
ADiM BLOG
Giugno 2023
EDITORIALE

*Il rilancio del Patto UE sulla migrazione e l'asilo:
perché l'Italia ha messo d'accordo (quasi) tutti gli Stati membri*

Mario Savino

Professore ordinario di diritto amministrativo

Università della Tuscia

Un passaggio politico importante

L'8 giugno, il Consiglio Affari interni (GAI) ha definito il proprio "[approccio generale](#)" su due *dossiers* chiave del pacchetto di riforma delle norme dell'Unione in tema di asilo e immigrazione: le proposte di regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione ([testo originario](#) e [modificato](#)) e sulla procedura comune di protezione internazionale ([testo originario](#) e [modificato](#)). Con l'opposizione di Polonia e Ungheria ([ribadita anche nel Consiglio europeo del 30 giugno](#)) e l'astensione di Bulgaria, Lituania, Malta e Slovacchia, i governi nazionali hanno così trovato una difficile intesa sulla posizione negoziale da difendere nel seguito delle negoziazioni con il Parlamento europeo in seno ai c.d. triloghi.

L'accordo raggiunto è importante perché sblocca un'*impasse* che durava da quasi tre anni. Nel presentare la riforma ([Comunicazione sul Nuovo Patto](#) del 23 settembre 2020), dopo un anno di lavoro e interlocuzioni con le capitali, la Commissione von der Leyen aveva ingenerato l'aspettativa di un rapido esito positivo, dopo il fallimento della legislatura precedente, conclusasi senza l'approvazione del pacchetto di riforme sull'asilo proposte nel 2016. Invece, sono ben presto emerse divaricazioni tra i governi e il negoziato è entrato in una fase di stallo. Un nuovo fallimento in questa legislatura avrebbe rappresentato un *vulnus* rilevante per la credibilità dell'Unione e delle sue istituzioni. Così, dopo che lo scorso 28 marzo il Parlamento ha definito la propria [posizione negoziale](#), nell'ultimo Consiglio GAI gli Stati membri hanno raggiunto un

compromesso che modifica la prognosi. Si dischiude, così, la possibilità di approvare le proposte del Patto prima dello scioglimento del Parlamento europeo per le elezioni di giugno 2024.

L'accordo segnala anche, a suo modo, un ritrovato "spirito europeo", la disponibilità di una ampia maggioranza di Stati a contemperare il loro interesse con quello dell'Unione. Nel primo anno e mezzo, i lavori sui vari *dossiers* del Patto erano rimasti prigionieri di posizioni nazionali divaricate, ciascuna a suo modo "difensiva". Da un lato, i Paesi dell'Europa centro-settentrionale, portatori dell'istanza principale, sintetizzata dalla Commissione nel baratto tra solidarietà e responsabilità: misure permanenti di solidarietà verso gli Stati di primo ingresso in cambio di un impegno di questi ultimi a prevenire i c.d. movimenti secondari con controlli più stringenti alle frontiere esterne e il trattenimento dei richiedenti con minori chance di ottenere protezione (c.d. procedura di frontiera). Dall'altro, i Paesi mediterranei (Italia, Spagna, Grecia, Cipro e Malta – i c.d. Med5), in posizione di diffidente attesa, restii ad accettare queste maggiori responsabilità senza un impegno preciso dei partner sul versante della condivisione degli oneri. Dall'altro ancora, i Paesi di Visegrad, pregiudizialmente ostili a qualsiasi accordo che preveda forme di solidarietà obbligatoria.

Dal 2022, tre fattori hanno contribuito a sbloccare l'*impasse*. Prima, l'arrivo di milioni di profughi (soprattutto) nei Paesi di Visegrad ne ha a suo modo legittimato l'autoesclusione dal dibattito: resta l'opposizione di principio di Polonia e Ungheria alla solidarietà obbligatoria, ma la solidarietà flessibile prefigurata dal Patto consentirà loro di contribuire finanziariamente, senza dover accettare ricollocazioni.

Poi, durante la Presidenza di turno della prima metà del 2022, la Francia ha profuso uno sforzo decisivo nel rilanciare i negoziati. Da un lato, ha optato per un approccio "*step-by-step*", coraggiosamente orientato ad affrontare i nodi principali sul piano politico prima che nei tavoli tecnici. Dall'altro, ha dato prova di concretezza sul versante della solidarietà, propiziando un [accordo preliminare](#) sulla ricollocazione, fortemente voluto dal governo Draghi e sottoscritto, lo scorso 10 giugno 2022, da ben 21 Stati membri.

