volerelaluna LA POLITICA PUNTOACAPO

Come l'Italia cancella il diritto di asilo

Autore: Gianfranco Schiavone

Il diritto d'asilo, sancito dall'art. 10 terzo comma della nostra Carta fondamentale quale diritto soggettivo dello straniero «nel cui paese sia impedito l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana» si sostanzia innanzitutto nella possibilità concreta ed effettiva di chiedere asilo alla Repubblica: alle sue frontiere o nel suo territorio. Se non si garantisce la possibilità di accesso nello Stato il diritto d'asilo non esiste; viene annullato alla radice. Tutto ciò è così evidente da non avere bisogno di ulteriore approfondimento né sembra immaginabile una prassi che si ponga in violazione di tale principio. Ebbene in questi mesi è accaduto che, con tenacia, il Governo (quello in carica, non quello precedente, noto per le sue posizioni estreme) abbia tentato di impedire alla radice l'esercizio del diritto d'asilo negando il diritto di potere chiedere asilo.

Procediamo con ordine. Da metà maggio 2020, ancora dunque nella prima fase della pandemia da Covid-19, sul confine terrestre italo-sloveno nelle province di Gorizia e Trieste (e in quest'ultima in particolare), prende avvio un'intensa attività di polizia, coadiuvata anche da unità militari, finalizzata ad attuare delle "riammissioni informali" degli stranieri rintracciati in posizione irregolare appena passato il confine con la Slovenia. L'operazione viene presentata come un'importante operazione per la sicurezza dei confini realizzata grazie al ripristino di un accordo tra l'Italia e la Slovenia firmato a Roma nel lontano 3 settembre 1996 ed entrato in vigore il 1 settembre 1997 che consente la riammissione reciproca in forma semplificata degli stranieri rintracciati in posizione irregolare nell'area di confine. Il 28 maggio 2020 il Prefetto di Trieste dichiara alla stampa locale che «il migrante riammesso non viene privato della possibilità di fare richiesta d'asilo, in quanto la Slovenia fa parte dell'ambito europeo» ma diverse associazioni, tra cui l'ASGI (che già all'inizio di giugno sollecita l'intervento del Governo e dell'UNHCR) denunciano, inutilmente, che l'accordo di riammissione viene utilizzato per respingere i richiedenti asilo. Cosa sta succedendo diventa chiaro in seguito a una meritoria interrogazione urgente presentata dall'on. Riccardo Magi. Il 24 luglio 2020 a Montecitorio il Governo, rispondendo all'interrogazione, conferma di applicare l'accordo di riammissione al confine italo-sloveno «anche qualora sia manifestata l'intenzione di richiedere protezione internazionale». La sorprendente risposta entra anche nel dettaglio procedurale evidenziando che «si provvede alla registrazione delle istanze nei casi in cui sia manifestata la volontà di richiedere asilo nel corso delle interviste», precisando tuttavia che «qualora ricorrano i presupposti per la richiesta di riammissione e la stessa venga accolta dalle autorità slovene non si provvede all'invio in Questura per la formalizzazione dell'istanza di protezione». In tal modo non solo il diritto di presentare domanda di asilo in Italia dipende dalla scelta effettuata dagli unici attori in gioco (la polizia italiana e la polizia slovena) ma in caso di riammissione dello straniero in Slovenia, la manifestazione di volontà di chiedere asilo semplicemente "scompare" poiché l'interessato non è riammesso come richiedente (non si potrebbe farlo perché andrebbe applicata la procedura prevista dal regolamento Dublino III come si vedrà tra poco) bensì come

semplice irregolare. Il diritto d'asilo, inteso quale diritto di chiedere asilo, svanisce nel nulla come se ci trovassimo all'interno di un abile gioco di prestigio.

