

Esternalizzare le frontiere: è legittimo o opportunistista?

Riprendiamo con Fabiana Triburgo il focus sulle rotte migratorie introducendo il tema dell'esternalizzazione delle frontiere, ossia quella politica europea e degli stati membri dell'Unione, contraddistinta da un insieme di azioni giuridiche, militari e finanziarie – spesso di dubbia legittimità – che ha come fine ultimo quello di ostacolare l'ingresso dei migranti all'interno del territorio dell'UE. Ecco il contesto giuridico.

Le politiche di esternalizzazione: introduzione alle nuove rotte migratorie

Corridoi umanitari, mediante visti di ingresso, reinsediamenti e ricollocamenti automatici, e non volontari, dei migranti attraverso un'equa distribuzione dei medesimi all'interno dei territori dei paesi UE, sulla base del principio di solidarietà sancito dall'articolo 80 del *Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea*, sono di recente gli ultimi disperati appelli che la società civile, in particolare le associazioni del Terzo Settore, rivolgono alla politica europea e a quella degli stati membri improntata sull'esternalizzazione delle frontiere. Tale espressione risuona invero in più contesti giuridici e mediatici.

L'esternalizzazione delle frontiere, ossia quella politica europea e degli stati membri dell'Unione, contraddistinta da un insieme di azioni giuridiche, militari e finanziarie – spesso di dubbia legittimità – che ha come fine ultimo quello di ostacolare l'ingresso dei migranti all'interno del territorio dell'UE, tra i quali i richiedenti asilo, comporta l'impossibilità aprioristicamente, per loro determinata, di

esercitare i propri diritti e godere delle tutele giurisdizionali garantite per legge. Già, perché questo godimento ed esercizio non è un'opinione ma si evince da quel **"Sistema comune d'Asilo europeo"**, stabilito dal paragrafo 1 dell'art. 78 del *Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea*, del quale a partire dagli anni Novanta l'Europa stessa ha voluto dotarsi, ma che dal 2015 l'Unione (anche prima, con riferimento alle legislazioni nazionali di alcuni paesi UE, tra cui l'Italia), dato l'aumento sostanziale dei flussi migratori, ha riadattato, modificato a più riprese ma sul quale non ha trovato ancora oggi una soluzione condivisa.

Potremmo così affermare:

fin quando l'Unione attua le pratiche di esternalizzazione dimostra la sua incapacità a rendere effettiva una politica migratoria comune a tutti i paesi che ne fanno parte,

ma tale politica in realtà è già puntualmente regolamentata da disposizioni normative alle quali hanno aderito volontariamente tutti i paesi dell'UE, in senso opposto alle prassi dei respingimenti ancora oggi messe in atto. Le esternalizzazioni vengono realizzate infatti sia dall'UE sia dai singoli paesi membri in collaborazione con paesi terzi extra-UE – quasi sempre in via di sviluppo e spesso definiti "sicuri" per ragioni di opportunismo – attraverso accordi bilaterali o multilaterali, piani d'azione, il cui testo normativo è difficilmente accessibile da parte della società civile. Tuttavia, tali atti normativi di consueto contraddistinti da una sezione relativa allo sviluppo economico – che l'UE o il paese membro garantisce a favore del paese terzo parte dell'accordo o dell'Azione Comune – sono anche connotati da una sezione dedicata all'**accoglienza e alla gestione dei flussi migratori** attraverso il finanziamento di programmi di addestramento e di equipaggiamento militare delle forze armate del paese terzo per il contrasto dell'immigrazione definita irregolare.



Campo di Sanliurfa in Turchia (foto Thomas Koch / Shutterstock)

Le responsabilità

Opinabile la portata del termine **“irregolare”**, essendo la singola valutazione dei motivi per il quale un individuo ha posto in essere il proprio percorso migratorio, attuabile perlopiù quando la persona ha fatto già ingresso nel territorio dell’UE. È noto infatti che le pratiche di esternalizzazione sono concepite, per definizione, al fine di eludere l’applicazione della normativa europea sulla migrazione e l’asilo mediante la delega a paesi terzi di attività che se venissero compiute dagli stati membri o dall’UE senza “l’aiuto” di questi, sarebbero sottoponibili a procedimenti giurisdizionali anche internazionali per l’accertamento delle loro responsabilità. Con tali prassi vengono a ogni modo violati i principi contenuti nelle norme di diritto internazionale alle quali l’Unione Europea ha deciso di adeguarsi. Non solo infatti tutti gli stati dell’UE,

facenti parte anche del Consiglio d'Europa, hanno sottoscritto la *Convenzione di Ginevra* del 1951, ma secondo le norme del diritto dell'Unione, in particolare conformemente al succitato punto 1 dell'art. 78 del *Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea*,

«la politica comune in materia di asilo, protezione sussidiaria e temporanea deve essere volta a garantire il principio di non respingimento in conformità non solo all'art. 33 della Convenzione di Ginevra del 1951 (principio di non refoulement) e del suo Protocollo del 1967 ma anche dei trattati internazionali pertinenti in materia»,

quali in particolare la *Convenzione Cedu sui diritti umani* del 1950, la *Convenzione Onu contro la tortura e i trattamenti inumani o degradanti* del 1975, il *Patto internazionale sui diritti economici sociali e culturali* del 1966, nonché la *Convenzione Onu sui diritti dei fanciulli* del 1989.

