

L'INFORMALIZZAZIONE DELLE POLITICHE MIGRATORIE: LE TRAPPOLE DELLA *SOFT LAW*

Luglio 2022

Sconosciuta al grande pubblico, la *soft law* è un'arma temibile nelle mani degli Stati, che utilizzano questo metodo quando vogliono aggirare i limiti e le rigidità che le leggi nazionali o altri testi e i trattati internazionali impongono. Questa è spesso utilizzata nell'ambito del "controllo dei flussi migratori", in modo da rendere difficile differenziare tra la stretta applicazione della legge e il suo aggiramento. L'esternalizzazione delle politiche di asilo e di migrazione è un esempio tipico di ricorso alla *soft law*: l'Unione Europea (UE) o i suoi Stati membri trovano vantaggioso negoziare tutta una serie di accordi dai nomi diversi, più o meno informali, con i loro partner dei paesi terzi, fittiziamente posti su un piano d'uguaglianza.

Il fine è costringere questi ultimi a fermare l'immigrazione alla fonte o riammettere sul loro territorio gli indesiderati che verranno rimandati indietro, a volte con

il pretesto dell'urgenza (come fu nel caso della "dichiarazione" UE-Turchia nel Marzo 2016, che doveva mettere fine alla impropriamente chiamata "crisi migratoria"): con la *soft law*, alcune clausole contrarie ai diritti fondamentali possono rimanere occulte. Gli abusi saranno imputati alle autorità esterne all'Europa, le istanze parlamentari o giudiziarie non saranno adite, i dissensi interni saranno meno visibili e, in caso di ostacoli, sarà più facile cambiare la rotta.

Si apre in questo modo un vasto ambito di forme di "intra-diritto" che, a causa della diversità dei modelli operativi, portano inevitabilmente al diniego delle norme in vigore. Da qui l'importanza che rappresenta, per le associazioni di difesa dei diritti umani, la conoscenza dei meccanismi della *soft law* e dei discorsi pubblici che mirano a imporre la legittimità nell'opinione pubblica.

L'Aumentata forza dell'informalizzazione delle politiche migratorie

Il problema relativo alla proliferazione delle pratiche e politiche di soft-law non risiede tanto nel carattere non obbligatorio da un punto di vista giuridico quanto alla volontà di inficiare le procedure che mirano a garantire il pieno rispetto del diritto internazionale pubblico e del diritto europeo. Nel corso degli ultimi decenni, numerosi accordi bilaterali e multilaterali sono stati adottati, in ambiti così diversi come il commercio, la sicurezza, la finanza e la cooperazione militare, senza che il potere legislativo (parlamenti nazionali ed europeo) abbiano potuto dibattere della loro compatibilità giuridica e costituzionale. Questa tendenza a limitare le competenze parlamentari rinvia a due questioni democratiche fondamentali, considerati anche gli effetti concreti sui diritti degli individui (migranti o meno).

Nell'ambito migratorio, si osserva oggi una forte propensione degli Stati a ricorrere ad accordi amministrativi, memorandum d'intesa, note verbali e altri accordi atipici al fine di controllare i movimenti migratori. La cooperazione in materia di riammissione degli stranieri in situazione "irregolare" o a cui è stato negato il diritto di asilo è emblematica di questa evoluzione che vede il potere esecutivo imporre, con il rinforzo mediatico, la sua volontà di agire sul controllo delle migrazioni. Su scala europea, il quadro dei partenariati proposti dalla Commissione Europea nel 2016 rende bene l'idea della forza degli strumenti informali: mira a

favorire una "mutua intesa" sulle questioni di gestione delle migrazioni così come sulla loro resa operativa a mezzo di "patti". Certamente, questi ultimi non possono essere assimilati ad accordi di riammissione. Ciononostante, quando sono qualificati come "dichiarazione congiunta", come "programma comune" o come "procedure operative standardizzate" non comportano meno impegni per le parti. Nella sua proposta, la Commissione si appoggia alla dichiarazione politica del summit di La Valletta (2015) che menzionava, nel suo piano d'azione, "la necessità di accordi reciproci relativi a rimpatri e riammissioni". In effetti, ci si è ispirati a modelli operativi ai quali gli Stati membri hanno fatto ricorso ben prima che l'UE non li adottasse a sua volta per cristallizzarli in seguito nel "Patto sulla migrazione e l'asilo" (2020). Poiché il processo di informalizzazione in materia di riammissione è apparso, in primo luogo, su scala intergovernativa e poi si è sviluppato, molto più tardi, su scala europea.

