



Freedom, Security & Justice:
European Legal Studies

Rivista giuridica di classe A

2021, n. 2

EDITORIALE
SCIENTIFICA



DIRETTORE

Angela Di Stasi

Ordinario di Diritto Internazionale e dell'Unione europea, Università di Salerno
Titolare della Cattedra Jean Monnet 2017-2020 (Commissione europea)
"Judicial Protection of Fundamental Rights in the European Area of Freedom, Security and Justice"

COMITATO SCIENTIFICO

Sergio Maria Carbone, Professore Emerito, Università di Genova

Roberta Clerici, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale privato, Università di Milano

Nigel Lowe, Professor Emeritus, University of Cardiff

Paolo Mengozzi, Professore Emerito, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna - già Avvocato generale presso la Corte di giustizia dell'UE

Massimo Panebianco, Professore Emerito, Università di Salerno

Guido Raimondi, già Presidente della Corte EDU - Presidente di Sezione della Corte di Cassazione

Silvana Sciarra, Professore Emerito, Università di Firenze - Giudice della Corte Costituzionale

Giuseppe Tesaurò, Professore f.r. di Diritto dell'UE, Università di Napoli "Federico II" - Presidente Emerito della Corte Costituzionale †

Antonio Tizzano, Professore Emerito, Università di Roma "La Sapienza" - Vice Presidente Emerito della Corte di giustizia dell'UE

Ennio Triggiani, Professore Emerito, Università di Bari

Ugo Villani, Professore Emerito, Università di Bari

COMITATO EDITORIALE

Maria Caterina Baruffi, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Verona

Giandonato Caggiano, Ordinario f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università Roma Tre

Pablo Antonio Fernández-Sánchez, Catedrático de Derecho Internacional, Universidad de Sevilla
Inge Govaere, Director of the European Legal Studies Department, College of Europe, Bruges

Paola Mori, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università "Magna Graecia" di Catanzaro

Lina Panella, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Messina

Nicoletta Parisi, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Catania - già Componente ANAC

Lucia Serena Rossi, Ordinario di Diritto dell'UE, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna - Giudice della Corte di giustizia dell'UE



COMITATO DEI REFEREEES

Bruno Barel, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Padova

Marco Benvenuti, Associato di Istituzioni di Diritto pubblico, Università di Roma "La Sapienza"

Raffaele Cadin, Associato di Diritto Internazionale, Università di Roma "La Sapienza"

Ruggiero Cafari Panico, Ordinario f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università di Milano

Ida Caracciolo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università della Campania - Giudice dell'ITLOS

Federico Casolari, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna

Luisa Cassetti, Ordinario di Istituzioni di Diritto Pubblico, Università di Perugia

Giovanni Cellamare, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Bari

Marcello Di Filippo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Pisa

Rosario Espinosa Calabuig, Catedrático de Derecho Internacional Privado, Universitat de València

Pietro Gargiulo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Teramo

Giancarlo Guarino, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II"

Elspeth Guild, Associate Senior Research Fellow, CEPS

Victor Luis Gutiérrez Castillo, Profesor de Derecho Internacional Público, Universidad de Jaén

Ivan Ingravallo, Associato di Diritto Internazionale, Università di Bari

Paola Ivaldi, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Genova

Luigi Kalb, Ordinario di Procedura Penale, Università di Salerno

Luisa Marin, Marie Curie Fellow, European University Institute

Simone Marinai, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Pisa

Fabrizio Marongiu Buonaiuti, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Macerata

Rostane Medhi, Professeur de Droit Public, Université d'Aix-Marseille

Stefano Montaldo, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Torino

Violeta Moreno-Lax, Senior Lecturer in Law, Queen Mary University of London

Claudia Morviducci, Professore Senior di Diritto dell'Unione europea, Università Roma Tre

Leonardo Pasquali, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Pisa

Piero Pennetta, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Salerno

Emanuela Pistoia, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Teramo

Concetta Maria Pontecorvo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II"

Pietro Pustorino, Ordinario di Diritto Internazionale, Università LUISS di Roma

Alessandra A. Souza Silveira, Diretora do Centro de Estudos em Direito da UE, Universidade do Minho