Per quanto riguarda il diritto internazionale infatti il "principio del non respingimento" si applica oltre che secondo l'art. 4 e l'art. 19 della *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea* e in conformità all'art. 33 della *Convenzione di Ginevra*, anche sulla base dell'art. 3 della *Convenzione internazionale contro la tortura*, nonché secondo l'orientamento giurisprudenziale della Corte di Strasburgo ossia la Corte europea sui diritti dell'uomo in merito all'art. 3 Cedu

che sancisce il divieto assoluto di allontanare lo straniero qualora lo stesso allontanamento costituisca una forma di trattamento inumano o degradante o nell'ipotesi in cui lo straniero rischi di subire trattamenti inumani e degradanti nello stato di destinazione.

Ne discende pertanto che tale principio debba essere applicato non solo ai migranti potenzialmente dichiarabili rifugiati –

in base ai requisiti stabiliti della *Convenzione di Ginevra* – ma a qualunque individuo che rischia di subire un trattamento inumano e degradante. I respingimenti inoltre vengono attuati non solo direttamente ma anche indirettamente. Questi ultimi in particolare sono caratterizzati – come quelli “a catena” nella Rotta balcanica – dalle riammissioni informali, rispetto alle quali si è pronunciato il Tribunale di Roma con l’ordinanza dell’8 gennaio del 2021 nei confronti dell’Italia per quelle attuate in cooperazione con la Slovenia.



Dicembre 2020: incendio nel campo profughi di Lipa, a una

ventina di chilometri da Bihać, nel nordovest della Bosnia-Erzegovina al confine con la Croazia

Violazioni e controllo effettivo su un altro stato

Tuttavia, va detto che in base all'art. 1 della *Convenzione Europea sui diritti dell'uomo* l'esercizio della giurisdizione da parte di uno stato su un territorio è il principio fondamentale per attribuire a esso responsabilità rispetto ad azioni compiute in violazione della Convenzione.

Come si concilia dunque tale interpretazione con quella di una responsabilità statale o sovrastatale, quale quella dell'UE, per trattamenti inumani e degradanti causati in un contesto "extraterritoriale", in particolare per atti inumani e degradanti che sono stati agevolati indirettamente ma consapevolmente da stati membri dell'UE e/o dall'UE stessa ma eseguiti da paesi terzi?

È chiaro infatti che i paesi terzi quali per esempio Libia e Sudan, nei quali centri detentivi si attua la tipologia di trattamenti di cui sopra, non hanno aderito alle convenzioni internazionali succitate e dunque non possono essere ritenuti responsabili di tali pratiche. A ogni modo sussistono però secondo la Corte di Strasburgo circostanze secondo le quali è consentito derogare eccezionalmente al principio della sovranità territoriale o sovraterritoriale comportando l'attribuzione di responsabilità a uno stato contraente della Cedu, per la violazione dei principi della Convenzione in particolare dell'art. 3 e 5, nell'ipotesi in cui esso abbia un **"controllo effettivo"** sul territorio di un altro stato.

Sulla base di ciò si può interpretare che i cosiddetti **"aiuti"** che gli stati dell'Unione finalizzano con gli accordi e i piani di azione attraverso i finanziamenti per gli addestramenti e gli equipaggiamenti militari – in particolare droni, elicotteri e visori notturni –, nonché la donazione di

proprie imbarcazioni per il controllo dei flussi migratori ai paesi terzi, possano essere qualificabili come strumenti che denotano un'ingerenza talmente rilevante, rispetto al territorio di quel paese, da far superare il vincolo della giurisdizione territoriale strettamente concepita dall'art. 1 della *Convenzione Europea sui diritti dell'uomo*, fatta salva ovviamente la produzione di prove del nesso di causalità tra il danno subito dal migrante e l'azione compiuta dall'UE o da uno stato membro del Consiglio d'Europa. In conformità a tale interpretazione si pone anche la Commissione del diritto internazionale delle Nazioni Unite che ha approvato norme riguardanti il cosiddetto "**illecito internazionale**" ossia l'attribuzione di responsabilità a uno stato aderente alla Cedu dinanzi alla Corte di Strasburgo che si sia reso artefice, anche indirettamente, di azioni riconducibili alla violazione degli artt. 2, 3, 4, 5 della Convenzione.

