionali e nazionali.

La presente guida pratica è stata realizzata con il contributo della Heinrich-Böll-Stiftung Parigi Francia | Italia
Le opinioni e i pareri contenuti in questo documento non riflettono necessariamente quelli della Heinrich-Böll-Stiftung.

Pubblicato nel mese di dicembre 2025.