
ADiM BLOG
Dicembre 2021
EDITORIALE

*L'Unione europea risponde alla strumentalizzazione dei migranti:
ma a quale prezzo?*

Simone Marinai

Professore associato di Diritto dell'Unione europea
Università di Pisa

1. Premessa

La Commissione europea, nella proposta di riforma del Codice frontiere Schengen presentata il 14 dicembre scorso (COM (2021) 891 final, art. 1), ha definito la "strumentalizzazione dei migranti" come una situazione in cui uno Stato terzo spinge flussi migratori irregolari verso l'UE incoraggiando attivamente o facilitando gli spostamenti di cittadini di Stati terzi verso le frontiere esterne dell'Unione, quando tale azione sia indicativa dell'intenzione, da parte dello Stato terzo in questione, di destabilizzare l'Unione europea o uno Stato membro, e sia tale da mettere in pericolo funzioni essenziali quali l'integrità territoriale, il rispetto della legge, dell'ordine pubblico o della sicurezza nazionale.

L'esigenza, da parte delle istituzioni dell'Unione, di adeguare il quadro giuridico vigente in modo da poter reagire adeguatamente alla strumentalizzazione dei migranti compiuta da Stati terzi a fini politici, è divenuta impellente a seguito della crisi diplomatica ed umanitaria venutasi a creare, negli ultimi mesi, in conseguenza delle condotte poste in essere dalla Bielorussia alle frontiere esterne dell'Unione.

È noto, infatti, che fin dall'inizio dell'estate scorsa la Bielorussia ha utilizzato lo strumento della pressione migratoria alle frontiere esterne dell'UE per reagire alle sanzioni che l'Unione ha adottato contro il regime di Minsk dopo la contestata rielezione di Lukashenko nell'agosto 2020 e le violenze perpetrate contro quanti manifestavano pacificamente chiedendo la ripetizione del voto.

Le autorità bielorusse, avvalendosi anche della cooperazione di trafficanti di migranti e di reti criminali, hanno aperto nuove rotte migratorie attraverso i propri confini con Lettonia, Lituania e Polonia in modo da creare un elemento di destabilizzazione per l'intera Unione europea. Le autorità di Minsk hanno addirittura organizzato voli e autobus speciali per far affluire sul proprio territorio cittadini di molti Stati terzi (in prevalenza, iracheni e afgani) e fornito ai migranti mezzi e supporto per forzare le frontiere con i tre citati Stati membri.

Questi ultimi, a fronte di tali improvvisi e non abituali flussi migratori giunti dalla Bielorussia, hanno subito reagito introducendo nei rispettivi ordinamenti lo stato di emergenza, militarizzando i propri confini, limitando gli ingressi sul proprio territorio, procedendo ad espulsioni alla frontiera e restringendo le concrete possibilità di ottenere il riconoscimento della protezione internazionale ai richiedenti asilo (per un quadro generale delle misure adottate dai tre Stati membri, si veda [COMMITTEE ON MIGRATION, REFUGEES AND DISPLACED PERSONS](#), 29 settembre 2021).

Secondo i dati riportati nella Comunicazione congiunta adottata dalla Commissione europea e dall'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza (v. [JOIN \(2021\) 32](#), pp. 2-3), al 16 novembre scorso il numero complessivo di arrivi sul territorio dell'UE provenienti dalla Bielorussia nel 2021 ammontava a più di 7.500, a fronte di oltre 40.000 ripetuti tentativi di attraversamento delle frontiere interessate, di almeno 2.000 migranti che si trovavano in precarie condizioni nelle vicinanze della frontiera e circa 15.000 persone bloccate in Bielorussia. A ciò si aggiungano i movimenti secondari non autorizzati che hanno comportato flussi difficilmente stimabili verso altri Stati membri dell'Unione (la citata Comunicazione congiunta riferisce, ad esempio, di circa 10.000 ingressi non autorizzati in Germania ricollegabili agli arrivi in Polonia attraverso la frontiera bielorusse).