A partire dal caso della riammissione, si possono identificare quattro attributi propri della soft-law. In primo luogo, rinforza le prerogative degli Stati (a nord come a sud), al centro delle quali si pone la sicurezza, e dimostra all'opinione pubblica che gli Stati hanno la capacità di controllare le frontiere, che ciò sia reale o meno. In secondo luogo, la sua funzione è di rendere i termini della cooperazione più adattabili alle situazioni incerte, a

scapito della trasparenza. In terzo luogo, col pretesto di rispondere a situazioni di urgenza, aggirano le competenze dei parlamenti. Infine, in ragione del suo carattere di segretezza, l'esistenza di questi strumenti e la loro effettività in termini giuridici possono effettivamente essere negati, nel caso di denunce da parte della società civile o di un cambio di strategia dettato da altre necessità.

Queste quattro caratteristiche rivelano una dimensione sia simbolica che politica, rispondendo sia a sfide esterne (come, ad esempio, la "lotta contro i flussi migratori irregolari") che a questioni interne (tensioni fra nazionalismo e internazionalismo europeo). Il recente successo dei populismi e dell'euroscetticismo, aggiunto all'attivismo dei partiti politici contro l'immigrazione in Occidente, sono altri fattori che giustificano, come un male necessario, il ricorso a modi operativi sempre più informali e opachi, anche per disciplinare un elettorato alla ricerca di risposte.

L'aumento della forza dell'informalizzazione delle politiche migratorie rende necessaria una valutazione empirica delle pratiche degli Stati e della loro portata giuridica, politica e morale, delle intenzioni formulate dai firmatari e, infine, delle conseguenze delle loro azioni sui diritti fondamentali e rispetto delle obbligazioni internazionali degli Stati, se non addirittura dell'UE nel suo insieme.

Soft law, di cosa parliamo?

L'espressione anglosassone *soft law* compare negli anni Trenta per indicare un insieme eterogeneo di strumenti giuridici atipici che si moltiplicano su scala internazionale, regionale e nazionale. Gli Stati membri dell'UE l'hanno adottata per frenare gli arrivi dei migranti ed espellere quelle e quelli che raggiungono le loro frontiere. Le regole enunciate non creano né diritti né obbligazioni (*soft law*); ad esse non corrispondono delle sanzioni giuridiche (*soft law*). Influenzano il comportamento dei loro destinatari e invitano a sviluppare certe pratiche (*soft law*); offrono una grande libertà agli Stati, lasciano loro dei margini d'interpretazione e di intervento ("diritto flessibile").

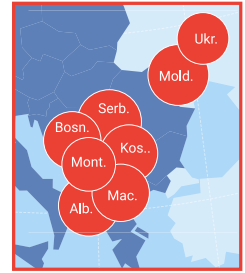
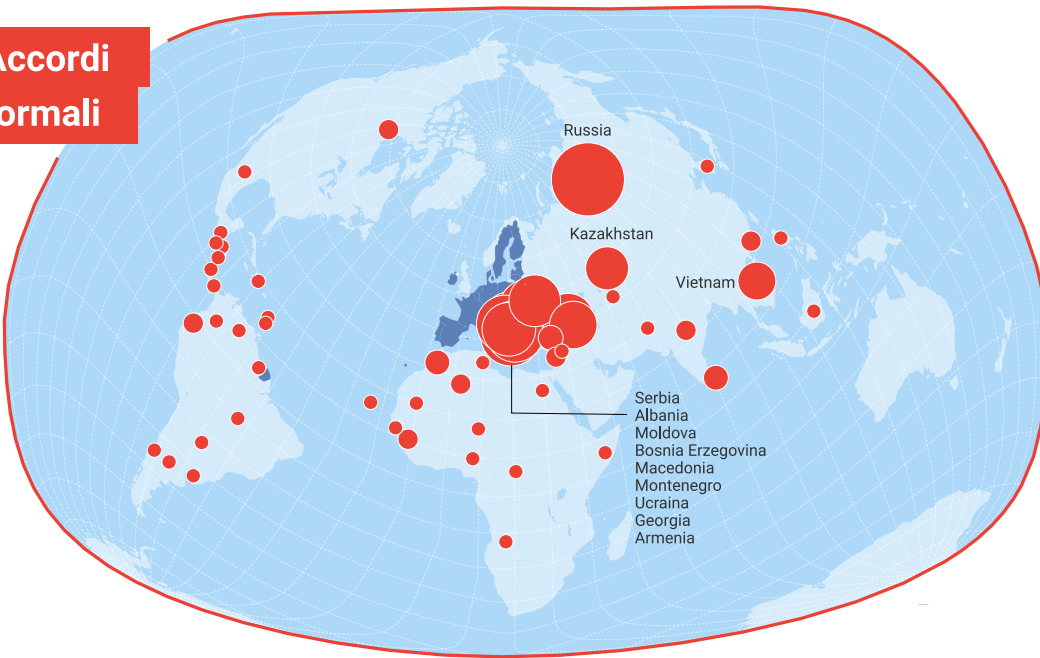
I testi della *soft law* hanno pertanto degli effetti giuridici. Se alcuni guardano a questi strumenti come a dei mezzi che favoriscono l'efficacia dei diritti riconosciuti o il riconoscimento di nuovi diritti, altri ne mettono in risalto i pericoli: la *soft law* degrada la qualità della norma colpendo i principi di sicurezza

