

Diritto, Immigrazione e Cittadinanza

Fascicolo n. 3/2017

BREVI RIFLESSIONI SUL VERTICE DI PARIGI DEL 28 AGOSTO 2017: GESTIONE DEI FLUSSI MIGRATORI ED “EFFETTI COLLATERALI”

di Alessandra Algostino

***Abstract:** L'intervento contestualizza il vertice di Parigi del 28 agosto 2017 sulla gestione dei flussi migratori nell'ambito delle politiche europee, rilevando come esso rappresenti un ulteriore passo sia sotto il profilo dell'utilizzo di processi sempre più informali sia nel perseguire un'esternalizzazione delle frontiere sempre più “spregiudicata” sia in quanto imposta un rapporto sempre più simbiotico fra cooperazione economica e controllo dell'immigrazione irregolare. Vittime della scelta di blindare le frontiere sono le persone, o, meglio, il popolo migrante, oggetto di gross violations che trascinano in genocidio, così come i diritti, che rischiano di essere ridotti a mere formule retoriche, e la democrazia, che, con la restrizione di libertà e diritti, si dissolve.*

***Abstract:** This intervention focuses on the Paris Summit of 28 August 2017 on the management of migratory flows in the context of European policies, highlighting how it represents a step forward both in terms of the use of increasingly informal processes and in pursuit of an outsourcing of borders more and more unscrupulous, as well as imposing an increasingly symbiotic relationship between economic cooperation and irregular immigration control. The victims of the choice of arming the borders are the people, or rather the migrant people, subjected to gross violations that lead to genocide, as well as the rights that are likely to be reduced to rhetorical formulas, and democracy, which dissolves with the restriction of freedom and rights.*

BREVI RIFLESSIONI SUL VERTICE DI PARIGI DEL 28 AGOSTO 2017: GESTIONE DEI FLUSSI MIGRATORI ED “EFFETTI COLLATERALI”

di Alessandra Algostino*

SOMMARIO: 1. *Governance* e *soft law*. – 2. Esternalizzazione delle frontiere e cooperazione con i Paesi di origine e/o di transito dei migranti. – 3. Effetti collaterali: genocidio e dissolvimento della democrazia.

1. Governance e soft law

Il 28 agosto 2017, a Parigi, si incontrano il Presidente francese Emmanuel Macron, la Cancelliera tedesca Angela Merkel, il Presidente del Consiglio italiano, Paolo Gentiloni, il Primo ministro spagnolo, Mariano Rajoy, l’Alto Rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza dell’Unione europea, Federica Mogherini, con la partecipazione altresì del premier libico Fayed Al Serraj, del Presidente del Niger, Mahamadou Issoufou, e del Presidente del Ciad, Idriss Deby Itno.

È un vertice che ben rappresenta l’approccio in stile *governance* al tema immigrazione¹: contesti sospesi tra formalità (la riunione si svolge all’Eliseo con la presenza di capi di Stato e di Governo) e informalità. Quest’ultima è ben simboleggiata dalle modalità di coinvolgimento dell’Unione europea, che è presente con un suo organo, l’Alto Rappresentante, ma non nell’ambito di una riunione ufficiale dell’Unione europea.

Il modello² è quello dell’“accordo” con la Turchia³, la Dichiarazione UE-Turchia del 18 marzo 2016: atti informali (la Dichiarazione UE-Turchia compare solo sotto la forma di comunicato stampa sul sito istituzionale del Consiglio europeo⁴) e incontri nella nebulosa dei vertici politici e non nelle sedi istituzionali dell’Unione europea. Ad affermare l’estraneità rispetto al contesto comunitario è, nel caso dell’“accordo” fra UE e Turchia, il

* Professore associato di diritto costituzionale, Università di Torino.

1. In tema, si segnala I. Gjergji, *Sulla governance delle migrazioni. Sociologia dell’underworld del comando globale*, Milano, FrancoAngeli, 2016.