Angel Tinoco Pastrana, Profesor de Derecho Procesal, Universidad de Sevilla

Chiara Enrica Tuo, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Genova

Talitha Vassalli di Dachenhausen, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II"

Alessandra Zanobetti, Ordinario di Diritto Internazionale, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna

COMITATO DI REDAZIONE

Francesco Buonomenna, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno

Caterina Fratea, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Verona

Anna Iermano, Assegnista di ricerca in Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno

Angela Martone, Dottore di ricerca in Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno

Michele Messina, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Messina

Rossana Palladino (*Coordinatore*), Ricercatore di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno

Revisione abstracts a cura di

Francesco Campofreda, Dottore di ricerca in Diritto Internazionale, Università di Salerno



Rivista quadrimestrale on line "Freedom, Security & Justice: European Legal Studies"

www.fsjeurostudies.eu

Editoriale Scientifica, Via San Biagio dei Librai, 39 - Napoli

CODICE ISSN 2532-2079 - Registrazione presso il Tribunale di Nocera Inferiore n° 3 del 3 marzo 2017



Indice-Sommario
2021, n. 2

numero monografico

**VERSO UN QUADRO COMUNE EUROPEO ED UNA NUOVA GOVERNANCE DELLA
MIGRAZIONE E DELL'ASILO**

**TOWARDS A COMMON EUROPEAN FRAMEWORK AND A NEW GOVERNANCE OF
MIGRATION AND ASYLUM**

- In memoriam*** p. 1
- Presentazione** p. 2
Angela Di Stasi
- Editoriale**
La tutela (negata) dei migranti e dei rifugiati nella giurisprudenza della Corte dei diritti dell'uomo p. 4
Paulo Pinto de Albuquerque
- Saggi, Articoli e Commenti**
Il "nuovo" Patto europeo sulla migrazione e l'asilo: recenti sviluppi in materia di solidarietà ed integrazione p. 9
Maria Cristina Carta
- La normalizzazione della detenzione amministrativa alle frontiere esterne dell'Unione nel Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo p. 43
Eleonora Celoria
- La trasformazione dell'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo in un'Agenzia per l'asilo: una lettura in prospettiva della proposta di riforma nel contesto del Nuovo Patto europeo su migrazione e asilo p. 71
Marcella Cometti
- Il "Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo" e la protezione dei minori migranti p. 95
Francesca Di Gianni
- Accesso alle procedure di protezione internazionale e tutela delle esigenze umanitarie: la discrezionalità in capo agli Stati membri non viene intaccata dal Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo p. 124
Caterina Fratea



- Environmental migrants: UN recent and “soft” sensitivity v. EU deafening silence in the New European Pact on Migration and Asylum p. 150
Francesco Gaudiosi
- Captured between subsidiarity and solidarity: any European added value for the Pact on Migration and Asylum? p. 167
Luisa Marin, Emanuela Pistoia
- Sul partenariato UE-Stati terzi in ambito migratorio: le proposte del Nuovo Patto sulla migrazione e l’asilo in tema di rafforzamento delle capacità di *border management* p. 194
Daniele Musmeci
- The European Union’s Policy on Search and Rescue in the New Pact on Migration and Asylum: Inter-State Cooperation, Solidarity and Criminalization p. 215
Francesca Romana Partipilo
- Il Nuovo Patto sulla migrazione e l’asilo ed i migranti ambientali: una categoria “dimenticata”? p. 245
Francesca Perrini
- Osservazioni sul ruolo del Consiglio europeo in relazione al “Nuovo Patto sulla migrazione e l’asilo” p. 261
Nicola Ruccia
- Quote di ricollocazione e meccanismi di solidarietà: le soluzioni troppo “flessibili” del Patto dell’Unione europea su migrazione e asilo p. 281
Teresa Russo
- The ‘inward-looking’ securitization of the EU external migration policy in the *New Pact on Migration and Asylum*: a critical appraisal from a perspective of international law with reference to migration from Africa p. 305
Pierluigi Salvati
- L’*Informal International Lawmaking* in materia di riammissione: prassi e implicazioni sul rapporto tra diritto internazionale e diritto dell’Unione europea p. 324
Alessandra Sardu
- Il Nuovo Patto sulla migrazione e l’asilo dalla prospettiva della vulnerabilità: un’occasione mancata p. 351
Chiara Scissa



