

RACCOMANDAZIONI dell'UNHCR
relative all'esecuzione della sentenza
della Grande Camera della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo
nel procedimento *Hirsi Jamaa e altri c. Italia*
(Sentenza del 23 febbraio 2012, Ricorso n. 27765/09)

Introduzione. Queste raccomandazioni, indirizzate al Governo italiano, vengono presentate nell'ambito della supervisione sull'esecuzione della sentenza della Grande Camera della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (di seguito "la Corte") nel procedimento *Hirsi Jamaa e altri c. Italia* (Ricorso n. 27765/09) da parte del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa.

L'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ha assegnato all'UNHCR il mandato di assicurare protezione internazionale ai rifugiati e, di concerto con i governi, di promuovere la ricerca di soluzioni al problema dei rifugiati.¹ Al paragrafo 8 dello Statuto dell'UNHCR, che conferisce all'Organizzazione la responsabilità di vigilare sull'applicazione delle convenzioni internazionali per la protezione dei rifugiati², si affianca l'articolo 35 della Convenzione del 1951 relativa allo Status dei Rifugiati (di seguito "Convenzione del 1951")³, che obbliga gli Stati contraenti a cooperare con l'UNHCR nell'esercizio delle proprie funzioni, ivi incluso, in particolare, il compito di sorveglianza sull'applicazione delle disposizioni della Convenzione del 1951.

In conformità con la responsabilità di supervisione propria dell'Organizzazione e alla luce degli obblighi dell'Italia derivanti dal diritto internazionale in materia di rifugiati, l'UNHCR si propone inoltre di assistere il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa nella valutazione delle misure necessarie per l'esecuzione della presente sentenza. L'UNHCR è intervenuto presso la Corte, in qualità di parte terza, nell'ambito del procedimento in oggetto.⁴

1. **Risarcimento.** L'UNHCR raccomanda al Governo italiano di adottare ogni iniziativa utile, anche tramite le proprie rappresentanze diplomatiche e consolari, a rintracciare i ricorrenti ancora irreperibili anche al fine di provvedere al versamento delle somme dovute a titolo di risarcimento per danno non patrimoniale, nonché per le spese e i costi sostenuti. Inoltre, è auspicabile provvedere alla liquidazione di suddette somme attraverso procedure semplificate, in particolare per i ricorrenti che risiedono all'estero.
2. **Misure individuali volte a prevenire il respingimento.** Si raccomanda inoltre al Governo italiano di intraprendere ogni possibile azione al fine di garantire che i ricorrenti

¹ *Statuto dell'Ufficio dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati*, Risoluzione dell'Assemblea Generale dell'ONU n. 428(V), Allegato, Doc. A/1775, 1950, paragrafo 1, disponibile (nella versione italiana) al seguente link: http://www.unhcr.it/cms/attach/editor/PDF/statuto_unhcr.pdf

² *Ibidem*, paragrafo 8(a).

³ Convenzione del 1951 relativa allo Status dei Rifugiati, 189 U.N.T.S. 137, disponibile (nella versione italiana) al seguente link: <http://www.unhcr.it/cms/attach/editor/PDF/Convenzione%20Ginevra%201951.pdf>.

⁴ UNHCR, *Written Submission by the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees in the case of Hirsi and Others v. Italy (Osservazioni scritte presentate dall'Ufficio dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati sul Caso di Hirsi e altri c. Italia)*, 29 marzo 2011, Ricorso n. 27765/09, disponibile (in inglese) al seguente link: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4d92d2c22.html>; UNHCR, *Oral intervention at the European Court of Human Rights - Hearing of the case Hirsi and Others v. Italy (Intervento orale presso la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo – Udienza sul caso Hirsi e altri c. Italia)*, 22 giugno 2011, Ricorso n. 27765/09, disponibile (in inglese) al seguente link: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4e0356d42.html>.

- ovunque essi si trovino attualmente - non siano esposti al rischio di subire trattamenti contrari all'articolo 3 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo (CEDU) o di misure di rimpatrio forzato arbitrario o di refoulement. Ove necessario ed opportuno, il Governo italiano dovrebbe garantire ai ricorrenti la possibilità di raggiungere l'Italia in modo regolare e sicuro e, qualora richiesto, di accedere alla procedura di asilo.