2. La natura di modello della Dichiarazione è, del resto, riconosciuta in numerosi vertici politici e in comunicazioni della Commissione europea (per tutti, cfr. Commissione europea, *Creazione di un nuovo quadro di partenariato con i Paesi terzi nell’ambito dell’Agenda europea sulla migrazione*, COM(2016) 385 del 7.6.2016).

3. Per un approccio ampio, cfr. C. Favilli, *La cooperazione UE-Turchia per contenere il flusso dei migranti e richiedenti asilo: obiettivo riuscito?*, in *Dir. umani e dir. int.*, n. 2/2016, p. 405 ss.

4. <http://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement/>.

Tribunale dell'Unione europea⁵, il quale sostiene che nel comunicato stampa del 18 marzo 2016 sono utilizzate in maniera inappropriata le espressioni «membri del Consiglio europeo» e «Unione europea». Il 17 e il 18 marzo 2016 si sono tenuti in parallelo due incontri distinti: la sessione del Consiglio europeo e un vertice internazionale, ed è nell'ambito di quest'ultimo che i capi di Stato e di Governo, in quanto tali e non in quanto membri del Consiglio europeo, hanno adottato, con i loro omologhi turchi, la Dichiarazione⁶. Dunque, «a prescindere dalla questione se costituisca, come sostenuto dal Consiglio europeo, dal Consiglio e dalla Commissione, una dichiarazione di natura politica o, al contrario, come sostenuto dal ricorrente, un atto idoneo a produrre effetti giuridici obbligatori, la Dichiarazione UE-Turchia, come diffusa per mezzo del comunicato stampa n. 144/16, non può essere considerata come un atto adottato dal Consiglio europeo, né peraltro da un'altra istituzione, da un organo o da un organismo dell'Unione o come prova dell'esistenza di un simile atto», donde la dichiarazione di incompetenza⁷.

Il percorso argomentativo, invero, pare in tal caso, con lo sdoppiamento di ruolo dei vertici degli esecutivi, che passano senza soluzione di continuità dall'abito comunitario a quello di negoziatori internazionali, alquanto rocambolesco⁸: la strada seguita nel vertice di Parigi recepisce il modello, scegliendo però sin da subito la via di quella che potremmo definire una “ufficiosità istituzionale”.

I vantaggi sono gli stessi: se non vi è una sede e un procedimento codificato a livello di Unione europea, non è necessario attenersi al rispetto del diritto e delle procedure comunitarie⁹.

A beneficiare dell'ampio margine di manovra sono, ça va sans dire, gli esecutivi, i quali, senza misconoscere il ruolo che tradizionalmente esercitano nelle relazioni internazionali, acquistano in tal modo un potere viepiù “libero” da qualsivoglia autorizzazione e/o controllo da parte degli organi parlamentari.

In simbiosi con la *governance* come processo decisionale, gli esiti della riunione sono espressi in un testo ascrivibile alla *soft law*: un atto non giuridicamente vincolante – una

5. *Cause NF, NG e NM/Consiglio europeo* (T-192/16, T-193/16 e T-257/16). Il Tribunale era stato adito, a norma dell'art. 263 TFUE, da due cittadini pakistani e un cittadino afgano, richiedenti asilo in Grecia, che temevano, in ragione dell'accordo, di essere rinviiati in Turchia.

6. Tribunale dell'Unione europea, *NF c. Consiglio europeo*, causa T-192/16, ordinanza del 28.2.2017, ma di identico tenore sono le ordinanze adottate in relazione agli altri due casi.

7. Tribunale UE, ordinanza del 28.2.2017, cit., par. 71.

8. Al momento in cui si scrive (settembre 2017) risulta pendente la causa (C-208/17 P) concernente l'impugnazione proposta il 21 aprile 2017 da NF avverso l'ordinanza del Tribunale del 28.2.2017.

9. Dato l'oggetto in questione (gestione delle frontiere esterne ma anche riconoscimento del diritto di asilo), il diritto comunitario, ai sensi degli artt. 77-78 TFUE, richiede il ricorso alla procedura legislativa ordinaria, ovvero, per la conclusione di un accordo internazionale, di seguire il procedimento di cui all'art. 218 TFUE, con la partecipazione, stante la materia, del Parlamento europeo.

dichiarazione congiunta – che esprime «rules of conduct which, in principle, have no legally binding force but which nevertheless may have practical effects»¹⁰.