Per rispondere alla strumentalizzazione a fini politici dei migranti da parte della Bielorussia, le istituzioni dell'Unione hanno adottato (o, al momento, proposto) misure di diverso tipo nell'ambito delle variegate competenze di cui l'Unione è dotata.

Tali misure, che è opportuno qui di seguito brevemente richiamare, mostrano quanto possa essere importante, a fronte di simili minacce "ibride" provenienti da Stati terzi, un approccio integrato che sfrutti appieno le potenzialità offerte dalle variegate politiche dell'Unione.

Una riflessione, però, si impone in merito alla necessità che la reazione comune tenga in adeguata considerazione i diritti dei migranti che, loro malgrado, si sono trovati ad essere "utilizzati" dalle autorità bielorusse quale "arma impropria" contro l'Unione europea.

2. Un quadro generale della risposta messa in campo dalle istituzioni dell'Unione

Come ricordato anche dal vice-presidente della Commissione europea Margaritis Schinas nel corso della [seduta](#) del Parlamento europeo del 15 dicembre scorso, quanto sta avvenendo alle frontiere esterne dell'Unione con la Bielorussia non è (soltanto) una crisi migratoria, ma una minaccia ibrida volta a destabilizzare l'Unione.

Proprio per questo motivo, le istituzioni dell'Unione hanno dovuto necessariamente articolare la loro risposta mediante una pluralità di misure di natura progressivamente sempre più incisiva.

Innanzitutto, il Consiglio europeo, che nel giugno scorso, senza menzionare espressamente la Bielorussia, aveva genericamente condannato qualsiasi tentativo da parte di Paesi terzi di strumentalizzare i migranti a fini politici (v. [Conclusioni](#) del 24 e 25 giugno 2021, punto 13), ha successivamente reso più espliciti i riferimenti alle condotte della Repubblica ex sovietica, prima qualificandole come un “attacco ibrido” (v. [Conclusioni](#) del 21 e 22 ottobre 2021, punti 19-21) e poi condannando, senza più esitazioni, “la strumentalizzazione dei migranti e dei rifugiati da parte del regime bielorusso e la crisi umanitaria che essa ha creato” (v. [Conclusioni](#) del 16 dicembre 2021, punto 21).

Ripetute condanne alla strumentalizzazione sono pervenute anche dall’Alto rappresentante dell’Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza (v., ad es., le dichiarazioni del [30 luglio](#) e del [10 novembre 2021](#)).

L’azione dell’Unione europea non si è certo limitata all’adozione di semplici dichiarazioni, sia pure politicamente rilevanti. Per far fronte alla crisi in atto, è stato fornito dalle istituzioni dell’Unione supporto sia finanziario, sia operativo.

In particolare, a favore della Lituania sono stati erogati circa 37 milioni di euro attraverso il Fondo asilo, migrazione e integrazione. A questi devono aggiungersi i 700.000 euro per garantire supporto umanitario ai migranti bloccati in Bielorussia ed i 2,5 milioni di euro per facilitare i rimpatri volontari (si veda, in proposito, ancora la Comunicazione congiunta [JOIN \(2021\) 32](#), pp. 7-8).

Supporto operativo è stato invece fornito tramite il dislocamento di personale di Frontex, Europol, EASO, in Lettonia, Lituania e Polonia.

Dopo che la Lituania ha attivato il 15 luglio 2021 il Meccanismo europeo di protezione civile, la Commissione ha coordinato l’assistenza fornita in tale contesto da parte di 19 Stati membri.

Al contempo, sono state progressivamente estese le sanzioni contro il regime di Lukashenko. Si tratta di sanzioni mirate contro individui, oltre che sanzioni di carattere economico e commerciale contro la Bielorussia. L’inasprimento del regime sanzionatorio ha consentito di colpire specificamente anche le persone fisiche e giuridiche che organizzano o contribuiscono a facilitare l’attraversamento irregolare delle frontiere dell’Unione (si veda, da ultimo, il quinto pacchetto di sanzioni adottato con il Regolamento di esecuzione (UE) n. 2021/2124 del Consiglio e con la Decisione di esecuzione (PESC) n. 2021/2125 del Consiglio, entrambe del 2 dicembre 2021).