3. **Pubblicazione e distribuzione della sentenza.** La sentenza della Grande Camera della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo è già stata tradotta in italiano e pubblicata sul sito internet del Ministero della Giustizia. Si raccomanda al Governo italiano di diffondere la sentenza anche tra tutte le autorità coinvolte in operazioni di soccorso in mare o di intercettazione, nonché alle Questure e Prefetture-UTG ubicate nelle aree interessate dall'arrivo dei flussi migratori misti via mare. Considerando la portata più ampia dei principi enunciati dalla Corte, si raccomanda inoltre di estendere la distribuzione della sentenza della Corte a tutte le autorità competenti per il controllo delle frontiere esterne.
4. **Misure di tutela negli accordi con la Libia.** L'UNHCR raccomanda che negli accordi di riammissione e di cooperazione finalizzati, *inter alia*, al contrasto dell'immigrazione irregolare, siano inserite misure di tutela che assicurino il rispetto effettivo dei diritti umani fondamentali di tutte le persone interessate, nonché una protezione adeguata per i richiedenti asilo e i rifugiati, in particolare per quanto concerne il principio di *non-refoulement*. Ai fini dell'esecuzione della sentenza della Corte, si invita il Governo italiano a promuovere modifiche agli attuali accordi con la Libia affinché siano inserite in maniera esplicita tali misure di tutela. Clausole analoghe dovrebbero inoltre essere inserite nel Decreto del Ministero dell'Interno del 14 luglio 2003 "*Disposizioni in materia di contrasto all'immigrazione clandestina*".
5. **Informazioni relative all'accesso alla procedura d'asilo.** L'UNHCR invita il Governo italiano a porre in essere misure efficaci affinché le persone soccorse o intercettate in alto mare siano adeguatamente informate sulla possibilità di chiedere protezione internazionale. La mancanza di informazioni, sottolinea la Corte, rappresenta un serio ostacolo all'accesso alla procedura d'asilo. *A fortiori*, andrebbe quindi assicurato l'effettivo accesso all'informazione prima dell'eventuale adozione di provvedimenti di respingimento, rinvio o altra forma di allontanamento.

L'attuale legislazione italiana contiene già disposizioni relative all'accesso all'informazione. L'articolo 11, comma 6 del D.Lgs. 286/98 prevede l'istituzione, presso i valichi di frontiera, di servizi di accoglienza anche "*al fine di fornire informazioni e assistenza agli stranieri che intendano presentare domanda di asilo*". L'UNHCR, in considerazione dell'importanza fondamentale che la Corte generalmente attribuisce all'accesso all'informazione, raccomanda che questo tipo di servizio – attualmente previsto, in base alla legge, solo ai valichi di frontiera - venga esteso a tutte le aree interessate dall'arrivo di persone che raggiungono l'Italia nel quadro di flussi migratori misti via mare. Tale ampliamento rappresenterebbe inoltre l'istituzionalizzazione delle buone prassi sviluppate nell'ambito del progetto Praesidium, operante sotto l'egida del Ministero dell'Interno ormai da anni.

I servizi di informazione dovrebbero inoltre essere resi disponibili a tutte le persone potenzialmente bisognose di una forma di protezione internazionale, e non soltanto a coloro che hanno già espresso in maniera esplicita l'intenzione di chiedere asilo.

L'ampliamento di tali servizi di informazione non rappresenterebbe soltanto un'importante forma di tutela per le persone bisognose di protezione, ma costituirebbe anche un utile strumento a supporto delle Autorità nell'adempimento degli obblighi derivanti dalla normativa nazionale, europea ed internazionale, tra cui il rispetto del principio del *non-refoulement*.

6. **Forma della domanda d'asilo.** Al fine di agevolare l'individuazione dei richiedenti asilo e di garantirne l'accesso alla procedura per il riconoscimento della protezione internazionale, l'UNHCR suggerisce che quanto previsto dall'art. 10 del *Manuale pratico per le guardie di frontiera* ("*Manuale Schengen*") del 6 novembre 2006, elaborato dalla Commissione Europea, vengo addotato come punto di riferimento per le Autorità competenti. L'Articolo 10.1 di detto Manuale recita: "*Un cittadino di un paese terzo deve essere considerato un richiedente asilo/protezione internazionale se esprime in un qualsiasi modo il timore di subire un grave danno facendo ritorno al proprio Paese di origine o nel Paese in cui aveva precedentemente la dimora abituale. L'intenzione di chiedere protezione non deve essere manifestata in una forma particolare. Non occorre che la parola "asilo" sia pronunciata espressamente; l'elemento determinante è l'espressione del timore di quanto potrebbe accadere in caso di ritorno.*" Sarebbe quindi auspicabile, ai fini pratici, che tutte le Autorità competenti, comprese la Polizia di Frontiera, la Guardia di Finanza e la Guardia Costiera, ricevano istruzioni che richiamino esplicitamente tale definizione.
7. **Formazione.** L'UNHCR raccomanda che il personale che per primo viene a contatto con i migranti riceva istruzioni e formazione adeguata a far emergere eventuali bisogni di protezione internazionale. Si raccomanda inoltre che le Autorità competenti siano periodicamente aggiornate sulla situazione nei paesi di origine e di transito pertinenti, in particolare sulle condizioni di sicurezza e sul rispetto dei diritti umani. L'UNHCR ribadisce la propria disponibilità a collaborare con le Autorità Italiane nel progettare e realizzare moduli di formazione sulla protezione internazionale dei rifugiati.
8. **Obbligo positivo di individuare bisogni di protezione.** Sulla base delle indicazioni fornite nella sentenza della Grande Camera della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo e alla luce di quanto previsto dalla normativa nazionale, europea e internazionale, l'UNHCR esorta le Autorità competenti a valutare l'eventuale presenza di motivi ostativi al respingimento, al rinvio o ad altra forma di allontanamento verso un paese terzo che potrebbe potenzialmente non essere sicuro per la persona o le persone in questione. Infatti, qualora fonti autorevoli documentino, rispetto al paese verso il quale si intende effettuare il rinvio, una situazione "*ben nota*" di violazioni "*sistematiche*" dei diritti umani, caratterizzata in particolare dalla mancanza di rispetto per il principio di *non-refoulement* e l'assenza di una protezione effettiva, si realizza un'inversione dell'onere della prova, per cui è lo Stato che esegue l'operazione di respingimento/rinvio/allontanamento ad avere l'obbligo positivo di verificare l'inesistenza di eventuali rischi per gli individui in questione.⁵