I numeri

Al riguardo è necessario fornire alcuni dati in merito agli effetti che tale fenomeno dell'esternalizzazione delle frontiere sta causando. Il numero dei richiedenti asilo in Europa è crollato sensibilmente, ossia di circa il 34% nel 2020 rispetto all'anno precedente: in proporzione vi sono 931 richiedenti asilo in Europa ogni milione di abitanti, per cui ci si chiede se questa sia "un'invasione" tale da scaturire un "allarme sicurezza". Occorre piuttosto rilevare che ci sono paesi quali Romania, Irlanda, Danimarca, Finlandia, Lituania, Portogallo, Polonia, Repubblica Ceca e Slovacchia nei quali non si è registrata rispetto al 2020 la presenza di alcun richiedente asilo. Solo cinque paesi su 27 membri dell'UE infatti hanno accolto i richiedenti quali Germania, Francia, Spagna, Grecia e infine l'Italia che tuttavia registra una media dell'accoglienza dei richiedenti asilo, rispetto alla propria popolazione, due terzi più bassa dell'intera media europea: all'interno del nostro territorio con riferimento al 2020 si sono registrati circa 355 richiedenti asilo ogni

milione di abitanti.

Tali dati uniti alle riflessioni di cui sopra sulle attività poste in essere dall'UE stessa e dai paesi membri nel tentativo di eludere la propria responsabilità rispetto alla normativa europea in materia d'asilo, delegando a paesi terzi l'onere dei respingimenti, delle riammissioni informali e delle detenzioni arbitrarie, fanno intuire il fallimento del **Sistema comune di Asilo** (Ceas) di cui l'UE ha deciso di dotarsi in passato a partire dal Consiglio europeo di Tampere nel 1999, ma ancora prima con la firma nel 1990 sia della *Convenzione Shengen sulla libera circolazione nel territorio europeo* nonché della *Convenzione di Dublino* riguardante la definizione dei criteri per l'individuazione dello stato competente a trattare di volta in volta le domande di protezione internazionale.

Con il Consiglio di Tampere del 1999 l'inserimento della materia d'asilo dal Terzo al Primo pilastro sui quali si fonda l'UE contribuì a implementare la materia con strumenti propri dell'Unione quali direttive e regolamenti, per cui vale la pena ricordare la *direttiva 2001/55/CE sulla protezione temporanea* ideata per accogliere profughi provenienti dai conflitti del Ruanda e dell'ex Jugoslavia, il *Regolamento Dublino II* n. 343 del 2003, la *direttiva accoglienza dei richiedenti asilo* del 2003, la *direttiva qualifiche* del 2004, con la quale è stata inserita un'ulteriore forma europea di protezione, ossia quella sussidiaria, da applicare in via residuale nei casi in cui non ricorrano i requisiti relativi allo status di rifugiato, la *direttiva Procedure* del 2005 sul riconoscimento e la revoca dello status di rifugiato, nonché la contestata *direttiva Rimpatri* 2008/115/CE.

Dublino III

Nel periodo dal 2010 al 2014 invece con la decisione 281/2012/UE è stato istituito il *Programma di reinsediamento*

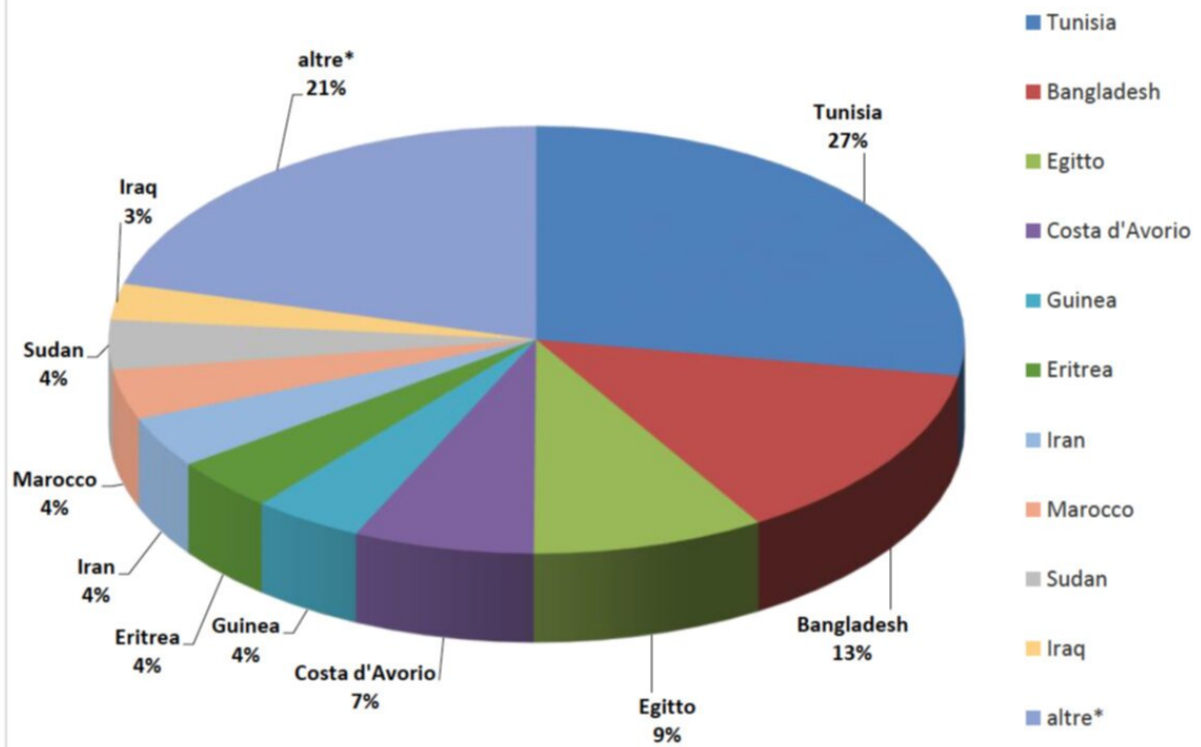
europoo; inoltre nello stesso periodo è stata attuata la riforma delle *direttive qualifiohe, procedura e accoglienza* ed è stato approvato il regolamento n. 604/2013 detto *Dublino III*, tuttora vigente.