Sempre a titolo sanzionatorio, il 9 novembre scorso il Consiglio ha sospeso l’applicazione delle disposizioni dell’[Accordo](#) tra UE e Bielorussia relativo alla facilitazione dei visti per i funzionari del regime bielorusso (v. Decisione (UE) n. 2021/1940).

Particolarmente significativa è stata anche l’azione diplomatica condotta con Stati terzi di origine o di transito dei flussi migratori che il regime bielorusso aveva contribuito ad attrarre. A seguito delle pressioni provenienti dall’Unione europea, ad esempio, lo Stato iracheno ha accettato di sospendere temporaneamente i voli diretti verso la Bielorussia e di agevolare i rimpatri volontari di propri cittadini (si veda, in proposito, la [risposta](#) fornita in data 15 dicembre 2021 dall’Alto rappresentante dell’Unione all’interrogazione parlamentare E-003967/2021).

Sfruttando le competenze dell'Unione in materia di trasporti è stato poi proposto, in data 23 novembre 2021 (COM (2021) 753 final), di imporre divieti di operare da e verso l'Unione a vettori che, organizzando viaggi per via aerea, marina o fluviale, stradale, ferroviaria, contribuiscano, traendone vantaggio, al traffico ed alla tratta di esseri umani mettendo a rischio la vita di persone vulnerabili e la sicurezza delle frontiere esterne dell'Unione.

3. Le proposte volte ad incidere sulle procedure di asilo applicabili ai cittadini di Stati terzi oggetto della strumentalizzazione

Due sono le proposte che, nelle ultime settimane, la Commissione europea ha elaborato al fine di consentire agli Stati membri di far fronte ai flussi migratori conseguenti alla strumentalizzazione posta in essere da parte di uno Stato terzo.

Una prima proposta, presentata lo scorso 1° dicembre (COM (2021) 752 final), mira ad introdurre misure temporanee a beneficio di Lettonia, Lituania e Polonia e riguarda, quindi, specificamente, la situazione di emergenza che si è venuta a creare a seguito dell'afflusso improvviso di cittadini di Stati terzi provenienti dalla Bielorussia.

La seconda proposta, presentata invece lo scorso 14 dicembre (COM (2021) 890 final), persegue l'obiettivo di dotare l'ordinamento dell'Unione di un quadro giuridico che consenta in futuro di affrontare le situazioni di strumentalizzazione nel campo della migrazione e dell'asilo, anche a fronte di minacce ibride provenienti da altri Stati terzi e, quindi, a prescindere dalla contingenza attualmente riguardante la crisi con la Bielorussia.

La logica delle due proposte è analoga. Entrambe mirano, infatti, ad introdurre deroghe ai meccanismi di controllo svolti alle frontiere esterne dagli Stati membri che si trovano a dover affrontare flussi migratori non previsti, a seguito della strumentalizzazione politica proveniente da uno Stato terzo.

Pur non potendo esaminarle qui nel dettaglio, è possibile osservare che le stesse sollevano motivi di perplessità.

Con riferimento alle misure proposte a beneficio di Lettonia, Lituania e Polonia, la Commissione ha scelto, quale base giuridica, l'art. 78, par. 3, TFUE, che le consente di proporre al Consiglio di adottare, previa consultazione del Parlamento europeo, misure temporanee a favore di uno o più Stati membri, che debbano affrontare una situazione di emergenza caratterizzata da un afflusso improvviso di cittadini di Stati terzi.

Tale scelta è stata criticata, innanzitutto, per il fatto che si può dubitare che il flusso di migranti in questione, avviato ad inizio dell'estate scorsa, possa ancora oggi essere considerato "improvviso" e tale da creare una "situazione di emergenza" visto che, quanto meno in parte, la situazione alla frontiera interessata sembra essere migliorata grazie anche alle misure adottate dall'Unione europea (v. [DE CAPITANI](#)). A ciò si aggiunga, poi, che l'impiego dell'art. 78, par. 3, TFUE, comporta il riconoscimento di un ruolo limitato in capo al Parlamento europeo. Tale disposizione, infatti, proprio in ragione dell'urgenza di far fronte ad una situazione di emergenza, prevede che il Parlamento europeo svolga una semplice funzione consultiva, anziché l'ordinario ruolo di colegislatore. Se, però, l'afflusso di migranti non può essere più considerato improvviso e la situazione non ha carattere emergenziale, non

sussistono neppure i presupposti per scavalcare le competenze del Parlamento europeo (in proposito, v. anche [ECRE](#), pp. 7-8).

