

**N. R.G. 56420/2020****TRIBUNALE ORDINARIO di ROMA  
SEZIONE DIRITTI DELLA PERSONA E IMMIGRAZIONE**

In composizione monocratica, nella persona della Giudice dott.ssa Silvia Albano ha pronunciato la seguente

**ORDINANZA**

Nel procedimento cautelare ai sensi dell'art 700 c.p.c. iscritto al n. r.g. 56420/2020, vertente

**TRA**

, nato in Pakistan, il 4.8.1993, cittadino pakistano, con il patrocinio dell'Avv. CATERINA BOVE, del Foro di Trieste, e dell'Avv. ANNA BRAMBILLA, del Foro di Milano;

- ricorrente -

**E**

**MINISTERO DELL'INTERNO**, in persona del Ministrp p.t.;

- resistente contumace -

**Ragioni di fatto e di diritto della decisione**

Con ricorso ai sensi dell'art 700 c.p.c. parte ricorrente ha chiesto: *“accertare il diritto del sig. . a presentare domanda di protezione internazionale in Italia ed ordinare alle amministrazioni competenti di emanare tutti gli atti ritenuti necessari a consentire il suo ingresso nel territorio dello Stato italiano al fine di accedere alla procedura di esame della domanda di protezione internazionale, in diretta applicazione dell'art. 10 comma 3 Cost., stante l'illiceità/illegittimità per le ragioni esposte in ricorso della condotta materiale delle autorità italiane consistita nell'aver riammesso il ricorrente in Slovenia.”.*

Esponiva che nella metà di luglio 2020 aveva raggiunto l'Italia alla frontiera di Trieste dopo un durissimo viaggio attraverso la cd. “rotta balcanica” subendo violenze e trattamenti inumani al confine croato; che essendo fuggito dal proprio paese avendo subito persecuzioni a causa del proprio orientamento sessuale, appena giunto in Italia aveva manifestato la volontà di proporre domanda di protezione internazionale; che nel giro di poche ore era stato respinto verso la Slovenia, in assenza di alcun provvedimento, poi verso la Croazia e successivamente in Bosnia Erzegovina, ove si trovava tuttora sprovvisto di accoglienza e di alcun tipo di supporto; che anche nel corso del respingimento a catena aveva subito violenza dalle autorità slovene e torture e trattamenti inumani dalle autorità croate e che in nessuno di questi due paesi aveva potuto proporre domanda di protezione internazionale.

Precisava che era arrivato in Italia con un gruppo di pakistani tutti intenzionati a chiedere la protezione internazionale e mentre alcuni volontari prestavano loro soccorso, provvedendo anche a medicargli le ferite, erano stati avvicinati da alcune persone in abiti civili qualificatisi come poliziotti che avevano posto loro domande sul percorso migratorio, tutti avevano risposto in ordine alla loro provenienza manifestando la volontà di chiedere asilo; che erano stati portati in una stazione di polizia dove gli erano stati fatti firmare alcuni documenti in italiano, gli erano stati sequestrati i telefoni ed erano stati ammanettati, poi caricati su un furgone e portati in una zona collinare (evidentemente sul confine sloveno)



e intimati, sotto la minaccia di bastoni, di correre dritti davanti a loro, dando il tempo della conta fino a 5; che dopo circa un chilometro erano stati fermati dagli spari della polizia slovena che li aveva arrestati e caricati su un furgone; arrivati alla stazione di polizia il ricorrente più volte aveva manifestato la volontà di chiedere protezione internazionale; che erano stati chiusi in una stanza per la notte senza cibo, acqua e possibilità di accesso ai servizi igienici; che erano stati poi condotti in un posto di polizia al confine con la Croazia dove erano stati fatti sdraiare a terra e ammanettati con fascette di plastica con le mani dietro la schiena, perquisiti, presi a calci e colpiti con manganelli; che gli era stato quindi fatto attraversare il confine ed erano stati presi in consegna dalla polizia croata, picchiati dagli agenti con manganelli avvolti dal filo spinato e presi a calci sulla schiena; che erano stati di nuovo caricati su un furgone e giunti a destinazione avevano nuovamente ribadito la volontà di chiedere asilo, ma erano stati portati sul confine con la Bosnia, dove gli agenti avevano cominciato un conto alla rovescia terminato il quale avevano iniziato a colpirli e a spruzzare loro addosso spray al peperoncino aizzando il pastore tedesco che era con loro che li aveva inseguiti cercando di morderli. Giunto in Bosnia era stato portato al campo di Lipa dove gli era stato detto che non c'era posto ed era quindi stato portato in aperta campagna e lasciato lì. Era giunto a Sarajevo dove aveva trovato riparo in un immobile abbandonato e semi distrutto dalla guerra .

Parte ricorrente ha prodotto fotografie dei segni lasciati sul suo corpo dai trattamenti e torture subite; fotografie del rudere ove aveva trovato riparo; rapporto della ONG Border Violence Monitoring Network che aveva raccolto la storia del ricorrente pubblicandola sul suo sito corredata di fotografie; intervista del giornalista danese Martin Gottske al ricorrente pubblicata sul periodico danese Information; oltre a numerosa altra documentazione, tra cui: la risposta del Ministero degli Interni all'interrogazione parlamentare, articoli di giornale e fonti interne e internazionali che danno conto dei respingimenti a catena sulla cd rotta balcanica e i trattamenti ai quali vengono sottoposti i migranti.

Il Ministero dell'interno non si è costituito in giudizio.

\* \* \*

I trattamenti subiti dal ricorrente possono ritenersi provati secondo gli standard di prova necessariamente attenuati tipici dei procedimenti cautelari. Oltre che trovare riscontro nella documentazione depositata, il racconto del ricorrente trova riscontro nelle più autorevoli fonti internazionali e nella stessa risposta data dal Ministero degli Interni all'interrogazione parlamentare presentata in ordine alle prassi seguite in "attuazione" dell'accordo bilaterale di riammissione sottoscritto con la Slovenia nel 1996 e mai ratificato dal Parlamento italiano (entrambe in atti).