Quindi, nell'ultimo anno, gli sviluppi di politica interna hanno affievolito la resistenza dei MED-5 rispetto alla linea rigoristica del Patto. In Grecia, le recenti elezioni (21 maggio e 25 giugno) hanno premiato la linea dura del governo sui migranti. In Spagna, le imminenti elezioni (23 luglio 2023) indeboliscono il Governo socialista proprio durante la Presidenza semestrale del Consiglio e la fase finale delle negoziazioni. Infine, dopo il passaggio di consegne avvenuto in Italia nell'autunno scorso, il nuovo Governo Meloni ha gradualmente spostato l'attenzione dai nodi relativi alle misure di solidarietà (al centro dell'azione del Governo Draghi) al problema della collaborazione con i Paesi terzi di transito. Questo cambiamento di priorità trova conferma sia nella

decisione di accettare anticipatamente la sistematica applicazione della procedura di frontiera, a lungo avversata ([art. 7-bis del d.l. 10 marzo 2023, n. 20](#), introdotto dalla l. 5 maggio 2023, n. 50 di conversione); sia nella definizione di una aggressiva strategia negoziale, che il Consiglio GAI dell'8 giugno sembra aver premiato.

Il “braccio di ferro” tra Italia e Germania sul concetto di Paese terzo sicuro

Secondo le cronache della riunione-fiume del Consiglio (qui [Agence Europe](#) e [Politico](#)), gli Stati membri hanno raggiunto un'intesa su due versanti rilevanti, riconducibili – come si vedrà – a una strategia unitaria.

Il primo riguarda l'ampliamento della nozione di Paese terzo “sicuro”, da cui dipendono sia i tempi della procedura di asilo (accelerata, appunto, per chi provenga da un Paese terzo sicuro), sia la fattibilità del conseguente rimpatrio. A quest'ultimo riguardo, in base alla proposta della Commissione, il rimpatrio sarebbe possibile soltanto verso un Paese terzo col quale il richiedente denegato abbia una specifica «connessione», comprovata dalla presenza di familiari o da un pregresso periodo di soggiorno. L'Italia ha insistito per un ampliamento della nozione, così da poter rimpatriare celermente i richiedenti denegati anche verso Paesi terzi *di mero transito*.

Nonostante le riserve giuridiche della Francia e l'opposizione di principio del Governo tedesco, incalzato da un dibattito interno alla sua coalizione che da mesi segnala le eccessive concessioni alla linea rigorista sul Patto, al termine di lunghe trattative l'Italia ha avuto la meglio. Il risultato provvisorio è un testo modificato, che include una nozione pericolosamente diluita di Paese terzo sicuro. In base alle modifiche accolte dai ministri dell'interno, a ciascuno Stato membro è riconosciuto il potere di stabilire se esista una connessione, anche sulla base di presupposti ulteriori (per ora indeterminati), che renda «ragionevole» l'allontanamento del richiedente in un Paese terzo anche di transito (cons. 37 e art. 45(2b)(b) della [proposta modificata](#)).

L'evidente forzatura giuridica risponde a una logica analoga a quella dell'accordo UE-Turchia del 2016: ottenere dall'Unione la copertura giuridica e politica necessaria per rafforzare la cooperazione con la Tunisia, Paese chiave per i flussi verso l'Italia e unico partner con il quale al momento esiste un accordo di riammissione efficace. Non a caso, nella stessa riunione l'Italia ha ottenuto dalla presidente della Commissione e dal primo ministro olandese la disponibilità ad accompagnare Giorgia Meloni nella visita della domenica successiva al governo tunisino.

Verso una procedura di frontiera sostenibile?

Altrettanto rilevanti sono le modifiche varate dal Consiglio sul versante della procedura di asilo e rimpatrio da svolgere alla frontiera (c.d. procedura di frontiera).

L'obbligatorietà di questa procedura è probabilmente la novità più importante e più controversa dell'intera riforma: respinta dal Parlamento nel suo mandato negoziale, date le sue notevoli implicazioni coercitive, è stata però riaffermata dagli Stati membri nella riunione dell'8 giugno. L'estensione esatta dell'obbligo sarà decisa nei triloghi, ma il ritorno al regime vigente di facoltatività sembra potersi escludere, trattandosi di un architrave dell'intero progetto di riforma.

