

# ESTERNALIZZAZIONE DELLE FRONTIERE

pratiche di detenzione e negazione del diritto di asilo

25 e 26 Febbraio 2020

LAGOS (Nigeria)

## Le politiche di esternalizzazione europee e la negazione del diritto di asilo: focus sulla sentenza n. 22917/2019 del Tribunale Civile di Roma

di Loredana Leo\*

Nel parlare di politiche di esternalizzazione ci riferiamo principalmente a due tipi di pratiche che abbiamo osservato:

- 1) In primo luogo, **l'esternalizzazione della frontiera**, costituita da quelle politiche che stanno mettendo in atto, in special modo nel corso degli ultimi anni, gli Stati dell'Unione Europea e che consiste nel cercare di spostare quanto più a sud possibile la loro frontiera. Sono politiche che di fatto cercano di bloccare l'accesso delle persone all'interno del territorio degli Stati membri;
- 2) Accanto a queste politiche di esternalizzazione della frontiera c'è poi un'idea di esternalizzazione che è legata al diritto di asilo e che tende ad immaginare dei meccanismi e degli strumenti che consentano di analizzare le domande di protezione internazionale non all'interno del territorio UE ma in Stati terzi.

Nell'elaborazione politica degli ultimi decenni la prima forma di esternalizzazione che si iniziò ad immaginare era proprio questa del diritto d'asilo, cercando di ipotizzare delle procedure di accesso ed esame della domanda di protezione nel territorio di Stati terzi. Queste politiche di esternalizzazione del diritto d'asilo furono poi accantonate, forse perché era giuridicamente difficile da immaginare un sistema di analisi delle domande di asilo fuori dal territorio degli Stati membri che garantisse i diritti fondamentali delle persone coinvolte.

Gli Stati membri hanno, quindi, iniziato a concentrarsi e a sviluppare delle politiche di esternalizzazione delle frontiere, cioè di blocco della libertà di movimento delle persone, anche e soprattutto in Stati terzi. Tali politiche hanno utilizzato e continuano ad utilizzare strumenti di vario tipo: il respingimento diretto ed indiretto, gli accordi con Paesi terzi, i finanziamenti.

Di fatto, tuttavia, queste politiche di esternalizzazione della frontiera hanno portato ad un blocco nell'accesso alla procedura di asilo, incidendo, fortemente sul diritto fondamentale delle persone a

---

\* Socia ASGI – Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione

richiedere protezione. Infatti, bloccando l'accesso delle persone nel territorio UE di fatto se ne blocca la possibilità di richiedere protezione internazionale. Vediamo, quindi come l'accesso alla procedura di asilo – espressione di diritto fondamentale – sia strettamente legate alla libertà di movimento: per poter presentare la domanda di protezione è necessario che il cittadino straniero arrivi sul territorio nazionale.

Bloccare l'accesso al territorio dell'UE, quindi, di fatto blocca l'accesso alla domanda di asilo. Su questo è di recente intervenuto il Tribunale civile di Roma con la sentenza n. 22917/2019.<sup>1</sup> Si tratta di un caso di respingimento diretto che riguardava alcuni cittadini eritrei che nel 2009 erano stati intercettati da navi della marina militare italiana, da cui erano poi stati soccorsi e presi a bordo, per poi essere riconsegnati alla Guardia Costiera Libica e riportati in Libia. Queste persone non erano più riuscite ad arrivare in Europa ma, per scappare dalla Libia, si erano spostate in Israele.

La condotta delle autorità italiane è identica a quella che era già stata condannata dalla Corte Europea per i diritti dell'uomo nel caso *Hirsi Jamaa and Other v. Italy*<sup>2</sup>.

Il Tribunale civile di Roma condanna la stessa condotta illecita dello Stato italiano, consistita nell'aver riconsegnato e permesso di riportare quelle persone in Libia.

Il Tribunale di Roma, però, fa un passaggio concettuale in più rispetto alla Cedu. Nella sentenza *Hirsi*, infatti, la Cedu condannava l'Italia per aver riportato i ricorrenti in Libia, Paese nel quale rischiavano di subire trattamenti inumani e degradanti e dove erano a rischio di *refoulement*. A questo il Tribunale di Roma aggiunge: la condotta illecita dello Stato è consistita anche nel fatto che riportando questi cittadini stranieri in Libia l'Italia ha impedito loro di esercitare un diritto fondamentale, il diritto d'asilo.

Possiamo dire, quindi, che quella politica di esternalizzazione dell'Italia aveva portato ad un vero e proprio svilimento del diritto d'asilo delle persone respinte.