Nella sua risposta il Ministero precisa che *"...le procedure informali di riammissione in Slovenia vengono applicate nei confronti dei migranti rintracciati a ridosso della linea confinaria italo-slovena, quando risulti la provenienza dal territorio sloveno, **anche qualora sia manifestata l'intenzione di richiedere protezione internazionale** ..."* (sottolineatura della sottoscritta), uniche eccezioni per le persone vulnerabili o soggetti dai quali risulti dal sistema EURODAC che abbiano già presentato domanda in uno stato membro della UE o coloro a cui sia già stato riconosciuto lo status di rifugiato. Il Ministero prosegue affermando che *"L'esecuzione di tale tipologia di riammissione non comporta la redazione di un provvedimento formale, applicandosi per prassi consolidata le speditive procedure previste dal relativo accordo di riammissione, siglato tra l'Italia e la Slovenia il 3 settembre 1996" ... "Qualora ricorrano i presupposti*



*per la richiesta di riammissione e la stessa venga accolta della Autorità slovene non si provvede all'invito in Questura per la formalizzazione dell'istanza di protezione.*" (sottolineatura della sottoscritta).

La prassi adottata dal Ministero dell'Interno in attuazione dell'accordo bilaterale con la Slovenia e anche in danno dell'odierno ricorrente è illegittima sotto molteplici profili.

**1. L'Accordo bilaterale fra il Governo della Repubblica Italiana e il Governo della Repubblica di Slovenia** sulla riammissione delle persone alla frontiera, firmato a Roma il 3 settembre 1996, non è mai stato ratificato dal Parlamento italiano, ciò comporta che **non può prevedere modifiche o derogare alle leggi vigenti in Italia o alle norme dell'Unione Europea o derivanti da fonti di diritto internazionale** (cfr. art 80 della Costituzione Italiana).

Sono invece numerose le norme di legge che vengono violate dall'Autorità Italiana con la prassi dei cd. "respingimenti informali in Slovenia".

**1.1.** In primo luogo la riammissione avviene senza che venga emesso alcun provvedimento amministrativo.

Non vi è dubbio che il riaccompagnamento forzato in Slovenia incida sulla sfera giuridica dei soggetti interessati, con la conseguenza che in ossequio alla L. n. 241/90, artt. 2 e 3, il riaccompagnamento debba essere disposto con provvedimento amministrativo motivato, notificato al soggetto interessato e impugnabile innanzi all'autorità giudiziaria. L'Accordo di riammissione può quindi comportare che le operazioni avvengano con modalità semplificate, ma non può comportare deroghe a norme di legge vigenti con la conseguenza che un provvedimento amministrativo deve, comunque, essere adottato.

Inoltre, sostanziosamente in un respingimento o riaccompagnamento alla frontiera si tratta di provvedimento restrittivo della libertà personale per il quale è necessaria la preventiva convalida dell'autorità giudiziaria in attuazione dell'art. 13 della Costituzione come già previsto in generale per gli stranieri dagli artt 10 comma 2 bis e 13 comma 5 bis del D.lvo n. 286/1998. La Corte Costituzionale con la sentenza n. 105/2001, intervenendo sul controllo che deve operare il giudice della convalida del trattenimento dello straniero, afferma: *"questa Corte, fin dalla sentenza n. 2 del 1956, ha affermato che la traduzione del rimpatriando con foglio di via obbligatorio è misura incidente sulla libertà personale ... Infine, in una fattispecie assai vicina a quelle attuali, nella sentenza n. 62 del 1994, l'espulsione con accompagnamento alla frontiera a mezzo della forza pubblica dello straniero sottoposto a custodia cautelare o in espiazione di una pena detentiva, anche se residua, non superiore a tre anni, è stata ritenuta misura incidente sulla libertà personale, sulla premessa, non esplicitata, ma non per questo meno chiara, che il passaggio dalla condizione di detenzione ad altra misura coercitiva determinasse una diversità di grado e non di qualità, identica rimanendo, in entrambe le ipotesi, la natura del bene costituzionale coinvolto. ... è comunque la forza del precetto costituzionale dell'articolo 13 a imporre una accezione piena del controllo che spetta al giudice della convalida: un controllo che non può fermarsi ai margini del procedimento di espulsione, ma deve investire i motivi che hanno indotto l'amministrazione procedente a disporre quella peculiare modalità esecutiva dell'espulsione – l'accompagnamento alla frontiera – che è causa immediata della limitazione della libertà personale dello straniero e insieme fondamento della successiva misura del trattenimento."*

In assenza, poi, di un provvedimento impugnabile viene sostanzialmente negato allo straniero di poter 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 (sul punto le corti sovranazionali hanno avuto modo di pronunciarsi in diverse occasioni – v. Corte EDU, Abdolkhani Karmimnia contro Turchia, causa n. 30471/08, sentenza del 22 settembre 2009, che ha rilevato l'illegittimità di un'espulsione senza la notifica di un provvedimento motivato).