giuridica; permette di bypassare le esigenze democratiche di controllo politico e giuridico; autorizza a ridurre gli standards di protezione dei diritti stabiliti negli strumenti internazionali di *hard law*.

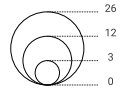
In materia migratoria va rilevato il deterioramento dei diritti e delle libertà dei migranti. In Europa abbondano testi che sono privi di base giuridica, senza controllo del Parlamento e senza ricorso possibile a un giudice, e che contribuiscono alla gestione integrata delle frontiere esterne dell'Unione: opinioni, raccomandazioni, linee direttive, comunicazioni, codici di condotta, note, accordi interistituzionali, conclusioni, dichiarazioni, risoluzioni, accordi di lavoro, best practices, "non-papers", scambio di lettere, disposizioni amministrative, accordi di cooperazione tra forze di polizia, memorandum di intenti, procedure operative standardizzate, ecc. Quale che sia l'abito, questi vari processi di *soft law* minacciano e si fanno beffa dei diritti delle persone migranti.

L'ossessione della riammissione: la deriva verso l'informalizzazione

Accordi formali



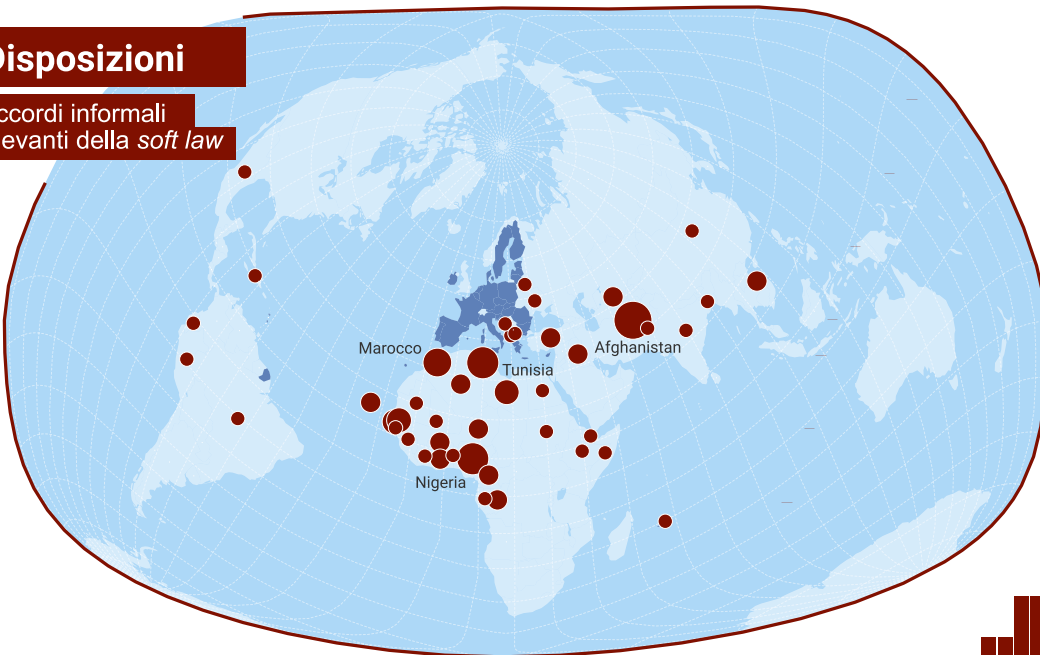
Nome di accordi bilaterali in materia di riammissione conclusi dai paesi terzi con i 27 Stati membri dell'UE (a marzo 2022)