L’informalità trascina con sé la mancanza di pubblicità, o anche di semplice conoscibilità degli atti, dei quali è difficile reperire una versione “ufficiale” e affidabile. Come spesso accade, è fortunatamente, attraverso un motore di ricerca sul *web* – un metodo che mal si sposa con l’esigenza di muovere da fonti attendibili –, che si incontra una versione del documento. Nel caso del *summit* all’Eliseo, una delle prime fonti a comparire è una pubblicazione dell’*Huffington Post*, che riporta «il testo integrale del documento del vertice di Parigi»¹¹. Cercando invece con le parole «vertice di Parigi agosto 2017», sul sito del Governo italiano¹², compare una scarna annotazione di agenda, dal titolo «Gentiloni a Parigi per vertice quadrilaterale», che si limita ad annunciare che «il Presidente del Consiglio Paolo Gentiloni, lunedì 28 agosto, alle ore 16.30, sarà a Parigi per il vertice quadrilaterale Francia, Germania, Italia, Spagna, che si terrà presso il Palazzo dell’Eliseo»¹³; peraltro, il documento è presente sul sito del Governo, ma, per trovarlo, occorre inserire il titolo¹⁴ o incontrare la pagina nella quale si dà notizia dell’avvenuta partecipazione del Presidente del Consiglio al vertice¹⁵.

Come anticipato, tuttavia, a dispetto della difficoltà di reperire la dichiarazione ufficiale del vertice, essa è destinata ad avere effetti pratici e giuridici tutt’altro che irrilevanti.

2. Esternalizzazione delle frontiere e cooperazione con i Paesi di origine e/o di transito dei migranti

L’oggetto del *summit*, come è facile arguire scorrendo l’elenco dei partecipanti, è la gestione dei flussi migratori.

10. La definizione – ricorrente nei contributi dedicati alla *soft law* – si deve a F. Snyder, *The Effectiveness of European Community Law: Institutions, Processes, Tools and Techniques*, in *The Modern Law Review*, 1993, vol. 56, n. 1, p. 32.

11. L. Annunziata, *Il documento integrale del vertice di Parigi. Sull’immigrazione primo importante riconoscimento del nuovo approccio del governo italiano*, 27.8.2017, in <http://www.huffingtonpost.it>.

12. <http://www.governo.it> (consultato il 15.9.2017).

13. <http://www.governo.it/agenda/2017-08-28t000000/gentiloni-parigi-vertice-quadrilaterale/7982> (consultato il 15.9.2017).

14. Il documento, cercando con la stringa *Joint Statement – Addressing the Challenge of Migration and Asylum* o *Dichiarazione congiunta – Affrontare la sfida della migrazione e dell’asilo politico*, compare all’indirizzo <http://www.governo.it/articolo/dichiarazione-congiunta/7984> così come all’indirizzo http://www.governo.it/sites/governo.it/files/documenti/documenti/Notizie-allegati/governo/Parigi_20170828/Joint_Statement-20170828.pdf (ottobre 2017). Il testo compare altresì nella sezione «Press Release» sul sito dell’Unione europea (http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-17-2981_fr.htm).

15. <http://www.governo.it/articolo/gentiloni-parigi/7983> (ottobre 2017).

L'approccio che emerge nel vertice di Parigi, nonostante l'enfasi posta sulla convergenza dei partners europei e dell'Unione rispetto alla strategia italiana, ovvero al piano Minniti¹⁶, non si discosta dal solco di un binario tracciato da tempo, che vede le politiche nazionali ed europee in tema di immigrazione ruotare attorno al controllo delle frontiere. L'obiettivo viene perseguito attraverso due percorsi convergenti: il rimpatrio dei migranti irregolari e l'esternalizzazione delle frontiere. In entrambe le ipotesi sempre più essenziale diviene la cooperazione con gli Stati di origine e/o di transito dei migranti attraverso la stipulazione di accordi di riammissione e di accordi che delocalizzano le procedure di identificazione e fermo dei migranti; accordi invero sempre più spesso informali, ovvero *soft*¹⁷.

