



PREMIO DI LAUREA ACAT ITALIA 2022

Una laurea per fermare la tortura e per i diritti dei migranti

Sintesi della tesi vincitrice

L'esternalizzazione della gestione delle frontiere esterne dell'UE come risposta alla pressione migratoria: profili problematici alla luce del quadro di diritto internazionale rilevante

di Michele Grassilli

Il filo conduttore che lega i diversi capitoli della tesi è il fenomeno del remote control, espressione coniata dal sociologo americano David S. FitzGerald che comprende le politiche volte a prevenire l'ingresso delle persone migranti nel territorio degli stati del cosiddetto Global North, il Nord del mondo.

Il remote control si basa su un paradosso che collega due fenomeni opposti, l'extra-territorializzazione del controllo sulle persone provenienti dal Global South, e l'iper-territorializzazione dei diritti, ovvero il tentativo di ridurre l'area di applicazione dei diritti (in primis, del diritto a non essere sottoposti a refoulement). Alle fondamenta di questo primo paradosso, se ne pone un altro, più profondo, che consiste nel mantenere un atteggiamento di ambivalenza nei confronti delle norme in materia di diritti umani, formalmente aderendo ad esse, ma cercando di eluderne il significato e la portata sostanziale, attraverso forme di controllo, extraterritoriali per l'appunto, sempre più evanescenti, che generano vuoti di tutela per le persone in cerca di protezione.

Le pratiche cui si fa riferimento, e che creano una sorta di difesa attorno all'Europa, vista come una fortificazione medievale, per usare la metafora di FitzGerald, sono costituite dal sistema dei visti e dalle sanzioni ai vettori di trasporto, dalle procedure di frontiera e nelle zone di transito, dalla detenzione nelle zone di transito, dai pushback illegali al confine terrestre, con il connesso problema del monitoraggio interno a Frontex in ambito di diritti umani, dai concetti di paese terzo sicuro e paese di origine sicuro, dagli accordi formali e informali con stati terzi.

In assenza di soluzioni stabili al remote control, quali la creazione di vie di accesso legali, di reinsediamenti, o di visti umanitari, l'unico limite giuridico è costituito dagli strumenti internazionali in tema di diritti umani, partendo, in primo luogo, dal divieto di refoulement, cui gli Stati membri e l'Unione stessa sono vincolati mediante diverse fonti, analiticamente analizzate nell'elaborato.

In questo quadro teorico, le diverse forme di remote control adottate dagli Stati membri dell'Unione europea analizzate mostrano come, spesso, manchi una tutela effettiva, lasciando le persone richiedenti protezione internazionale prive di rimedi, esponendole pertanto al rischio di refoulement, di subire tortura o trattamenti inumani o degradanti, o altre violazioni dei diritti umani.

Il primo aspetto analizzato è quello dei visti e delle sanzioni ai vettori. Essendoci una corrispondenza tra la lista di paesi ai cui cittadini è richiesto il visto per entrare nell'area Schengen e i paesi di maggiore provenienza delle persone richiedenti protezione internazionale, si pone anzitutto il problema di come garantire vie d'accesso legali, senza che le persone che hanno intenzione di formulare domanda di protezione siano costrette a entrare illegalmente nel territorio, facendo ricorso a viaggi pericolosi per la loro incolumità. La soluzione dei visti umanitari è stata esclusa, in via giurisprudenziale, dalla Corte europea dei Diritti dell'uomo e dalla Corte di Giustizia dell'Unione europea (CGUE), concordi nell'affermare che, rispettivamente, i diritti garantiti dalla Convenzione e dal diritto dell'Unione non si applicano nel caso di una domanda di visto presentata nelle ambasciate.

Per quanto concerne le procedure al confine o in zone di transito, la criticità principale è rappresentata dal mancato rispetto dei diritti connessi al diritto di asilo, quale il diritto a un esame adeguato e completo della domanda e all'accesso a un sistema di ricorsi effettivi, col rischio di respingimento di soggetti bisognosi di protezione. In relazione alle condizioni di detenzione nelle zone di transito, in particolare quella di Röszke, al confine tra Ungheria e Serbia, la CGUE ha ritenuto che la detenzione effettuata in quella zona di transito costituisca trattenimento inumano ai sensi dei trattati UE e della direttiva accoglienza, portando quindi alla chiusura della stessa zona di transito nel 2021.

Un ulteriore settore che appare problematico è rappresentato dalle operazioni nelle zone di confine, dove aumenta la possibilità di respingimenti di fatto, in violazione dei diritti delle persone richiedenti asilo: si pensi alle situazioni nelle zone di confine di Croazia, Bosnia Erzegovina e Serbia o nelle exclavi spagnole di Ceuta e Melilla. Pur non essendo mai stato dimostrato un coinvolgimento diretto di Frontex nelle operazioni di pushback, diversi rapporti del Consiglio d'Europa e del Parlamento europeo mostrano come l'agenzia fosse a conoscenza dei respingimenti al confine effettuati dagli Stati membri, senza che abbia preso azioni volte a contrastarle. Tale problema viene aggravato dalla mancanza di controlli durante le operazioni di Frontex e dall'inefficienza dei controlli ex post, attraverso il sistema di monitoraggio interno, il meccanismo di denunce individuali di Frontex o altri rimedi esperibili nell'ordinamento dell'Unione europea.

La nozione di paese terzo sicuro e quelle ad essa connesse diventano particolarmente problematiche quando divengono il presupposto di accordi con paesi terzi, il cui modello è dato dalla dichiarazione UE-Turchia del 2016 o il memorandum of understanding Italia-Libia del 2017. La pratica di concludere accordi informali con stati terzi elude il ruolo di controllo del Parlamento europeo e della CGUE.

La dichiarazione UE-Turchia del 2016 comporta il respingimento delle persone richiedenti protezione provenienti dalla Siria, costrette dall'accordo a cercare protezione in Turchia, paese in cui sono documentate violazioni dei diritti umani, senza la possibilità di cercare protezione in Europa.

Il memorandum Italia-Libia, firmato nel 2017, cerca di attuare una forma di controllo in una forma più sottile, nel tentativo di assottigliare il legame che lega l'attività posta in essere dallo stato con le condotte in violazione dei diritti umani, che farebbe sorgere la sua jurisdiction e, quindi, potenzialmente, la sua responsabilità. Infatti, il memorandum crea la cornice per dare supporto operativo e logistico alla cosiddetta guardia costiera libica, per impedire ai migranti di partire dalle coste della Libia, attraverso – in ripetute occasioni documentate – l'uso della violenza.

Tutti questi fenomeni sono accomunati, oltre che dalla condizione delle persone in cerca di protezione, dalla difficoltà di garantire l'effettività della tutela dei diritti di tali persone, creando situazioni definibili come "buco nero" dei diritti.