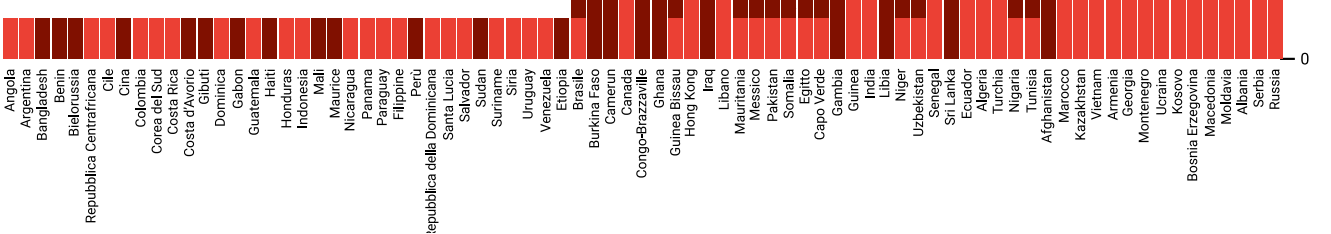
Accordi formali
Disposizioni

Disposizioni

accordi informali rilevanti della *soft law*



Cartografia: Nicolas Lambert per la BIC (Brigade d'Interventions Cartographiques), 2022
Fonti: dati raccolti ed elaborati da Jean-Pierre Cassarino, marzo 2022



La soft law imprigiona i/le migranti nell'inferno libico

In un rapporto del 23 marzo 2022, il Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite dettaglia le violenze subite dai e dalle migranti in Libia come detenzioni arbitrarie, esecuzioni sommarie, torture, trattamenti inumani, violenze sessuali, estorsioni, riduzione a schiavitù, lavori forzati, che costituiscono crimini contro l'umanità secondo la Missione d'inchiesta indipendente dell'ONU di novembre 2021. Le immagini diffuse dalla CNN nel 2017 tornano alla mente: quei migranti venduti/e all'asta nei mercati degli schiavi. L'Unione europea (UE) ha la sua responsabilità: fa della Libia una trappola infernale per le persone migranti, contribuendo a evitare la loro partenza e riportandoli verso questo paese dove i loro diritti sono negati.

Nel 2022 sono passati cinque anni da quando è stato concluso il Memorandum d'intesa del 2 febbraio 2017 tra Paolo Gentiloni, primo ministro italiano, e Fayez al-Sarraj, capo del governo libico di unità nazionale. Voluti dall'UE e dai suoi Stati membri, da subito l'accordo ha ricevuto ampio sostegno. Si tratta di uno strumento di *soft law* poiché non è stato sottoposto né a controllo parlamentare né delle corti italiane.

Naturalmente, degli accordi in piena regola sono stati stipulati tra l'Italia e la Libia: il 13 dicembre 2000 (accordo di Roma), il 29 dicembre 2007 (accordo di Tripoli) e il 30 agosto 2008 (accordo di Benghazi detto "trattato di amicizia"). Ma la condanna dell'Italia da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo nel 2012 nella causa Hirsi Jamaa ha portato le autorità a ricorrere alla *soft law*. Il giudice di Strasburgo aveva infatti stabilito che l'intercettazione di imbarcazioni che

si trovavano al largo di Lampedusa e il trasporto immediato verso la Libia dei e delle migranti salvati per gli effetti del trattato di amicizia del 2008 violano il principio di non-refoulement e il divieto di espulsioni collettive.