Ci si può limitare in questa sede a richiamare il *Global Approach to Migration and Mobility* del 2005¹⁸, che, a sua volta, aveva annunciato non tanto un cambiamento di rotta quanto un mutamento di stile e di intensità delle politiche europee¹⁹, con un sempre maggior affidamento sui «partenariati per la mobilità», nella convinzione, ribadita negli anni successivi, che «senza controlli efficaci alle frontiere, senza una riduzione dell'immigrazione irregolare e un'efficace politica di rimpatrio, l'UE non sarà in grado di offrire maggiori opportunità di migrazione legale e mobilità»²⁰.

Non si discosta dalla prospettiva delineata l'*Agenda europea sulla migrazione*, adottata dalla Commissione europea il 13 maggio 2015, dove «gestire le frontiere» è uno dei quattro «livelli di azione» individuati ed attraversa anche gli altri tre livelli («ridurre gli incentivi alla migrazione irregolare», «onorare il dovere morale di proteggere: una politica comune europea di asilo forte», «una nuova politica di migrazione legale»)²¹; così come sulla stessa linea si pongono due atti adottati nel marzo 2017 dalla Commissione europea, dai titoli evocativi: Per una politica dei rimpatri più efficace nell'Unione europea

16. Per limitarsi ad un esempio, nel sottotitolo dell'articolo di *Repubblica.it* (www.repubblica.it) dedicato all'argomento (*Migranti, Gentiloni alla Ue: «Primi risultati ma serve una strategia comune»*, 28.8.2017), si evidenzia: «Macron e Merkel: «Lavoro Italia in Libia esempio perfetto»».

17. In senso critico sull'esternalizzazione *soft* delle frontiere, e per ulteriori riferimenti bibliografici, ci si permette di rinviare a A. Algostino, *L'esternalizzazione soft delle frontiere e il naufragio della Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2017.

18. In argomento, per un primo approccio, cfr. D. Vitiello, *L'azione esterna dell'Unione europea in materia di immigrazione e asilo: linee di tendenza e proposte per il futuro*, in questa *Rivista*, nn. 3-4/2016, p. 9 ss.; I. Gjergji, *Sulla governance delle migrazioni*, cit., p. 68 ss.

19. Cfr. I. Gjergji, *Sulla governance delle migrazioni*, cit., p. 70, che, individuata nel *Global Approach to Migration* la terza fase delle politiche migratorie dell'Unione europea, osserva come il nuovo approccio «adotta certamente nuovi strumenti, i quali però servono soprattutto a potenziare il *tradizionale approccio*, ovvero le misure di riammissione, controllo e repressione dei movimenti migratori, prefigurando come unico canale d'ingresso regolare il modello della migrazione circolare».

20. Commissione europea, *L'approccio globale in materia di migrazione e mobilità*, COM(2011) 743 del 18.11.2011.

21. Commissione europea, 13.5.2015 COM(2015) 240 final, Bruxelles.

– Un piano d’azione rinnovato²² e Raccomandazione per rendere i rimpatri più efficaci nell’attuazione della direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio²³. Ugualmente, il tema del controllo delle frontiere è ricorrente nei vari scenari prospettati nel Libro bianco sul futuro dell’Europa del primo marzo 2017²⁴.

Quanto al coinvolgimento dei Paesi africani di origine e di transito dei migranti, il vertice di Parigi si inserisce nella linea tracciata con il Processo di Khartoum del 2014 e con il vertice de La Valletta del 2015, un processo connotato da un’alta informalità, che coniuga cooperazione allo sviluppo e controllo dei flussi migratori²⁵.

Non stupisce dunque leggere nella Dichiarazione congiunta del vertice di Parigi che i capi di Stato e di Governo «convengono di lavorare insieme per tentare di rafforzare la cooperazione con i Paesi d’origine al fine di affrontare le cause profonde, prevenire le partenze e migliorare la capacità di permettere il ritorno dei migranti clandestini nel loro Paese d’origine»²⁶.