Questo principio deve essere applicato anche nel contesto di operazioni di salvataggio in alto mare. A tale riguardo si potrebbe prendere come punto di riferimento quanto raccomandato dall'Organizzazione Internazionale Marittima (IMO) che, a seguito degli emendamenti alle Convenzioni per la Sicurezza della Vita in Mare (SOLAS) e sulla

⁵ Si veda Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, *Hirsi Jamaa e altri v. Italia* (Ricorso n. 27765/09), Sentenza della Grande Camera del 23 febbraio 2012, paragrafi 123, 125, 126, 131-135, disponibile (in italiano) al seguente link: http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_20_1.wp?previousPage=mg_1_20&contentId=SDU743291

Ricerca e il Soccorso in Mare (SAR) adottati nel 2004, ha elaborato delle linee guida (cf. Risoluzione MSC. 167/78) che si riferiscono, tra l'altro, anche alla particolare situazione di richiedenti asilo salvati in mare. Infatti, il paragrafo 6.17 di questa risoluzione raccomanda che dovrebbe essere evitato lo sbarco di richiedenti asilo e rifugiati recuperati in mare in territori nei quali la loro vita e la loro libertà sarebbero minacciate.

9. **Divieto di espulsioni collettive (Articolo 4 del Quarto Protocollo della CEDU).** La valutazione dei bisogni di protezione, da effettuarsi prima che siano adottate misure di respingimento o di rinvio o comunque di allontanamento verso un paese terzo, deve avvenire, come previsto dalla Corte, *“sulla base di un esame ragionevole e oggettivo della situazione particolare di ciascuno”*.⁶ Va comunque rilevato che un tale esame individuale, per gli aspetti materiali e logistici che caratterizzano normalmente le operazioni di salvataggio o intercettazione in alto mare, molto difficilmente può essere svolto direttamente sulle navi. Inoltre, in questo contesto, anche le condizioni psicofisiche delle persone intercettate o salvate vanno tenute in considerazione. Al riguardo, il Comitato Europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o dei trattamenti inumani o degradanti (CPT), citato in sentenza, ha sottolineato come *“i sopravvissuti ad un viaggio in mare sono particolarmente vulnerabili e spesso in uno stato tale da impedire loro di poter esprimere immediatamente il desiderio di chiedere asilo”*.⁷

Pertanto, si raccomanda che tutte le operazioni e le procedure, come lo screening e l'accertamento dello status delle persone soccorse, che vadano oltre l'assistenza alle persone in pericolo, siano eseguite soltanto dopo lo sbarco in un luogo sicuro.

10. **Accesso ad un ricorso effettivo.** L'UNHCR ritiene che i requisiti di *“un esame indipendente e rigoroso”* e della *“possibilità di sospendere l'esecuzione della misura controversa”*⁸, stabiliti dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo in tema di ricorso effettivo ai sensi del combinato disposto dell'articolo 13 e articolo 3 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, in pratica non possano essere soddisfatti nel corso di operazioni di soccorso o di intercettazione in mare. Nell'ambito di tali operazioni non dovrebbero essere eseguite misure di respingimento, rinvio o di allontanamento – ovvero misure dalle conseguenze potenzialmente irreparabili - e quindi alle persone che sostengono di essere bisognose di protezione internazionale e/o esprimono il timore di subire persecuzioni in caso di ritorno dovrebbe essere garantito l'accesso al territorio.

Rappresentazione Regionale dell'UNHCR per il Sud Europa
24 agosto 2012

⁶ Ibidem, par. 166.

⁷ Ibidem, par. 36; Comitato Europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o dei trattamenti inumani o degradanti, *Report to the Italian Government on the visit to Italy carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 27 to 31 July 2009 (Rapporto indirizzato al Governo italiano concernente la visita in Italia del Comitato Europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o dei trattamenti inumani o degradanti (CPT) dal 27 al 31 luglio 2009)*, paragrafo 32, disponibile (in inglese) al seguente link: <http://www.cpt.coe.int/documents/ita/2010-inf-14-eng.pdf>.

⁸ Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, *Hirsi Jamaa e altri v. Italia* (v. sopra alla nota n.5), di cui si vedano i paragrafi 198 e 199 contenenti ulteriori riferimenti alla giurisprudenza della Corte.