La cooperazione in materia di migrazioni tra l'Italia e la Libia esiste da lungo tempo, all'interno di una dinamica europea in cui gli Stati non si preoccupano di trattare con attori criminali: innanzitutto il regime di Gaddafi sotto embargo internazionale; attualmente fazioni contrapposte, tribù rivali, bande armate, criminali riconosciuti, che si dividono il controllo dei gruppi di guardia-costiera e dei centri di detenzione.

Dall'inizio degli anni 2000, l'UE afferma l'importanza di cooperare con la Libia per bloccare i flussi migratori che prendono la via del Mediterraneo centrale: il Consiglio dell'UE lo fa nel 2002; domanda nel 2003 alla Commissione di inviare una missione in Libia; finanzia dal 2004 dei progetti per il rinforzo della frontiera tra la Libia e il Niger e di assistenza all'espulsione degli immigrati; nel 2005 intraprende un dialogo ad hoc con il regime di Gaddafi; dà mandato alla Commissione nel 2008 a svolgere delle negoziazioni con la Libia; adotta nel 2010 un' "agenda di cooperazione alla lotta contro l'immigrazione clandestina"; avvia nel 2015 l'operazione EUNAVFOR MED che mira a distruggere i barconi libici che trasportano i migranti; crea nel 2015 il Fondo fiduciario di emergenza dell'UE per l'Africa (EUTF) dotato di 5 miliardi di euro, di cui una parte attribuita alla Libia.

Per dare seguito agli accordi e avviare le cooperazioni con la Libia, l'UE si

appoggia al governo italiano. Il Consiglio dell'UE si rallegra delle misure prese dall'Italia definendo la lotta contro le migrazioni irregolari provenienti dalla Libia come un obiettivo prioritario (2009), o considerando la collaborazione con la Libia come un modello da seguire con tutti i paesi di partenza dei e delle migranti (2017).

La Libia intercetta i e le migranti partiti in mare verso le coste europee per riportarli sul suo territorio. L'UE e l'Italia, da parte loro, rinforzano le capacità di sorveglianza marittima delle guardie-costiere libiche, dando loro mezzi tecnici e sostegno finanziario. L'aiuto globale alla Libia è sostanziale: nel 2008 l'Italia ha promesso 5 miliardi di dollari di investimenti per un periodo di 20 anni, di cui 500 milioni destinati alla sorveglianza delle frontiere marittime; l'UE ha fornito licenze di esportazione di armi per più di 1,3 miliardi di euro tra il 2007 e il 2016 e ha investito 700 milioni di euro per la cooperazione con la Libia; si sommano i versamenti ai capi delle tribù, bande e milizie.

Anche le autorità maltesi esternalizzano la gestione dei flussi migratori: un accordo concluso nel 2019 prevede che le guardie-costiere libiche intercettino i e le migranti prima che entrino nelle acque territoriali maltesi e li riportino subito sulle coste libiche. Strumento della politica europea, la *soft law* imprigiona i e le migranti nell'inferno libico: pericolo e morte nel Mediterraneo, tortura e criminalizzazione in Libia e di riflesso negli Stati vicini. Le istituzioni europee e le agenzie delle nazioni unite lo sanno, nonostante collaborano a questa politica mortifera.

La bibliografia è disponibile sul sito internet di Migreurop: www.migreurop.org nella rubrica: **Le nostre pubblicazioni**
Note di attualità: <http://www.migreurop.org/article3107.html>

migreurop

MIGREUROP è una rete di associazioni, di militanti e di ricercatori presenti in una ventina di paesi di Europa, Africa e Medio oriente. Il nostro obiettivo è di far conoscere e denunciare le politiche di esclusione delle persone in migrazione, in particolare la detenzione nei campi, le diverse forme di espulsione, la chiusura delle frontiere e l'esternalizzazione dei controlli migratori praticata dall'Unione europea e dai suoi Stati membri. In questo modo contribuiamo alla difesa dei diritti fondamentali dei migranti (tra cui quello di "lasciare qualsiasi paese, incluso il proprio") e alla promozione della libertà di movimento e di installazione

www.migreurop.org

Seguite migreurop su  e  @migreurop

MIGREUROP - CICP - 21ter rue Voltaire 75011 Paris

Grafice : La société

Dir. di pubblicazione : Yasha Maccanico

CON IL SOSTEGNO DI :