A mutare è il metodo (che registra una informalità crescente) e la “spregiudicatezza” degli accordi.

Aumenta, da un lato, l’esternalizzazione: «la Germania, la Spagna, la Francia e l’Italia, così come l’UE ribadiscono la loro determinazione a contenere i flussi d’immigrazione irregolare molto prima che essi raggiungano le coste mediterranee» e, dunque, «esprimono la loro soddisfazione riguardante la cooperazione del Ciad e del Niger»²⁷. Dapprima, con l’*hotspot approach*, si sponsorizza la creazione di luoghi di fermo e identificazione alle frontiere dell’Europa²⁸, quindi si delegano Paesi come la Libia o la Turchia, e, infine, si crea una nuova frontiera ancora più a Sud: «è inoltre importante rafforzare le capacità di controllo delle frontiere al sud della Libia», si legge nella dichiarazione congiunta del vertice di Parigi.

Dall’altro lato, si stringe il legame fra cooperazione economica e collaborazione nella gestione dei flussi migratori: gli Stati europei partecipanti al *summit*, «in partenariato con l’Unione europea», «continueranno a migliorare la cooperazione economica con le comunità locali che si trovano sulle rotte migratorie in Libia»; «l’Unione europea proseguirà l’applicazione di un approccio politico coerente e integrato presso i Paesi vicini del sud

22. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, COM(2017) 200 final, 2.3.2017.

23. Raccomandazione della Commissione, C(2017) 1600 final, 7.3.2017.

24. Commissione europea, *Libro bianco sul futuro dell’Europa*, COM2017(2025) dell’1.3.2017.

25. Cfr. Commissione europea, *Creazione di un nuovo quadro di partenariato con i Paesi terzi nell’ambito dell’Agenda europea sulla migrazione*, COM(2016) 385 del 7.6.2016.

26. *Dichiarazione congiunta – Affrontare la sfida della migrazione e dell’asilo politico*, Parigi, 28.8.2017 (citato da <http://www.governo.it/articolo/dichiarazione-congiunta/7984>).

27. *Dichiarazione congiunta – Affrontare la sfida della migrazione e dell’asilo politico*, cit.

28. Cfr. Commissione europea, *Agenda europea sulla migrazione*, 13.5.2015 COM(2015) 240 final, Bruxelles.

della Libia, al fine di rafforzare le iniziative esistenti nell'ambito della gestione delle frontiere e dei flussi migratori, mobilitando tutti gli strumenti a sua disposizione (diplomazia, sviluppo e sicurezza)»²⁹.

La cooperazione allo sviluppo, senza misconoscere i vantaggi che essa arreca anche ai Paesi che governano gli aiuti economici e senza scordare come essa, comunque, non compensa l'estrazione di ricchezza dai Paesi destinatari degli aiuti³⁰, diviene merce di scambio per ottenere il controllo delle frontiere³¹. Il (neo)colonialismo assume una declinazione nuova, dai contorni paradossali: i Paesi europei – alcuni di essi – non di rado hanno contribuito, per utilizzare un eufemismo, alla devastazione in termini di povertà e guerre che attraversano il continente africano ed ora chiedono che siano gli Stati di quello stesso continente ad affrontare gli esodi che ciò comporta, esponendo le vittime di disastri economici e ambientali e di conflitti armati ad una ulteriore violazione dei propri diritti.

Tornando al *summit* dell'Eliseo, quanto agli aspetti economici, non manca anche la previsione di finanziamenti diretti, laddove ad esempio si afferma l'importanza di «dotare e formare in modo adeguato le guardie costiere libiche». E qui, senza dubbio, vi è un avallo della politica italiana³², la quale è segnata da una lunga storia di accordi con la Libia nella prospettiva di un controllo dell'immigrazione³³.

29. *Dichiarazione congiunta – Affrontare la sfida della migrazione e dell'asilo politico*, cit.