Funzionale a impedire i movimenti secondari dei migranti in arrivo verso altri Stati membri, la procedura comporta la detenzione del richiedente per l'intera durata dell'esame della domanda di protezione (che deve terminare entro 12 settimane, estensibili a 16) e della fase di eventuale rimpatrio (da concludersi entro le successive 12 settimane, per un totale massimo di 7 mesi di trattenimento: artt. 41c e 41g). Al momento facoltativa, la procedura diventerebbe obbligatoria quando il richiedente abbia fornito false informazioni o documenti, rappresenti una minaccia per la sicurezza, o appartenga a uno Stato terzo per il quale il tasso di accoglimento delle richieste di asilo sia inferiore al 20% al livello europeo (art. 41b(1)).

Le modifiche ottenute dall'Italia mirano a mitigare l'impatto amministrativo di una procedura detentiva applicata su così larga scala. Oltre alla disponibilità di risorse comuni per la realizzazione delle infrastrutture necessarie (art. 59b), il Consiglio GAI ha accolto l'idea di collegare il concetto di "adeguata capacità" nello svolgimento delle procedure di frontiera a un "tetto" europeo annuale (di 30 mila procedure annue da processare in frontiera: art. 41ba), a sua volta ripartito in "tetti" nazionali crescenti, calcolati sulla base di indicatori collegati principalmente al numero di arrivi irregolari (art. 41bb). Una volta superato il proprio "tetto", ciascuno Stato sarebbe di nuovo libero di processare le richieste di asilo con modalità diverse da quelle di frontiera, cioè con l'ordinaria procedura di accoglienza (art. 41bc).

Dal punto di vista degli Stati membri frontalieri più esposti agli arrivi, come l'Italia, questo complesso sistema di "tetti" all'utilizzo obbligatorio della procedura comporterebbe un duplice beneficio. Innanzitutto, consentirebbe loro di avviare un processo di adeguamento, anche infrastrutturale, graduale, con obiettivi amministrativi incrementali predeterminati anno per anno dalla Commissione, senza il rischio di incorrere precocemente in procedure di infrazione. Inoltre, creerebbe le premesse per applicare la procedura di frontiera in via prioritaria (e quindi selettiva) ai richiedenti denegati effettivamente "rimpatriabili" verso Paesi terzi sicuri (art. 41a).

Il collegamento tra le due modifiche ottenute dall'Italia diviene, così, evidente: una nozione di Paese terzo sicuro più elastica, comprensiva anche dei Paesi di transito, consentirebbe all'Italia di applicare la procedura di frontiera principalmente nei confronti dei migranti che transitino dalla Tunisia.

La strategia italiana per evitare il fallimento della riforma

Con il Consiglio GAI dell'8 giugno, il Governo italiano sembra avere assunto un inedito ruolo di guida dei negoziati sul Patto. L'esito è tanto più sorprendente se si considerano gli [iniziali passi falsi](#) del Governo Meloni con la Francia e la diffidenza che ancora in parte circonda il nuovo esecutivo italiano sul tema migratorio. Tuttavia, le dichiarazioni dei diplomatici europei [raccolte dalla stampa](#) a margine del Consiglio («Politically it's impossible to go ahead without Italy», «A migration pact without Italy is not worth the paper it's written on») lasciano pochi dubbi sulla rilevanza assunta dalla posizione dell'Italia.

Per tentare di spiegare questo esito, si può partire dalla seguente constatazione: la riforma prevista dal Patto, radicalizzando le scelte coercitive e di contenimento compiute in passato, comporterà costi elevati. Quei costi ricadranno sui migranti, perché la compressione dei loro diritti fondamentali sarà drastica, tanto sul versante della libertà personale (sistematicamente compressa alla frontiera), quanto sul versante del diritto di asilo (svuotato di decisive garanzie sul piano procedurale). Ma ricadranno anche sui cittadini dei Paesi frontalieri come l'Italia (basti pensare all'impatto sulle comunità locali nei luoghi di trattenimento in frontiera e alle risorse necessarie per strutturare un sistema detentivo su larga scala, al momento inesistente). E ricadranno sull'immagine complessiva dell'Unione come sistema di *rule of law* capace di assicurare un grado elevato di tutela dei diritti umani e di civiltà giuridica.