**1.2. In particolare il diritto al ricorso effettivo e la necessità di esame individuale delle singole posizioni** in ossequio all'art 19 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea che vieta le espulsioni collettive, è funzionale all'effettivo rispetto dell'art 3 della CEDU e dell'art 4 della CDFUE, al carattere assoluto del divieto di trattamenti inumani e degradanti e dell'obbligo di non respingimento in caso lo straniero possa correre il rischio di subire tali trattamenti (v. Corte Edu Grande Camera, Hirsi Jamaa e altri contro Italia, 23 febbraio 2012). Anche in considerazione dell'irreversibilità del danno conseguente la Corte Edu ha più volte affermato che dovrebbe essere prevista la possibilità di un effetto sospensivo del ricorso. La norma di cui all'art 3 della Convenzione EDU è, infatti, l'unica della Convenzione che non prevede eccezioni o deroghe, il divieto non trova impedimenti d'azione neppure in circostanze gravi quali la lotta al terrorismo o alla criminalità organizzata (v. Corte Edu, sentenza Chahal c. Regno Unito, del 7 luglio 1996) e sussiste la responsabilità anche nell'ipotesi in cui lo Stato membro abbia conoscenza (o sia ragionevole pensare che l'abbia) del fatto che il luogo di destinazione della persona allontanata non sia il primo paese (tappa intermedia), bensì un altro successivo (luogo definitivo), e che lì il rischio di condotte lesive dell'integrità e dignità della persona sia reale e attuale (v. sentenza Abdolkhani e Karimnia c. Turchia cit., Corte EDU M.S.S. c. Belgio e Grecia, grande camera 21 gennaio 2011).

Il carattere assoluto della norma si ricava dalla Convenzione stessa, dove all'art. 15 si fa espresso divieto di deroga, persino in caso di guerra o di pericolo pubblico che interessi la nazione.

Sul punto, anche in materia di divieto di respingimenti a catena, la giurisprudenza delle corti sovranazionali è molto ricca e si è pronunciata anche la Corte di Giustizia dell'Unione Europea in materia di trasferimenti in base al Regolamento di Dublino (Corte EDU Ilias e Ahmed c. Ungheria del 14 marzo 2017, Corte EDU causa Sharifi e Altri c. Italia E Grecia del 21 ottobre 2014, Corte EDU del 4 novembre 2014 Tarkel c. Svizzera, Corte EDU M.S.S. c. Belgio e Grecia cit., Corte di Giustizia (Grande Sezione) 19 marzo 2019 nella causa C 163/17, CGUE 16 febbraio 2017 causa C 578/16 PPU C.K., H.F., A.S. c. Slovenia, ecc.).

Proprio tale copiosa giurisprudenza ha indotto il legislatore dell'Unione Europea a introdurre nel nuovo testo del Regolamento di Dublino (Reg UE n. 604/2013, cd. Regolamento di Dublino III) l'art 3 che stanilisce tra l'altro: *“Qualora sia impossibile trasferire un richiedente verso lo Stato membro inizialmente designato come competente in quanto si hanno fondati motivi di ritenere che sussistono carenze sistemiche nella procedura di asilo e nelle condizioni di accoglienza dei richiedenti in tale Stato membro, che implicino il rischio di un trattamento inumano o degradante ai sensi dell'articolo 4 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, lo Stato membro che ha avviato la procedura di determinazione dello Stato membro competente prosegue l'esame dei criteri di cui al capo III per verificare se un altro Stato membro possa essere designato come competente”*

Gli stessi principi sono stati ribaditi anche dalla Corte di Cassazione Italiana (SSUU civili 8044/2018) che, in materia di trasferimenti in base al regolamento di Dublino afferma: *“ogni decisione di trasferimento impone all'autorità*



*amministrativa di valutare sia che le procedure di asilo e le condizioni di accoglienza nello Stato designato come competente non soffrano di «carenze sistemiche» (art. 3, par. 2 reg. Dublino III), sia, a prescindere dalla sussistenza di tali criticità generali, che suddetto trasferimento non comporti per il richiedente un rischio reale di subire trattamenti inumani o degradanti ai sensi dell'art. 4 della Carta dei diritti fondamentali dell'U.E., situazione la cui sussistenza è idonea vincere la presunzione (relativa) di sicurezza e pari rispetto dei diritti fondamentali negli Stati membri»;* e sono normativamente sanciti dall'art 19 commi 1 e 1.1. del D.lvo n. 286/1998, che esplicitamente vieta il trasferimento verso uno stato ove lo straniero rischi di essere inviato verso un altro stato in cui potrebbe subire persecuzioni, torture o trattamenti inumani e degradanti.

Lo Stato italiano non avrebbe dovuto dare corso ai respingimenti informali in mancanza di garanzie sull'effettivo trattamento che gli stranieri avrebbero ricevuto in Slovenia in ordine al rispetto dei loro diritti fondamentali, primi fra tutti il diritto a non subire trattamenti inumani e degradanti e quello di proporre domanda di protezione internazionale.

Come si avrà modo di analizzare compiutamente più avanti, il Ministero era in condizioni di sapere, in considerazione dei report e delle inchieste dei più importanti organi di stampa internazionali, dei report delle ONG maggiormente accreditate anche sul territorio, delle risoluzioni dell' UNHCR (v. documentazione depositata in atti) e da ultimo della lettera del 7 dicembre 2020 della Commissaria per i diritti umani del Consiglio d'Europa sulla situazione dei migranti in Bosnia, che la riammissione in Slovenia avrebbe comportato a sua volta la riammissione informale in Croazia e il respingimento in Bosnia, nonché che i migranti sarebbero stati soggetti ai trattamenti inumani e alle vere e proprie torture inflitte dalla polizia Croata.

Con la conseguenza che il Governo italiano deve ritenersi responsabile della violazione anche degli artt 3 e 13 art 4 protocollo 4 CEDU e 4 e 19 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea.

Nella causa Sharifi e Altri c. Italia e Grecia citata più sopra, l'Italia è stata condannata dalla Corte EDU per la riammissione non registrata e indiscriminata di stranieri verso la Grecia, sulla base dell'accordo bilaterale di riammissione concluso nel 1999, situazione del tutto sovrapponibile a quella in esame

**2.** L'Accordo con la Slovenia, come si è detto, deve essere necessariamente letto alla luce del diritto dell'Unione Europea sviluppatosi dopo la sua stipulazione, soprattutto non si può non tener conto dell'entrata in vigore della Carta dei Diritti dell'Unione Europea con il trattato di Lisbona del 1 dicembre 2009, che all'art 19 vieta le espulsioni collettive.