30. Riferimenti in termini quantitativi si leggono nel *report*, a cura di alcune organizzazioni non governative, *Honest Accounts 2017: How the world profits from Africa's wealth* (il *report* è reperibile sul sito www.globaljustice.org.uk).

31. In tema, cfr. F. Ferri, *Convergenza delle politiche migratorie e di cooperazione allo sviluppo dell'Unione europea e accordi con Stati terzi*, in questa *Rivista*, nn. 3-4/2016, p. 39 ss.; per un esempio concreto, cfr. la creazione (nel vertice euro-africano del novembre 2015 a La Valletta) di un fondo apposito, il Fondo fiduciario dell'UE per l'Africa, anche chiamato «Trust Fund», gestito dalla Commissione europea, verso il quale sono stati dirottati fondi destinati alla cooperazione e agli aiuti umanitari; si veda Parlamento europeo, *Risoluzione sul Fondo fiduciario dell'UE per l'Africa: le implicazioni per lo sviluppo e gli aiuti umanitari*, 13.9.2016, P8_TA(2016)0337 (per una sintesi della vicenda, cfr. L. Jona, *I fondi destinati a combattere la povertà usati in Africa per controllare i migranti*, in *La Stampa*, 24.5.2017).

32. Per inciso – non è questa la sede, perché richiama altri temi controversi, come quelli dei salvataggi in mare e dei c.d. reati di solidarietà (per un primo riferimento sul tema, cfr. F. Vassallo Paleologo, *Il reato di solidarietà non esiste*, in *Comune-info* (<https://comune-info.net/>), 4.8.2017) – si può ricordare, a titolo di completezza, come nel vertice venga anche “premiata” l'idea italiana del codice di condotta in materia di operazioni di salvataggio in mare, con l'invito da parte dei capi di Stato e di Governo a «tutte le ONG che operano nella zona a firmare il codice di condotta e a rispettarlo» (così la *Dichiarazione congiunta – Affrontare la sfida della migrazione e dell'asilo politico*, cit.) e “accontentata” l'Italia con l'impegno di Germania, Spagna e Francia a intensificare i ricollocamenti.

33. Per una ricostruzione e un commento agli accordi bilaterali Italia-Libia in tema di immigrazione, cfr. G. Battista, *La collaborazione italo-libica nel contrasto all'immigrazione irregolare e la politica italiana dei respingimenti in mare*, in *Rivista AIC*, n. 3/2011; I. Gjergji, *Sulla governance delle migrazioni*, cit., p. 114 ss.; N. Ronzitti, *Il futuro dei Trattati tra Italia e Libia*, in *Affari internazionali*, 2.2.2012; in relazione agli ultimi sviluppi, ovvero al «Memorandum d'intesa sulla cooperazione nel campo dello sviluppo, del contrasto all'immigrazione illegale, al traffico di esseri umani, al contrabbando e sul rafforzamento della sicurezza delle frontiere tra lo Stato della Libia e la Repubblica Italiana», sottoscritto dal Governo di riconciliazione nazionale dello Stato di Libia e il Governo della Repubblica italiana il 2.2.2017, ci si permette di richiamare A. Algostino, *L'esternalizzazione soft delle frontiere*, cit.

La “spregiudicatezza” non consiste, peraltro, solo nell’assegnare un prezzo alle persone (aiuti economici in cambio del loro trattenimento lontano dai confini europei), ma è aggravata laddove si consideri il grado di democrazia – di non-democrazia – dei Paesi coinvolti³⁴: al di là dei rapporti di organizzazioni come Amnesty International³⁵, si può citare la classifica stilata da The Economist (Intelligence Unit), che, nel Democracy Index 2016³⁶, include il Chad, la Libia e il Niger, rispettivamente con un punteggio di 1.5, 2.25 e 3.96 (su 10), fra gli «authoritarian regime», e il Mali (con un indice del 5.7) fra gli «hybrid regime»³⁷. Quale garanzia del rispetto dei diritti umani dei migranti forniscono tali Stati?