Già oggi, tali costi appaiono, almeno a una parte degli osservatori, difficili da accettare, soprattutto se comparati con quelli derivanti dal [regime della protezione temporanea](#), attivato nel 2022 per far fronte alla crisi ucraina. Lì, un modello imperniato sulla semplificazione delle procedure amministrative e sulla libera circolazione nell'area Schengen, dunque [opposto a quello prefigurato dal Patto](#), ha tuttavia funzionato. La gestione "liberale" di milioni di profughi non ha paralizzato i sistemi di accoglienza nazionali, né generato una nuova "crisi dei rifugiati".

Giunti a questo punto della legislatura, ripensare i contenuti del Patto non sarebbe stato possibile, mancando il tempo e la disponibilità politica della maggioranza dei governi europei. D'altra parte, però, andare avanti sulla strada rigorista significa per quegli stessi governi dover raggiungere risultati che giustifichino, agli occhi dei cittadini europei, l'imponente conto da pagare per l'attuazione. Significa, quindi, provare ad affrontare, prima che sia troppo tardi, il principale rischio di fallimento della riforma: un rischio noto, ma spesso sottaciuto, legato alla politica dei rimpatri. È qui che la "visione" italiana sembra essere giunta tempestivamente in soccorso.

Il trattenimento in frontiera dei richiedenti asilo, si è detto, è essenziale per limitare i movimenti secondari verso gli Stati membri dell'Europa centro-settentrionale,

ispiratori del Patto. Ma il trattenimento in frontiera può funzionare soltanto secondo il modello delle “porte girevoli”, cioè se la procedura si conclude con l’effettivo e celere rimpatrio di un’alta percentuale dei migranti ad essa sottoposti. Se, invece, il rimpatrio tarda, la pressione sui centri di detenzione aumenta. E se non avviene entro 3 mesi dal rigetto della domanda, la procedura di frontiera cessa, lasciando il richiedente denegato libero – non giuridicamente, ma in via di fatto – di spostarsi nell’area Schengen. La tradizionale inefficacia della politica dei rimpatri può, dunque, vanificare la procedura di frontiera e, con essa, gli obiettivi complessivi della riforma, riportando il sistema europeo allo *status quo ante*.

Rispetto a questo [elevato rischio di fallimento della riforma](#), la strategia proposta dal Governo italiano – non innovativa e certamente controversa, ma a suo modo lucida – sembra offrire all’Europa una possibile via di uscita. Dopo la chiusura nel 2016 della “falla” greca, grazie all’accordo con la Turchia, la penisola italiana è divenuta il principale corridoio di transito dei flussi migratori spontanei verso l’Europa. Il Governo italiano ha avuto il merito di chiarire ai partners che sarà in grado di fare la propria parte, cioè prevenire i movimenti secondari, soltanto se la procedura di frontiera sarà applicata in modo graduale e su scala limitata: la sua sostenibilità dipenderà, soprattutto, dalla costruzione di un efficiente sistema di rimpatri verso la Tunisia, che è nell’interesse non solo dell’Italia ma dell’intera Unione.

Si spiegano forse così – più che in termini di vittoria degli Stati rigoristi sulla Germania e sui MED-5 ([WOOLLARD](#)) o di irresistibile prevalenza di una logica di pura coercizione (tra i tanti, [CAMPESI](#), [KIESSLING](#) e [KIENZLE](#)) – le concessioni che il Consiglio GAI ha fatto all’Italia. L’obiettivo condiviso sembra ora essere la costruzione di un sistema di trattenimento alla frontiera (più) sostenibile, cioè collegato alla effettiva possibilità di rimpatrio verso Paesi terzi sicuri, anche di transito.

Il Consiglio GAI dell’8 giugno conferma, in definitiva, che l’allarme lanciato dall’Italia sulla realizzabilità del progetto di riforma è giunto a Bruxelles. L’applicazione della procedura di frontiera sarà possibile solo con numeri contenuti e rimpatri efficaci. A questo fine, servirà rafforzare la cooperazione con la Tunisia, non soltanto per completare la politica europea di esternalizzazione e contenimento già portata avanti con la Turchia e altri Paesi terzi limitrofi, ma anche e prim’ancora per limitare il principale rischio di fallimento che aleggia sull’attuazione delle nuove norme. Un’idea che, nonostante le scomode implicazioni giuridiche, ha una sua cogenza politico-amministrativa ed è, perciò, con tutta probabilità, destinata a influenzare anche il prosieguo dei negoziati.

Per citare questo contributo: M. SAVINO, *Il rilancio del Patto UE sulla migrazione e l’asilo: perché l’Italia ha messo d’accordo (quasi) tutti gli Stati membri*, ADiM Blog, Editoriale, giugno 2023.