Sebbene l'art. 6, par. 3 della Direttiva 2008/115/CE sui rimpatri consenta ad ogni Stato di non adottare una specifica decisione di rimpatrio nei confronti di colui che sia entrato illegalmente nel territorio, bensì di riammettere lo straniero nello Stato confinante da cui proviene se sussistano accordi bilaterali tra gli Stati interessati (non più consentiti dopo l'entrata in vigore della direttiva), purché già vigenti alla data di entrata in vigore della direttiva stessa, lo Stato italiano nell'esecuzione dell'accordo è comunque vincolato dalla normativa interna anche costituzionale (art 13 della Costituzione). In via generale, poi, in ossequio alle norme sovranazionali sovraordinate, ha il dovere di tener conto e verificare la situazione concreta nella quale verrà immesso lo straniero, non potendo ignorare che come nel caso di specie ciò provocherà un respingimento a catena fuori dai confini dell'Europa attuato in violazione dei diritti fondamentali dello straniero. Soprattutto **la riammissione informale non può mai essere applicata nei**



**confronti di un RICHIEDENTE ASILO, senza nemmeno provvedere a raccogliere la sua domanda, con una prassi che viola la normativa interna e sovranazionale in materia.**

Infatti, sebbene l'obbligo di non refoulement di cui all'art 3 CEDU valga comunque per tutti gli stranieri e debba essere in ogni caso applicato anche per le riammissioni informali, il richiedente asilo gode in aggiunta di uno status cui sono collegati specifici diritti.

Invece, lo Stato Italiano afferma che le riammissioni avvengono senza distinzione tra richiedenti asilo e non, con la conseguenza che il richiedente asilo non gode né in Italia né in Slovenia di tale status, cui sono connessi una serie di diritti in capo al richiedente e obblighi per gli stati dell'Unione Europea, tutti normativamente previsti.

**2.1. La procedura di riammissione ha leso il diritto fondamentale del ricorrente di accedere alla procedura di riconoscimento della protezione internazionale.**

Il Ministero dell'Interno, rispondendo all'interrogazione parlamentare in proposito ha affermato che *“Qualora ricorrano i presupposti per la richiesta di riammissione e la stessa venga accolta della Autorità slovene non si provvede all'invito in Questura per la formalizzazione dell'istanza di protezione.”*

Tale prassi viola lo stesso contenuto dell'Accordo bilaterale con la Slovenia, posto che l'art 2 prevede che ciascuna parte contraente, richiesta dall'altra parte, si impegna a riammettere sul proprio territorio il cittadino di uno Stato terzo che non soddisfa o non soddisfa più le condizioni di ingresso o di soggiorno applicabili sul territorio della parte contraente richiedente, nella misura in cui è comprovato che tali cittadini sono entrati sul territorio di questa parte dopo aver soggiornato o essere transitati attraverso il territorio della parte contraente richiesta.

Infatti, il richiedente asilo, la cui domanda di protezione internazionale può essere espressa in forma orale (art 3 comma 1 D.P.R. 12 gennaio 2015 n. 21), giammai può essere considerato irregolare sul territorio, quindi non può ritenersi soggetto che non soddisfi le condizioni di soggiorno sul territorio italiano.

La legge prevede termini stringenti nei quali la domanda deve essere registrata (artt 3 e 26 D.lgvo n. 25/2008) dagli uffici di Polizia o Questure dal momento della manifestazione di volontà dello straniero, in attuazione dell'art 6 della direttiva 2013/31/UE (direttiva procedure), che obbliga gli stati membri a garantire un accesso effettivo alla procedura di esame e di riconoscimento della protezione internazionale (*“Gli Stati membri provvedono affinché chiunque abbia presentato una domanda di protezione internazionale abbia un'effettiva possibilità di inoltrarla quanto prima”*).

La Corte di Giustizia della UE ha più volte precisato che gli Stati membri devono assicurarsi che un richiedente abbia l'effettiva opportunità di presentare la domanda il più presto possibile e che le norme procedurali nazionali non devono rendere impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento giudiziario dell'Unione europea, così come non devono imporre normative che compromettano l'efficacia della Direttiva (CGUE, C- 104/10, Patrick Kelly c. Università statale di Irlanda (University College, Dublino), 21 luglio 2011).

Inoltre nel considerando 27 della direttiva procedure si afferma *“... i cittadini di paesi terzi e gli apolidi che hanno espresso l'intenzione di chiedere protezione internazionale sono richiedenti protezione internazionale, essi dovrebbero adempiere gli obblighi e godere dei diritti conformemente alla presente direttiva e alla direttiva 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione*



*internazionale . A tal fine, gli Stati membri dovrebbero registrare il fatto che tali persone sono richiedenti protezione internazionale.”*

Infatti, l’art 1 comma 2 del D.lvo n. 142/2015 (che costituisce attuazione della direttiva accoglienza 2013/33/UE) prevede che le misure di accoglienza si applichino dal momento della manifestazione di volontà di chiedere la protezione internazionale.

Dal momento della manifestazione di volontà, inoltre, il richiedente asilo ha diritto al rilascio di un permesso di soggiorno provvisorio per richiesta di asilo (art 4 D.lvo n. 142/2015), con la conseguenza che egli non può considerarsi irregolarmente soggiornante sul territorio o persona “*che non soddisfa o non soddisfa più le condizioni di ingresso o di soggiorno*” (art 2 accordo di riammissione).