La prassi esposta è in radicale contrasto con la normativa italiana ed europea che prevede che gli Stati membri dell'UE sono tenuti a garantire il rispetto del diritto d'asilo, sancito dalla Convenzione di Ginevra del 1951, dalla Carta dei diritti fondamentali dell'UE (art. 18) e dall'insieme delle norme che compongono il sistema comune europeo sull'asilo . Gli Stati sono quindi obbligati a permettere a chiunque voglia richiedere asilo nei propri territori e alle frontiere, interne ed esterne, di poterlo fare, a informarlo sulla procedura d'asilo esistente in una lingua da lui/lei comprensibile, a esaminare ogni domanda in modo individuale e a dare l'opportunità di presentare un ricorso effettivo. L'art. 3 del Regolamento (UE) n. 2016/399 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 marzo 2016, che istituisce un codice unionale relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen), ne prevede l'applicazione «a chiunque attraversi le frontiere interne o esterne di uno Stato membro, senza pregiudizio […] dei diritti dei rifugiati e di coloro che richiedono protezione internazionale, in particolare per quanto concerne il non respingimento». Il successivo articolo 4, inoltre, dispone che «in sede di applicazione del presente regolamento, gli Stati membri agiscono nel pieno rispetto del pertinente diritto unionale, compresa la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, del pertinente diritto internazionale, compresa la convenzione relativa allo *status* dei rifugiati firmata a Ginevra il 28 luglio 1951, degli obblighi inerenti all'accesso alla protezione internazionale, in particolare il principio di *non-refoulement* (non respingimento), e dei diritti fondamentali. Conformemente ai principi generali del diritto unionale, le decisioni adottate ai sensi del presente regolamento devono essere adottate su base individuale». Ancora, l'art. 3 del Regolamento (UE) n. 604/2013 (noto come Regolamento Dublino III) prevede che «gli Stati membri esaminano qualsiasi domanda di protezione internazionale presentata da un cittadino di un paese terzo o da un apolide sul territorio di qualunque Stato membro, compreso alla frontiera e nelle zone di transito» e l'art. 4 stabilisce il diritto del richiedente protezione internazionale all'informazione sulle norme previste dal Regolamento stesso. Infine il successivo art. 13 stabilisce che «quando è accertato […] che il richiedente ha varcato illegalmente, per via terrestre, marittima o aerea, in provenienza da un paese terzo, la frontiera di uno Stato membro, lo Stato membro in questione è competente per l'esame della domanda di protezione internazionale». Tale norma esclude tassativamente un diritto degli Stati a riammettere nel paese confinante i richiedenti asilo prevedendo che la domanda di asilo sia sempre e comunque registrata nel Paese nel quale lo straniero manifesta la volontà di chiedere protezione e che la persona sia temporaneamente accolta nel territorio mentre è attivata la procedura prevista dal Regolamento Dublino per verificare quale sia il Paese competente a esaminare la domanda nel caso si ritenga che non sia l'Italia. Solo all'esito di tale complessa procedura, che prevede precise garanzie, il richiedente asilo verrà inviato nello Stato ritenuto competente.

L'applicazione di procedure di riammissione tra due Stati dell'Unione di cittadini stranieri

in condizioni di irregolarità di soggiorno appare possibile solo ai sensi dell'art. 6, par. 3 della Direttiva 2008/115/CE sui rimpatri degli stranieri in situazione di soggiorno irregolare, che consente a ogni Stato di non adottare una specifica decisione di rimpatrio per chi sia entrato illegalmente e sia "riconsegnato" per effetto di accordi bilaterali vigenti alla data di entrata in vigore della direttiva (cioè il 13 gennaio 2009). L'accordo italo-sloveno vi rientra ed è quindi in astratto applicabile. Esso, peraltro, precede la costruzione dell'imponente corpus legislativo in materia di protezione internazionale che oggi è identificato come "sistema unico d'asilo". Trattandosi di fonti sovraordinate è il contenuto delle citate Direttive e Regolamenti a costituire, in caso di dubbio, il parametro da adottare al fine di verificare se vi siano parti di detti accordi di riammissione o anche modalità applicative degli stessi in contrasto con il diritto dell'Unione s. A stretto rigore va anche osservato come l'Accordo non è mai stato ratificato dal Parlamento Italiano e quindi, ai sensi dell'art. 80 Costituzione, è un mero strumento operativo che non può introdurre modifiche o deroghe alle leggi vigenti o derivanti da fonti di diritto internazionale.