Il fenomeno migratorio oltre l'ordinario: riflessioni sulla proposta della Commissione circa un solido sistema di preparazione e di risposta alle crisi e a situazioni di forza maggiore

p. 388

Susanna Villani



SUL PARTENARIATO UE-STATI TERZI IN AMBITO MIGRATORIO: LE PROPOSTE DEL NUOVO PATTO SULLA MIGRAZIONE E L'ASILO IN TEMA DI RAFFORZAMENTO DELLE CAPACITÀ DI *BORDER MANAGEMENT*

Daniele Musmeci*

SOMMARIO: 1. Osservazioni preliminari. – 2. Il rafforzamento del partenariato quale strumento per l'esternalizzazione delle migrazioni. - 3. (*segue*) La cooperazione UE- Stati terzi in materia di rimpatri. – 4. Il funzionamento e i limiti della nuova procedura accelerata di frontiera. – 5. Rilievi conclusivi.

1. Osservazioni preliminari

Il 18 gennaio 2021 è stata emessa una sentenza assai rilevante, in quanto il Tribunale ordinario di Roma, sezione diritti della persone e immigrazione, ha giudicato la prassi del Ministero dell'Interno in materia di riammissione dei richiedenti asilo in Slovenia (e da qui respinti in Bosnia dando vita al fenomeno dei respingimenti a catena) “illegittima sotto molteplici profili” alla luce sia delle norme costituzionali italiane, primo tra tutti il comma 3 dell'art. 10 Cost., sia quelle internazionali, tra cui sono stati richiamati l'art. 19 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e l'art. 4 del Protocollo 4 alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, entrambi aventi ad oggetto il divieto di espulsioni collettive¹. Il fenomeno, purtroppo, non è certamente nuovo ma si colloca nel più ampio quadro della crisi umanitaria che si realizza sulla rotta balcanica, in cui i

Articolo sottoposto a doppio referaggio anonimo.

* Dottorando di ricerca in “Diritto pubblico, comparato e internazionale”, Sapienza Università di Roma. Indirizzo e-mail: danielesebastiano.musmeci@unime.it.

¹ La prassi del Viminale si basa sull'accordo bilaterale tra Italia e Slovenia sulla riammissione delle persone alla frontiera, firmato a Roma il 3 settembre 1996 ed in vigore dal 1 settembre 1997, ma mai ratificato dal Parlamento italiano. In merito all'ordinanza del Tribunale di Roma, essa origina da un ricorso di un cittadino pakistano che, arrivato in Italia dopo aver superato la rotta balcanica, era stato riammesso verso la Slovenia in virtù di tale accordo, in violazione non solo delle norme succitate, ma anche del Regolamento 604/2013/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, *che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide*, del 26 giugno 2013, in GUUE L 180 del 29 giugno 2013, noto come Dublino III. Cfr. G. SMORTO, F. TONACCI, “Le riammissioni dei migranti in Slovenia sono illegali”, *il Tribunale di Roma condanna il Viminale*, in *La Repubblica*, 21 gennaio 2021, disponibile online; A. CAMILLI, *L'Italia condannata per i respingimenti di migranti*, in *Internazionale*, 21 gennaio 2021, reperibile online. Per quanto riguarda il testo della sentenza del Tribunale, essa è consultabile sul sito dell'ASGI, all'indirizzo www.asgi.it.

migranti sono sottoposti a gravi violazioni di diritti umani che ledono l'integrità e la dignità della persona umana².