Sulla base della normativa richiamata e in attuazione dell’art 10 comma 3 della Costituzione, una volta che lo straniero abbia manifestato la volontà di richiedere asilo, nemmeno può considerarsi irregolare l’ingresso sul territorio dello stato, anche se avvenuto in modo irregolare. La norma costituzionale è stata infatti declinata anche come diritto di accedere al territorio dello stato al fine di essere ammesso al riconoscimento della procedura internazionale (Cass. sent. n. 25028/2005), in quanto, come affermato dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione (sent 29460/2019), il diritto alla protezione internazionale “*è pieno e perfetto*” e “*il procedimento non incide affatto sull’insorgenza del diritto*” che “*nelle forme del procedimento è solo accertato...il diritto sorge quando si verifica la situazione di vulnerabilità*”.

**2.2. Dal momento, poi, in cui venga manifestata la volontà di richiedere la protezione internazionale deve necessariamente applicarsi la procedura prevista dal regolamento n. 604/2013 (Regolamento Dublino III) per la determinazione dello stato membro competente all’esame della domanda di protezione internazionale e un eventuale trasferimento in altro Stato UE può essere effettuato solo all’esito dell’espletamento di tale procedura.**

L’art 20 del Reg. 604/2013/UE rubricato “Avvio della procedura” prevede, infatti, che la procedura di determinazione dello Stato membro competente deve essere avviata non appena una domanda di protezione internazionale viene presentata per la prima volta in uno Stato membro.

L’art. 3 del Regolamento prevede altresì 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*”, mentre l’art. 4 stabilisce il diritto del richiedente protezione internazionale all’informazione sulle norme previste dal Regolamento stesso. All’art 13 prevede il caso in cui “*Quando è accertato, sulla base degli elementi di prova e delle circostanze indiziarie di cui ai due elenchi menzionati all’articolo 22, paragrafo 3, del presente regolamento, inclusi i dati di cui al regolamento (UE) n. 603/2013, 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*”. Questo non significa affatto che in questo caso il richiedente possa essere riammesso senza formalità nel paese di primo ingresso, perchè il Regolamento prevede che la domanda di asilo sia sempre e comunque registrata nel paese nel quale lo straniero manifesta la volontà di chiedere protezione, la persona sia temporaneamente accolta nel territorio mentre è attivata la procedura prevista dal Regolamento per verificare quale sia il paese competente ad esaminare la domanda, procedura che prevede precise



garanzie, anche perché la regola della competenza del paese di primo ingresso prevede diverse deroghe e non è affatto l'unica che determina lo Stato competente ad esaminare la domanda di protezione internazionale. Lo stato competente deve essere determinato, infatti, sulla base dei diversi criteri previsti dal Regolamento medesimo:

In primo luogo, come detto più sopra, l'art 3 del regolamento prevede che il richiedente non possa essere trasferito in uno stato membro ove rischi di subire trattamenti inumani e degradanti, inoltre gli artt 4 e 5 prevedono garanzie informative e partecipative del richiedente volte anche a stabilire se sussistano altri criteri che radicherebbero la competenza di altro stato (ad esempio la presenza di familiari sul territorio).

Infine l'art. 27 del regolamento assicura il diritto a un ricorso effettivo contro la decisione di trasferimento e il considerando 19 precisa che al fine di garantire il rispetto del diritto internazionale il ricorso effettivo istituito dal regolamento in parola avverso le decisioni di trasferimento deve avere a oggetto, da una parte, l'esame dell'applicazione del citato regolamento e, dall'altra, l'esame della situazione giuridica e fattuale dello Stato membro verso il quale il richiedente è trasferito.

La Corte di Giustizia dell'Unione Europea ha più volte affermato, anche con riferimento al precedente regolamento n. 343/2003, che il diritto dell'Unione osta all'applicazione di una presunzione assoluta secondo la quale lo Stato membro designato come competente rispetta i diritti fondamentali dell'Unione europea, richiamando in particolare l'art. 4 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea il quale va interpretato anche nel senso che pur in assenza di ragioni serie di ritenere che sussistano carenze sistemiche nello Stato membro competente per l'esame della domanda di asilo, il trasferimento di un richiedente asilo nel contesto del regolamento n. 604/2013 può essere effettuato solo in condizioni in cui sia escluso che detto trasferimento comporti un rischio reale e acclarato che l'interessato subisca trattamenti inumani o degradanti (CGUE, Grande Sezione, sentenza 21 dicembre 2011 nei procedimenti riuniti C-411/10 e C-493/10; CGUE, Quinta Sezione, sentenza 16 febbraio 2017 nella causa C-578/16 PPU ove si afferma in via generale per il trasferimento che bisogna valutare il rischio individuale anche in assenza di carenze sistemiche e ribadisce che il principio di reciproca fiducia non è assoluto; Corte di Giustizia (Grande Sezione) 19 marzo 2019 nella causa C 163/17 Abubacarr Jawo; nello stesso senso Cass. SSUU civili 8044/2018, cit.).

**3.** Il ricorrente arrivato in Italia attraverso la rotta balcanica, dopo avere attraversato la Bosnia, la Croazia e la Slovenia, ha immediatamente manifestato la volontà di proporre la domanda di protezione internazionale, che non è stata registrata dalle autorità italiane (prassi confermata dalla risposta del Ministero all'interrogazione parlamentare) ed è stata disposta la sua "riammissione" in territorio sloveno con le modalità descritte nel ricorso - sostanzialmente confermate dal Ministero nella sua risposta all'interpellanza - cui ha fatto seguito il suo respingimento in Croazia, dove ha subito trattamenti inumani e torture da parte della polizia Croata, e successivamente respinto in Bosnia, fuori dal territorio dell'Unione Europea, dove vive in condizioni di degrado in un immobile abbandonato e semi distrutto, non essendo stato inserito in alcun campo di accoglienza perché quando è arrivato al campo di Lipa era già in condizioni di grave sovraffollamento, privo di mezzi di sostentamento, si trova ad affrontare in tali condizioni il duro inverno bosniaco. Le condizioni dei migranti in Bosnia, come si spiegherà meglio più avanti, sono tristemente note.