La risposta è nella sentenza della Grande Camera della Corte europea dei diritti dell’uomo, *Hirsi Jamaa e altri v. Italia*³⁸, laddove condanna la politica dei respingimenti italiani, rilevando, fra le altre, una doppia violazione dell’art. 3 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali, in quanto, da un lato, con il trasferimento, nel caso di specie in Libia, le autorità italiane hanno esposto i ricorrenti «con piena cognizione di causa a trattamenti contrari alla Convenzione»³⁹, data l’esistenza di «fonti affidabili» che mostrano come in Libia «tutte le persone entrate nel Paese con mezzi irregolari erano considerate clandestine, senza alcuna distinzione tra i migranti irregolari e i richiedenti asilo» ed «erano sistematicamente arrestate e detenute in condizioni [...] inumane»⁴⁰, sia in quanto «è lo Stato che procede al respingimento a doversi assicurare che il Paese intermedio offra garanzie sufficienti che permettano di evitare che la persona interessata venga espulsa verso il suo Paese di origine senza valutare il rischio cui va incontro»⁴¹ e «le autorità italiane sapevano o dovevano sapere che non esistevano garanzie sufficienti a tutelare gli interessati dal rischio di essere rinviati arbitrariamente nei loro Paesi di origine»⁴².

34. Anche in questo la Dichiarazione UE-Turchia del 2016 funge da apripista; per un’analisi della situazione turca, al di là dei rapporti sui diritti umani, si segnala, dal punto di vista del costituzionalista, T. Groppi, *Turchia 2017: l’attacco allo stato di diritto e il fallimento della condizionalità europea*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 1/2017; in specifico, sull’applicazione dell’accordo UE-Grecia, cfr. Amnesty International, *A blueprint for despair. Human rights impact of the EU-Turkey deal*, London, 2017.

35. <https://www.amnesty.org/en/countries>.

36. https://www.eiu.com/public/topical_report.aspx?campaignid=DemocracyIndex2016.

37. <https://infographics.economist.com/2017/DemocracyIndex/>.

38. CEDU, Grande Camera, *Hirsi Jamaa e altri v. Italia*, ricorso n. 27765/09, sentenza 23.2.2012, par. 128; per una sintesi e una prima analisi della sentenza, cfr. V. Maccioni, *Respingimenti in mare e diritti umani dei migranti*, in *Dir. Pubbl. Comp. ed Europeo*, n. II/2012, p. 740 ss.

39. CEDU, Grande Camera, *Hirsi Jamaa e altri v. Italia*, cit., parr. 126 e 137.

40. CEDU, Grande Camera, *Hirsi Jamaa e altri v. Italia*, cit., parr. 128 e 125.

41. Così, CEDU, Grande Camera, *Hirsi Jamaa e altri v. Italia*, cit., par. 147, che riprende una giurisprudenza consolidata.

42. CEDU, Grande Camera, *Hirsi Jamaa e altri v. Italia*, cit., par. 156.

3. Effetti collaterali: genocidio e dissolvimento della democrazia

Nella dichiarazione congiunta del vertice di Parigi, invero, vi sono alcuni richiami al rispetto dei diritti umani, ma sono già nella formulazione di una debolezza sconcertante: «gli sforzi volti a scoraggiare le migrazioni irregolari in mare devono accompagnarsi a misure destinate a *migliorare* la protezione dei diritti dell'uomo e delle condizioni di vita dei migranti in Libia»⁴³ (corsivo mio).

In un, non ipotetico, ma reale bilanciamento fra le ragioni (di Stato ed economiche) che presiedono al controllo delle frontiere e i diritti della persona, questi ultimi soccombono: diritto alla vita, dignità umana, divieto di tortura, diritto di asilo, principio di *non-refoulement* restano solo come affermazioni di rito, formule retoriche.

Resta inascoltata la voce della Corte europea dei diritti dell'uomo, che, da tempo, ricorda come i diritti sono sanciti non come «theoretical or illusory but rights that are practical and effective»⁴⁴.