La decisione proposta a beneficio di Lettonia, Lituania e Polonia, ed il regolamento proposto, più in generale, per far fronte a situazioni di strumentalizzazione nel campo della migrazione e dell'asilo, prevedono poi una serie di meccanismi, in gran parte speculari, che derogano alle norme che costituiscono il sistema europeo comune di asilo.

Entrambe consentono, infatti, per un periodo massimo di 6 mesi, che gli Stati membri che subiscono il flusso strumentale di migranti possano usufruire di termini più lunghi rispetto a quelli ordinari, sia per la registrazione delle domande di asilo (fino a 4 settimane), sia per lo svolgimento delle procedure di frontiera (fino a 16 settimane).

Ciò non comporta, certo, che venga negato il diritto di chiedere il riconoscimento della protezione internazionale. Peraltro, è stato giustamente sottolineato che una ritardata registrazione può di fatto impedire all'interessato di usufruire dei diritti che gli derivano dal semplice *status* di richiedente protezione internazionale (v. [ECRE](#), p. 3).

Quanto alle procedure di frontiera, poi, queste diventano la regola nelle due proposte e permettono di decidere sia sull'ammissibilità, sia sul merito di tutte le domande di protezione internazionale senza consentire all'interessato l'ingresso sul territorio. Visto che la durata delle procedure in questione può essere estesa fino a 16 settimane, è indubbio che, nella prassi, risulterà difficile non fare ricorso alla detenzione per impedire la dispersione nel territorio dell'interessato, nonostante che tale misura sia contemplata solo in ultima istanza da entrambi gli strumenti proposti.

Le due proposte, inoltre, prevedono la possibilità di limitare l'effetto sospensivo automatico di un provvedimento di diniego della protezione internazionale, con la conseguenza che la permanenza del richiedente sul territorio potrà eventualmente essere decisa dall'autorità giudiziaria solo su istanza di parte.

Viene poi consentito allo Stato membro, che deve affrontare i flussi migratori in questione, di introdurre deroghe sia alla direttiva sulle condizioni di accoglienza, sia alla direttiva rimpatri, con conseguente abbassamento delle garanzie e degli standard di tutela predisposti da tali strumenti.

La proposta di regolamento volta ad affrontare, in generale, situazioni di strumentalizzazione prevede, infine, misure di solidarietà che solo in parte riprendono quelle previste nel nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo. Salta agli occhi, ad esempio, che a differenza di quanto previsto nella proposta di Regolamento concernente le situazioni di crisi e di forza maggiore (COM (2020) 613 final del 23 settembre 2020), nella proposta elaborata per far fronte a flussi migratori conseguenti alla strumentalizzazione politica non vengano indicate, tra le misure di solidarietà che gli altri Stati membri possono offrire, anche le ricollocazioni, misure queste che potrebbero invece essere utili al fine di allentare la pressione subita dagli Stati membri direttamente colpiti dai flussi in questione.

4. Considerazioni conclusive

L'impressione che si ricava dal quadro appena delineato è che le istituzioni dell'Unione

europea abbiano voluto dare un segnale forte, dispiegando un'ampia gamma di misure ritenute necessarie per contrastare la strumentalizzazione dei migranti a fini politici da parte di Stati terzi.