Si tratta di una vicenda vissuta con le stesse modalità da molti migranti e richiedenti asilo giunti sul territorio italiano attraverso la rotta balcanica e ampiamente documentata.

Si è visto che richiedente asilo viene riammesso in Slovenia non con tale status giuridico, ma quale straniero in condizioni di irregolarità rintracciato in prossimità della linea confinaria e che la giurisprudenza della Corte di Giustizia afferma che il trasferimento possa essere eseguito solo ove il rischio che lo straniero subisca trattamenti inumani e degradanti sia in concreto escluso, anche in assenza di carenze sistemiche (CGUE, Quinta Sezione, sentenza 16 febbraio 2017 nella causa C-578/16 PPU).

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.

**3.1.** In una conferenza stampa dell'8 settembre 2020 il Ministero dell'Interno italiano ha comunicato che dall'inizio del 2020 852 persone erano state riammesse in **Slovenia** (v. doc. in atti – note 11 e 12 del ricorso). Il gruppo più numeroso era di cittadinanza afghana, seguito da pakistani, iracheni, iraniani e siriani, provenienti quindi per la maggioranza da paesi ove non avrebbero potuto essere rimpatriati quindi in evidente bisogno di protezione (<https://data2.unhcr.org/en/situations/southeasterneurope>).

in Slovenia vi sono diverse carenze che impediscono alle persone di presentare e registrare una domanda di protezione internazionale (<https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/EASO-Asylum-Report-2020.pdf>; Aida, Country Report Slovenia 2019, 2020.)

Nel rapporto di Amnesty International del 16 aprile 2020, si legge: *“viene negato l'accesso alla procedura di asilo a molti potenziali richiedenti entrati illegalmente in Slovenia: essi vengono multati e riportati con la forza - spesso collettivamente - nella confinante Croazia. Queste espulsioni collettive si verificano senza il rispetto delle appropriate garanzie procedurali contro il refoulement e nonostante informazioni credibili circa le diffuse violenze commesse dalla polizia croata ed il rischio di ulteriori espulsioni verso la Bosnia Erzegovina”* (Amnesty International, “Human Rights in Europe - Review of 2019 - Slovenia”, 16 aprile 2020, ma anche US Department of State, “Annual report on human rights in 2019”, 11 marzo 2020 e RiVolti ai Balcani, “La rotta balcanica. I migranti senza diritti nel cuore dell'Europa”, giugno 2020 – la situazione relativa ai soggetti che vengono trasferiti in base al regolamento di Dublino è invece in parte diversa, proprio perché trasferiti in quanto richiedenti asilo e quindi aventi già tale status).

Dalle testimonianze raccolte dalle ONG presenti sul territorio (documentate in atti) si evince che la quasi totalità dei riammessi dall'Italia in Slovenia ha fatto rientro forzato in Bosnia attraverso la Croazia.

Lo stesso Ministero degli Interni sloveno ha riferito che nei primi sei mesi del 2019 aveva trasferito 3.549 stranieri in Croazia attraverso procedure “informali”, in assenza di un provvedimento impugnabile di fronte a una autorità giudiziaria e dall'inizio del 2018 erano state respinte in Croazia circa 20.000 persone, un numero enorme per un paese così piccolo (INFOKOLPA, Report on illegal practice of collective expulsion on Slovene-Croatian border, Lubiana, agosto 2018, <https://www.borderviolence.eu/wp-content/uploads/Report-on-illegal-practice-of-collective-expulsion-on-Slovene1.pdf>).



Dalle testimonianze raccolte dalle ONG operanti sul territorio IPSIA-ACLI, ICS e BVMN risulta che la quasi totalità dei migranti “riammessi” in Slovenia dall’Italia è stata respinta in Bosnia attraverso la Croazia (v. Dossier “La rotta Balcanica – i migranti senza diritti nel cuore dell’Europa” dove vengono riportate le principali fonti internazionali sulle violenze e i respingimenti nei Balcani in [https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2020/06/La-rotta-balcanica-RiVolti\\_ai\\_Balcani.pdf](https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2020/06/La-rotta-balcanica-RiVolti_ai_Balcani.pdf). e depositato in atti).

**3.2.** Numerose fonti internazionali e numerosissime testimonianze raccolte dalle ONG danno conto delle terribili violenze perpetrate dalla polizia della **Croazia** ai danni dei migranti e dei sistematici respingimenti in Bosnia.

Ampia documentazione è stata prodotta in giudizio con il ricorso che da conto anche dei risultati delle inchieste giornalistiche delle principali testate italiane e straniere.

Il rapporto sui diritti umani del dipartimento di stato degli stati uniti relativo al 2018 segnala: “Le ONG internazionali e nazionali hanno segnalato violenze della polizia contro i richiedenti asilo e i migranti, in particolare ai confini del paese con la Bosnia-Erzegovina (BiH).

L’UNHCR e diverse ONG hanno pubblicato rapporti secondo cui la polizia di frontiera sottoponeva i migranti a trattamenti degradanti, inclusi epiteti e volgarità verbali, distruzione di proprietà e pestaggi, tra cui persone vulnerabili come richiedenti asilo, minori, persone con disabilità e donne incinte. Le ONG hanno riferito di diversi migranti presunti che le guardie di frontiera li hanno picchiati mentre tenevano i loro neonati o bambini piccoli. ....

Il rapporto 2019 di Human Rights Watch riporta: “l’UNHCR ha riferito che da gennaio circa 2.500 richiedenti asilo e migranti erano stati respinti dalla polizia croata in Bosnia-Erzegovina, centinaia di casi di accesso negato alle procedure di asilo e oltre 700 accuse di violenze e furti della polizia. Lo stesso mese, un gruppo di membri del Parlamento europeo di 11 Stati dell’UE ha chiesto congiuntamente alla Commissione europea di indagare urgentemente sulle accuse, con il commissario per i diritti umani del Consiglio d’Europa che riecheggiava quella convocazione in ottobre...”