Esternalizzare le frontiere in Libia, così come in Sudan o in Niger, se si vuole ragionare su un piano di realtà e di effettività nella tutela dei diritti, significa sostituire per alcuni la morte in mare con quella nel deserto e per altri prevedere la condanna – senza nemmeno più la speranza di un fine pena – ad una vita di violenze e privazioni.

Il controllo delle frontiere, quantomeno per come oggi è gestito, causa *gross violations*, che costituiscono crimini contro l'umanità, trascinando in un vero e proprio genocidio, laddove si raffigurino i migranti, per condizioni oggettive e soggettive, come un popolo.

Di crimini contro l'umanità – crimini contemplati nell'art. 7 dello Statuto della Corte penale internazionale, adottato a Roma il 17 luglio 1998 (in vigore dal 1 luglio 2002) – sono senza dubbio responsabili i soggetti che direttamente li commettono, così come i governi di Stati autoritari, ma non sono esenti da responsabilità i governi degli Stati europei o gli esecutivi dell'UE, che, nel compiere determinate scelte politiche, non possono non raffigurarsi lo scenario che ne consegue: come ha affermato la Corte europea dei diritti dell'uomo in relazione alla situazione libica, «le autorità italiane sapevano o dovevano sapere»⁴⁵.

43. *Dichiarazione congiunta – Affrontare la sfida della migrazione e dell'asilo politico*, cit.

44. CEDU, *Artico c. Italia*, sent. 13.5.1980, par. 33.

45. CEDU, Grande Camera, *Hirsi Jamaa e altri v. Italia*, cit. *ante*; da ultimo, cfr. la Lettera aperta di Medici Senza Frontiere agli Stati membri e alle istituzioni dell'Unione europea (*I governi europei aumentano il business della sofferenza in Libia*, 7.9.2017, in <http://www.medicisenzafrontiere.it>).

La domanda successiva è: Stati responsabili di crimini contro l'umanità, nonché – per inciso – della violazione di numerose norme delle loro Costituzioni⁴⁶, possono ancora definirsi democratici?

Non sono certo i migranti a minacciare la democrazia, ma è l'atteggiamento che i governi scelgono di tenere di fronte alle persone, alla loro dignità, ai loro diritti. Così come a minare la democrazia è l'utilizzo dei migranti in chiave di "emergenza" e di "minaccia" per legittimare l'adozione di politiche restrittive delle libertà⁴⁷ e/o per convogliare il malessere sociale verso un nemico, con il "vantaggio" di trasformare un potenziale conflitto sociale legato alle crescenti diseguaglianze economiche nella classica "guerra fra poveri" e di dotarsi di strumenti utili a reprimere il dissenso.

Fra le vittime degli effetti collaterali della scelta di blindare ed esternalizzare le frontiere, scelta che con il vertice di Parigi compie un passo in avanti, vi sono, dunque, il popolo migrante, l'esistenza di diritti universali e la democrazia. E – si può aggiungere – il diritto, sia in quanto ne vengono aggirati i modi di produzione prestabiliti, quelli che lo inseriscono in un quadro democratico, evitando che esso sia un semplice strumento al servizio del "più forte", sia in quanto si assiste ad una violazione delle norme vigenti, a partire da quelle costituzionali.

Fra gli effetti collaterali, vi è il dilagare dell'«inumano», il quale, come ricorda Marco Revelli, citando Carlo Galli, è «il presentarsi attuale della possibilità che l'uomo sia nulla per l'altro uomo»⁴⁸.

46. Per un approfondimento in relazione alla Costituzione italiana, sia consentito rinviare nuovamente a A. Algostino, *L'esternalizzazione soft delle frontiere*, cit.

47. Il «piano Minniti» è emblematico: al decreto in tema di immigrazione (d.l. 17.2.2017, n. 13, convertito in l. 13.4.2017, n. 46) si affianca quello in tema di sicurezza urbana (d.l. 20.2.2017, n. 14, convertito in l. 18.4.2017, n. 48).

48. M. Revelli, *Migranti, chi infligge colpi mortali al codice morale*, in *il manifesto*, 8.8.2017.