La crisi umanitaria che le condotte della Bielorussia hanno provocato ai confini dell'Unione ha reso impellente una risposta significativa a sostegno di Lettonia, Lituania e Polonia, ma ha anche fatto capire che il quadro giuridico debba essere adeguato per far fronte ad analoghe minacce ibride che possano verificarsi in futuro. Del resto, la Bielorussia non è certo stato il primo Paese terzo che ha utilizzato la leva migratoria per fare pressione politica sull'Unione europea o sui suoi Stati membri (si vedano, ad esempio, i precedenti riguardanti la Turchia e il Marocco richiamati, tra gli altri, da [GATTA](#)) e, pertanto, non è da escludere che in futuro sia necessario reagire contro simili condotte che potranno essere poste in essere da altri Stati terzi.

Ci si può chiedere, però, a quale prezzo vengono portate avanti le istanze di aggiornamento del quadro giuridico esistente. In particolare, a destare perplessità, sono soprattutto le più recenti proposte della Commissione del 1° dicembre 2021 (misure temporanee di emergenza a beneficio di Lettonia, Lituania e Polonia) e del 14 dicembre 2021 (volta ad affrontare, più in generale, le situazioni di strumentalizzazione nel campo della migrazione e dell'asilo).

Dalle stesse emerge, infatti, la chiara tendenza a consentire deroghe al ribasso rispetto alle garanzie procedurali e giurisdizionali attualmente assicurate dal vigente sistema europeo comune di asilo e di cui devono invece poter usufruire anche i migranti i cui movimenti vengono utilizzati come forma di pressione da parte dello Stato terzo.

È difficilmente accettabile che vengano create procedure di asilo sensibilmente diverse a seconda che l'arrivo del richiedente sul territorio dell'Unione europea sia conseguenza o meno di politiche strumentali poste in essere da parte di uno Stato terzo. Bisogna considerare, infatti, che i cittadini di Stati terzi o gli apolidi che chiedono protezione internazionale, con ogni probabilità, vengono spinti a percorrere determinate rotte migratorie senza neppure conoscere i motivi per cui queste ultime si sono improvvisamente aperte. È pertanto poco logico, oltre che contrario ai più basilari principi di giustizia sostanziale, far ricadere sugli stessi richiedenti le conseguenze della strumentalizzazione politica dei flussi medesimi.

Dalle citate proposte emerge, poi, la volontà di rafforzare la logica *hotspot*, già caratterizzante il nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo ed a concentrare in frontiera le procedure di esame delle domande di protezione internazionale. Se le due recenti proposte volte a contrastare la strumentalizzazione dei migranti per fini politici riproducono alcune (criticabili) soluzioni già presenti nel nuovo Patto, non appare però del tutto chiaro il coordinamento con quest'ultimo. Può sollevare dubbi, ad esempio, la scelta di aver proposto di elaborare un apposito atto per far fronte alle situazioni di emergenza conseguenti alla strumentalizzazione dei migranti da parte di uno Stato terzo, quando già la Commissione aveva dedicato una proposta alle situazioni di crisi e di forza maggiore nel settore della migrazione e dell'asilo (COM (2020) 613, cit.). Forse, per garantire una migliore coerenza tra le diverse proposte legislative, sarebbe stato più semplice, per la Commissione, elaborare una proposta modificata di quest'ultimo atto, in modo da tener conto anche delle specifiche esigenze create da crisi conseguenti alla strumentalizzazione dei migranti.

Si aggiunga, infine, che le recenti proposte che la Commissione ha presentato per far fronte

alla strumentalizzazione politica dei migranti producono senz'altro l'effetto di complicare il quadro esistente. Considerato che, da oltre un anno, è in discussione il pacchetto di misure che compongono il nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo e che il negoziato su quest'ultimo sembra sostanzialmente arenato in considerazione della complessità delle questioni sul tavolo e della natura politicamente sensibile delle stesse, forse sarebbe stato preferibile attendere quanto meno una più chiara presa di posizione da parte di Consiglio e Parlamento europeo prima di replicare, all'interno delle più recenti proposte, soluzioni contenute nel Patto, ma il cui esito è ancora del tutto incerto.

Per citare questo contributo: S. MARINAI, *L'Unione europea risponde alla strumentalizzazione dei migranti: ma a quale prezzo?*, ADiM Blog, Editoriale, Dicembre 2021.