L'incapacità del Sistema comune di Asilo a regolamentare i flussi migratori si palesò in modo lampante nel 2015 quando alcuni stati vennero messi a dura prova per un incremento sostanziale del numero dei migranti che fecero ingresso nell'Unione. Tuttavia, come vedremo nell'ambito della sezione dedicata al Mediterraneo centrale, analizzando anche il **memorandum Italia-Libia**, si può agevolmente affermare che il fenomeno dell'esternalizzazione non sia recente ma già compiuto prima della "crisi migratoria" del 2015. Quali sono dunque le politiche che a partire dal 2015 l'UE e i singoli stati membri hanno deciso di mettere in atto per contrastare i cosiddetti flussi dei "migranti irregolari" che tuttora dispiegano i loro effetti e sono ampiamente contestati dalle Associazioni giuridiche e del Terzo Settore che si occupano di migrazioni? Sicuramente, il *vertice della Valletta* del 2015, l'*accordo UE-Turchia* nel 2016 e lo stesso *memorandum* del 2017 Italia-Libia, al quale si è unito il *Piano d'Azione europeo* sempre nel 2017 per sostenere l'Italia nel fronteggiare la questione migratoria, sono stati i primi importanti passi verso l'implementazione delle prassi di esternalizzazione dei confini, a discapito di quei principi di accoglienza e del rispetto dei diritti dei migranti tanto agognati nel trentennio precedente. Oggi tali politiche si realizzano per lo più con fondi europei (l'European Trust Fund) e nazionali (il cosiddetto Fondo Africa) nei quali sono coinvolte anche organizzazioni internazionali quali Unhcr e Oim strumentalizzate per fornire una parvenza di rispetto dei diritti umani in contesti in cui questi sono totalmente ignorati come nel caso dei centri detentivi libici le cui condizioni disumane già sono state evidenziate in precedenza.

Il male minore

In quest'ottica anche le pratiche di reinsediamento portate avanti prevalentemente dall'Unhcr spesso sono considerate "il male minore" poiché, essendo attuate in paesi non firmatari della *Convenzione di Ginevra*, come avviene in Niger, finiscono per essere sottoposte a una forte discrezionalità che differisce molto dalla puntualità dei diritti di cui beneficiano i richiedenti che si trovano nel territorio dell'UE. Inoltre, il nuovo *Patto sulla migrazione e l'asilo* del 23 settembre del 2020 – ossia il documento programmatico della Commissione Europea che tenta di istituzionalizzare tali prassi illegittime, di cui ci occuperemo in seguito – e la reticenza al superamento del criterio del primo paese di arrivo, con riferimento al *Regolamento Dublino* che resta pressoché immutato, non lasciano presagire un cambiamento nel breve periodo di tali politiche. Non resta dunque che analizzare i mutamenti geografici delle attuali correnti umane – nelle diverse rotte migratorie e nei differenti contesti geopolitici in cui essi si determinano – causati proprio da tali politiche.

Nazionalità dichiarate al momento dello sbarco al 30 agosto 2021



* il dato potrebbe ricomprendere immigrati per i quali sono ancora in corso le attività di identificazione

**I dati si riferiscono agli eventi di sbarco rilevati entro le ore 8:00 del giorno di riferimento

Fonte: Dipartimento della pubblica sicurezza. I dati sono suscettibili di successivo consolidamento.