Ed ancora, un rapporto di Amnesty International del 13 marzo 2019 (<https://www.amnesty.it/rifugiati-migranti-croazia-report/>) riporta il sistema di respingimenti ed espulsioni messo in atto dalla polizia croata nei confronti di migliaia di richiedenti asilo (s. veda anche AIDA - <https://asylumineurope.org/reports/country/croatia/>).

Tutte le fonti riportano le efferate e sistematiche violenze e le vere e proprie torture cui sono sottoposti i migranti da parte della polizia croata soprattutto al confine con la Bosnia (Amnesty International, Danish Refugee Council, reti di ONG, Border Violence Monitoring Network (BVMN), UNHCR, Medici Senza Frontiere, l’organizzazione dei gesuiti per i Rifugiati e fonti ufficiali quali AIDA, ma anche testate giornalistiche quali The Guardian, New York Times, Avvenire, L’Espresso ecc., tutto depositato in atti).

I migranti respinti in Bosnia presentano gravi traumi conseguenti a queste violenze: fratture agli arti e alle costole, tagli, contusioni, ferite provocate dal morso dei cani, violenze sessuali, scariche elettriche (<https://www.theguardian.com/global-development/2020/oct/21/croatian-police-accused-of-sickening-assaults-on-migrants-onbalkans-trail-bosnia>;

<https://www.borderviolence.eu/violence-reports/december-3-2019-0400-zeljava-air-base-hr/>; <https://www.meltingpot.org/Respingimenti-illegali-e-violenze-aiconfini-un-rapporto-di-25440.html#.X1ouvBAzbiU>;



<https://www.borderviolence.eu/violence-reports/may-27-2020-0200-blata-hr/>;  
<https://www.nytimes.com/2020/01/24/world/europe/bosnia-european-migrant-crises.html>).

Da dicembre 2019 il DRC ha registrato 14.090 pushback croati con un aumento, nei mesi più recenti, dei respingimenti avvenuti con violenza, tortura, confisca e distruzione dei beni personali. Dei 1.659 respingimenti documentati sono nell'ultimo mese, l'84% delle persone ha subito la distruzione dei beni personali, il 72% trattamenti degradanti e il 60% violenza fisica.

L'ufficio rifugiati delle Nazioni Unite, UNHCR, ha riferito al Guardian di essere "profondamente preoccupato per la violenza segnalata e il trattamento di migranti e rifugiati da parte della polizia croata". Zoran Stevanović, responsabile delle comunicazioni regionali dell'UNHCR per l'Europa centrale ha riferito in particolare "La nostra organizzazione ha precedentemente ricevuto e successivamente condiviso con le autorità rapporti credibili di persone che affermano di essere state illegalmente respinte dalla Croazia in Bosnia-Erzegovina e Serbia".

Il 19 giugno 2020 il relatore speciale delle Nazioni Unite Felipe Gonzales Morales ha presentato una dura denuncia contro la Croazia nella quale evidenziava come "Il violento respingimento dei migranti senza passare attraverso alcuna procedura ufficiale, valutazione individuale o altre garanzie di giusto processo costituisce come è noto una violazione del divieto di espulsioni collettive e del principio di non respingimento" e giungeva a conclusioni molto dure di fronte alle prove documentali raccolte sottolineando come "la Croazia deve garantire che tutte le misure di gestione delle frontiere, comprese quelle volte ad affrontare la migrazione irregolare, siano in linea con il diritto e gli standard internazionali sui diritti umani, in particolare, la non discriminazione, il divieto di tortura e maltrattamenti, il principio di non respingimento e il divieto di espulsioni arbitrarie o collettive" (UNITED NATIONS HUMAN RIGHTS – OFFICE OF HIGH COMMISSIONER, Croatia: Police brutality in migrant pushback operations must be investigated and sanctioned – UN Special Rapporteurs, 19 giugno 2020,

<https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25976&LangID=E>).

**3.3.** La situazione dei migranti in **Bosnia**, ora esposti al gelo invernale senza avere un riparo, è tristemente nota e le fonti che ne danno conto sono numerosissime.

Con una dura lettera datata 7 dicembre 2020, indirizzata al Presidente del Consiglio e al Ministro della Sicurezza della Bosnia-Erzegovina, la commissaria per i diritti umani del Consiglio d'Europa, Dunja Mijatović, denuncia la crisi umanitaria che stanno vivendo migliaia di migranti e richiedenti asilo arrivati nel paese attraverso la rotta balcanica e chiede di risolvere con urgenza alcune criticità del sistema che riguardano l'accoglienza, l'accesso e la durata della procedura di asilo, la protezione dei minori non accompagnati (<https://rm.coe.int/commdh-2020-30-letter-to-the-authorities-of-bosnia-and-herzegovina-en/1680a099b6> ; si vedano anche le dichiarazioni del vice presidente della Commissione Europea Josep Borrel in [https://eeas.europa.eu/regions/africa/91182/bosnia-and-herzegovina-migration-crisis-far-over\\_en](https://eeas.europa.eu/regions/africa/91182/bosnia-and-herzegovina-migration-crisis-far-over_en)).