Torniamo a questo punto alla prassi adottata al confine terrestre italo-sloveno. Che cosa è successo dopo la sconcertante risposta del Governo italiano del 24 luglio con la quale lo stesso fa una sorta di rivendicazione ideologica delle prassi illegittime? Assolutamente nulla per molto tempo. Le riammissioni informali dei richiedenti asilo dall'Italia alla Slovenia sono proseguite nel silenzio e nell'indifferenza, per arrivare a riguardare, a fine dicembre 2020, circa 1.300 stranieri, in prevalenza afgani, iracheni, siriani, pachistani, iraniani (tutte nazionalità nelle quali è elevatissima la presenza di persone con un bisogno di protezione internazionale). Solo a seguito della pubblicazione del Rapporto annuale sul diritto d'asilo della Fondazione Migrantes e poi di alcune inchieste giornalistiche (a partire da quelle di Nello Scavo sull'*Avvenire* a dicembre 2020 e di *Repubblica* e altri quotidiani, sul finire del 2020) inizia a radicarsi la consapevolezza della enorme gravità delle violazioni di legge che l'Italia stava commettendo.

In questo cupo scenario è intervenuta nei giorni scorsi, in un procedimento cautelare ai sensi dell'art. 700 codice procedura civile, una limpida ordinanza del Tribunale di Roma (giudice Silvia Albano) che assume un valore particolare. L'ordinanza si pronuncia sul ricorso presentato da un giovane pakistano che nel luglio 2020 ha tentato inutilmente di presentare domanda di asilo appena fermato nei pressi della frontiera italo-slovena a Trieste e da lì è stato riammesso in Slovenia (da dove è stato riammesso in Croazia e quindi rigettato, con uso della violenza e senza alcuna procedura di legge, in Bosnia Erzegovina) e dichiara l'illegittimità della riammissione anzitutto perché realizzata «senza che venga emesso alcun provvedimento amministrativo» con la conseguenza che viene «sostanzialmente negato allo straniero di potere esercitare i suoi diritti e il diritto a un ricorso effettivo in violazione dell'art. 24 della Costituzione italiana, dell'art. 13 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo e dell'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea». Il Tribunale affronta quindi il nodo più delicato della questione riconoscendo l'esistenza di un meccanismo di "riammissioni a catena" e afferma che «lo Stato italiano aveva tutti gli elementi provenienti da fonti affidabili, certi e

documentati, per sapere che la riammissione in Slovenia aveva una elevatissima probabilità di comportare per lo straniero il suo respingimento in Croazia e poi in Bosnia e il rischio concreto di subire trattamenti inumani e degradanti». Anche alla luce dell'analisi delle fonti internazionali disponibili, che vengono puntualmente richiamate, il Tribunale conclude che «la condotta delle autorità italiane è stata posta in essere in contrasto con obblighi di diritto interno, anche di rango costituzionale, e di diritto internazionale». Dal momento che «l'art. 10 comma 3 della Costituzione trova diretta applicazione e si declina come possibilità di accedere al territorio per proporre domanda di protezione internazionale», il Tribunale, nel riconoscere il diritto del ricorrente, «ordina alle amministrazioni competenti di emanare tutti gli atti ritenuti necessari a consentire il suo immediato ingresso nel territorio dello Stato italiano».

Al momento di questa riflessione non è chiaro quale sarà l'evoluzione della situazione. Il Governo italiano si è, infatti, trincerato nel silenzio e ha fatto sapere che le riammissioni sono al momento sospese. Si tratta di una dichiarazione alquanto ambigua che non comporta alcun impegno politico per il futuro, come invece sarebbe stato lecito attendersi. La sorprendente storia delle riammissioni informali a catena che ha coinvolto anche l'Italia evidenzia ancora una volta quanto sia fragile, in qualunque contesto politico, la tutela dei diritti fondamentali dei soggetti più deboli e come il rischio di drammatici arretramenti del nostro stato di diritto sia sempre elevato e concreto.