Partendo da questo assunto, quindi, il Tribunale di Roma, oltre a condannare l'Italia al risarcimento del danno, così come aveva fatto la Cedu, afferma come debba essere riequilibrato il diritto d'asilo di queste persone. Il Tribunale, infatti, ordina allo Stato italiano di consentire a queste persone di entrare sul territorio italiano per presentare la domanda di protezione. Saranno poi le autorità italiane preposte a valutare se a quelle persone debba essere o meno riconosciuta la protezione; deve tuttavia essere garantito a queste persone l'accesso al diritto di asilo, devono avere la possibilità di arrivare sul territorio italiano e presentare la domanda.

È questa la portata rivoluzionaria di questa sentenza: affermare che una persona straniera rimpatriata illegittimamente è portatrice di un diritto che deve essere ripristinato, obbligando lo Stato italiano a rilasciare un visto che permetta alla persona di entrare in Europa.

Così giudicando è come se il Tribunale di Roma avesse riequilibrato una condotta illecita dello Stato italiano, quella del respingimento diretto, che era una delle politiche di esternalizzazione messe allora in atto dall'Italia.

Al momento queste politiche di esternalizzazione si sono ancora più raffinate: al momento, infatti, le autorità italiane non intercettano più le persone in mare e le riportano in Libia. A titolo di esempio, una delle pratiche di esternalizzazione più comune in questo momento è legata al c.d. respingimento indiretto o respingimento per procura: le autorità italiane non intercettano direttamente le persone e le riconsegnano ma chiedono alle autorità libiche di operare il respingimento.

---

<sup>1</sup> <https://www.asgi.it/asilo-e-protezione-internazionale/asilo-costituzione-italiana-migranti/>;

<sup>2</sup> [https://hudoc.echr.coe.int/spa#{\"itemid\":\[\"001-109231\"\]}](https://hudoc.echr.coe.int/spa#{\);

Anche per questo tipo di pratiche abbiamo presentato dei ricorsi alla Cedu che dovrà pronunciarsi su queste pratiche e dirci se questa pratica di respingimento indiretto sia una condotta illecita dello Stato italiano e se, in definitiva, possa configurarsi come una lesione del diritto d'asilo delle persone che la subiscono.

Provando ad ipotizzare di estendere il principio affermato dal Tribunale di Roma potremmo immaginare che una condotta illecita simile da parte dello Stato possa essere rintracciata anche in altre pratiche di esternalizzazione che, raffinandosi nel tempo, sono sempre più difficili da contrastare. Si può pensare, ad esempio, a quelle legate al finanziamento agli Stati terzi, alla condizionalità dei finanziamenti che vengono elargiti dagli Stati Ue a quelli africani per limitare la libertà di movimento delle persone ed evitare che arrivino in Europa, così svilendo, di fatto, il loro diritto fondamentale all'asilo che non può essere esercitato. Si può pensare, ancora, alla fornitura di tecnologia o mezzi per contrastare la libertà di movimento delle persone.

Gli scenari ipotizzabili sono estremamente vari: si pensi al caso di persone che vengono direttamente respinte alla frontiera, come spesso accade nelle frontiere aeroportuali. Molto spesso, infatti, le persone che arrivano in Italia, pur volendo richiedere protezione, non riescono ad accedere alla procedura perché vengono respinte alla frontiera in modo illegittimo. Questo potrebbe essere un caso in cui si potrebbe ipotizzare di applicare lo stesso principio che abbiamo visto nella sentenza del Tribunale di Roma in quanto, a ben vedere, si tratta di una vera e propria pratica di respingimento diretto.

Ci sono poi delle fattispecie più complesse, che andrebbero analizzate caso per caso e che riguardano persone che addirittura erano sul territorio nazionale e a cui è stato in qualche modo impedito o limitato l'accesso alla domanda di asilo. Analizzando caso per caso quello che è accaduto potrebbe, anche in queste situazioni, rintracciarsi una condotta illecita dello Stato italiano per cui potrebbe applicarsi il principio sancito dal Tribunale di Roma.

Si tratta, al momento, di domande aperte, vedremo quale sarà l'evoluzione giurisprudenziale dei prossimi mesi, in primo luogo della Cedu per i respingimenti indiretti. Se, infatti, la Corte dovesse rintracciare anche in queste ipotesi una condotta illecita dello Stato italiano si potranno poi immaginare delle azioni successive che vadano a riequilibrare il diritto d'asilo di fatto negato.

Anche questo, infine, è lo scopo del presente convegno: iniziare ad immaginare insieme delle azioni che possano in qualche modo contrastare le politiche di esternalizzazione e così riequilibrare la lesione del diritto alla protezione di coloro che subiscono gli effetti di queste politiche.