L'Ufficio della protezione civile della Commissione Europea evidenzia che "secondo l'Organizzazione internazionale delle migrazioni (IOM), circa 8.000 rifugiati e migranti sono attualmente bloccati in Bosnia ed Erzegovina" ed è in atto una vera e propria crisi umanitaria. "Le attuali condizioni meteorologiche



minacciano la vita di oltre 1.700 persone che dormono all'aperto in condizioni disastrose, compresi molti bambini e famiglie non accompagnati. ... I centri di accoglienza temporanea esistenti sono sovraccarichi e più di 1.700 persone, compresi molti bambini e famiglie non accompagnati, sono costretti a dormire in edifici abbandonati o tende improvvisate, senza accesso a ripari sicuri e dignitosi, acqua, servizi igienici, elettricità e riscaldamento. Hanno solo un accesso limitato al cibo e all'acqua potabile. Le preoccupanti condizioni igienico-sanitarie aumentano l'esposizione a malattie trasmissibili e infettive nonché la diffusione della pandemia di coronavirus. ... gli attuali centri di accoglienza temporanei finanziati dall'UE, le ulteriori restrizioni ai movimenti di rifugiati e migranti imposte dalle autorità locali e la recente chiusura di due principali centri di accoglienza temporanea di Bira e Lipa, hanno esacerbato la situazione umanitaria con circa 1.700 rifugiati e migranti che dormono fuori. Come priorità immediata, l'UE aveva sollecitato le autorità della Bosnia ed Erzegovina a trasferire i rifugiati e i migranti che vivono nella struttura di Lipa, che non era a prova di inverno, nel centro di accoglienza finanziato dall'UE "Bira" a Bihać, che è pronto per ospitarli. La decisione delle autorità locali di non concretizzare questa richiesta, ha provocato un disastro umanitario. ... I centri di accoglienza sovraffollati o il sonno agitato, le cattive condizioni di vita, lo stato permanente di insicurezza e violenza stanno mettendo a dura prova la salute mentale di migranti, rifugiati e richiedenti asilo. .. L'epidemia di coronavirus potrebbe peggiorare la già difficile situazione umanitaria e avere conseguenze drammatiche sia all'interno delle strutture di accoglienza sovraffollate che all'esterno, poiché migranti e rifugiati non hanno un accesso adeguato all'acqua e ai servizi igienici. ([https://ec.europa.eu/echo/where/europe/bosnia-and-herzegovina\\_en](https://ec.europa.eu/echo/where/europe/bosnia-and-herzegovina_en)).

4. Si è già evidenziato nella parte in diritto come la prassi delle ammissioni informali in Slovenia sia illegittima sotto molteplici punti di vista, soprattutto nel caso si tratti di richiedenti asilo.

A fronte dell'autorevolezza e pluralità delle fonti che danno conto delle sorti dei migranti "riammessi" in Slovenia, sottoposti di fatto a un respingimento a catena fino in Bosnia, come l'odierno ricorrente, deve ritenersi che il Governo italiano avesse tutti gli strumenti per sapere che le "riammissioni informali" avrebbero esposto i migranti, anche i richiedenti asilo, a trattamenti inumani e degradanti.

La condotta delle autorità italiane è stata, pertanto, posta in essere in contrasto con obblighi di diritto interno, anche di rango costituzionale, e di diritto internazionale (con valore di fonte sovraordinata in base all'art 117 della Costituzione Italiana).

Il ricorrente, a fronte dell'illegittimità della condotta, ha chiesto di poter accedere nel territorio italiano al fine di poter proporre domanda di protezione internazionale, o quantomeno per poter fare registrare tale domanda.

Egli non ha potuto registrare la propria domanda di protezione internazionale a causa del fatto illecito commesso dall'Autorità Italiana e, pertanto, si trova fuori dal territorio per motivi a lui non imputabili.

Non può non trovare tutela la posizione di chi giunto sul territorio italiano si sia trovato nell'impossibilità di far registrare la propria domanda di protezione internazionale per fatto a lui non imputabile, all'esito di un respingimento del tutto illecito (in questo senso anche il Tribunale di Roma con la sentenza n. 22917/2019 del 28 novembre 2019; va sottolineato che la richiesta di inibitoria dell'efficacia esecutiva della sentenza proposta dal Ministero è stata rigettata dalla Corte d'Appello di Roma con provvedimento del 20 luglio 2020, consentendo così alle parti attrici - richiedenti asilo eritrei respinti in Libia - di entrare in Italia



per presentare la domanda di protezione internazionale, come è effettivamente avvenuto).

Si è detto più sopra che **l'art 10 comma 3 della Costituzione Italiana** trova diretta applicazione e si declina come possibilità di accedere al territorio per proporre domanda di protezione internazionale, soprattutto quando sia stato il comportamento illecito delle autorità italiane a impedire di fatto l'accesso a tale diritto.

**5.** sussistono pertanto il *fumus bonis iuris* e il *periculum in mora* alla luce della condizione dei migranti in Bosnia che costringono il ricorrente a vivere in condizioni degradanti che comportano un concreto rischio per la salute e l'integrità fisica dello stesso, con la conseguenza che il ricorso deve essere accolto.

Le determinazioni circa le modalità più idonee per consentire l'ingresso sono rimesse all'autorità competente, che potrà individuare, nell'esercizio della propria discrezionalità, gli strumenti più idonei a tutelare le ragioni dell'odierno ricorrente (tra i quali la concessione del visto di cui all'art. 25 del regolamento CE 810/2009 c.d. codice visti), fermo restando che dovrà comunque consentire **l'immediato ingresso sul territorio italiano del ricorrente** medesimo quale richiedente asilo e provvedere a registrare la sua domanda di protezione internazionale.

**6.** alla soccombenza segue la condanna della parte resistente al pagamento delle spese di lite, liquidate come da dispositivo.

**P.Q.M.**

Accoglie il ricorso e per l'effetto:

dichiara il diritto del sig. \_\_\_\_\_ a presentare domanda di protezione internazionale in Italia e ordina alle amministrazioni competenti di emanare tutti gli atti ritenuti necessari a consentire il suo immediato ingresso nel territorio dello Stato italiano;

condanna il Ministero dell'Interno al pagamento delle spese di lite in favore del ricorrente liquidate in € 1.800,00 per compensi ed € 125,00 per esborsi, oltre rimborso forfetario spese generali al 15%, I.V.A. e C.P.A.

Roma, il 18/01/2021

la giudice designata  
d.ssa Silvia Albano