Alla luce di tali elementi brevemente descritti, si impone un'indagine volta ad analizzare, per quanto possibile, gli aspetti fondativi del Nuovo Patto sull'immigrazione e l'asilo, presentato dalla Commissione europea il 23 settembre 2020. Il Nuovo Patto, come chiarito a più riprese dalla stessa Commissione, origina dall'esperienza accumulata in tema di migrazione e gestione dei flussi migratori a partire dalle note crisi che hanno investito le rotte balcaniche ed il Mediterraneo nel biennio 2015-2016. Difatti, esso intende portare a compimento quei progetti di riforma in tema, *inter alia*, di asilo e rimpatri che sono ancora in fase di stallo dal punto di vista dei negoziati; non solo, il Patto, nelle materie in esame, racchiude tutti i più significativi progressi effettuati dall'ordinamento europeo (come la direttiva qualifiche, la direttiva sulle condizioni di accoglienza, il regolamento relativo all'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo e la direttiva rimpatri)³. Sulla base di tale *acquis*, il Nuovo Patto prevede nuove procedure accelerate per la concessione dell'asilo e per favorire i ricollocamenti, cosicché possano essere scoraggiati, quanto più possibile, i movimenti non autorizzati verso altri Stati membri dell'UE (i c.d. movimenti secondari)⁴. Parrebbe, inoltre, che finalmente si sia realizzato un cambio di prospettiva in favore del migrante, nella misura in cui, da una parte, si propone una modifica della nozione di "membri della famiglia" ai fini del ricongiungimento, facendoli coincidere con il nucleo familiare e i c.d. "siblings" (consanguinei)⁵; dall'altra, vengono istituiti meccanismi indipendenti di monitoraggio sul

² Sviate fonti autorevoli concorrono a documentare una situazione di lampante tragicità in merito a ciò che accade lungo la rotta balcanica, oramai divenuta tristemente nota come il *Game*. Solo per citarne alcune, si veda Amnesty International, *Human rights in Europe – Slovenia*, 16 aprile 2020; Alto commissariato delle Nazioni Unite per i diritti umani, *Croatia, Police brutality in migrants pushback operations must be investigated and sanctioned*, 19 giugno 2020, disponibile online; *RiVolti ai Balcani, La Rotte balcanica – I Migranti senza diritti nel cuore dell'Europa*, Dossier Balcani, 13 luglio 2020, consultabile online; Human Rights Watch, *Bosnia and Herzegovina: Migrants Left in the Cold*, 21 gennaio 2021, disponibile online.

³ Cfr. Commissione europea, *New Pact on Migration and Asylum - Building on the progress made since 2016: Questions and Answers*, del 23 settembre 2020, pp. 1-2, in cui la Commissione chiarisce anche che il Patto si pone nell'ottica di un netto superamento del sistema di Dublino III, in favore di un nuovo *Asylum and Migration Management Regulation*. Il riferimento normativo degli atti succitati è: a) Direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, *recante norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta*, del 13 dicembre 2011, in GUUE L 337 del 20 dicembre 2011; b) Direttiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio, *recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale*, del 26 giugno 2013, in GUUE L 180 del 29 giugno 2013; c) Regolamento 439/2010/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, *che istituisce l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo*, del 19 maggio 2010, in GUUE L 132 del 29 maggio 2010; d) Direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, *recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare*, del 6 dicembre 2008, in GUUE L 348 del 24 dicembre 2008.

⁴ Cfr. Commissione europea, *Factsheet: New Pact on Migration and Asylum*, 23 settembre 2020, pp. 2-3, disponibile presso www.new-pact-on-migration-and-asylum-package_1.pdf (europa.eu).

⁵ La definizione di "membri della famiglia" ai fini del ricongiungimento è attualmente incentrata sul nucleo familiare inteso restrittivamente (solo la moglie/il marito e i figli minorenni). Cfr. Direttiva 2003/86/CE del Consiglio, *relativa al diritto al ricongiungimento familiare*, del 22 settembre 2003, in GUUE L 251 del 3 ottobre 2003, art. 4.

rispetto dei diritti umani fondamentali, in cui agiscono la *Fundamental Rights Agency* e la nascita *European Agency for Asylum*. Come avremo modo di sottolineare, tuttavia, il Nuovo Patto desta alcune importanti preoccupazioni proprio per quanto concerne la tutela dei diritti medesimi.

Essendo impossibile in questa sede dare esaustivamente conto di tutte le riforme che il Patto dovrebbe compiere in relazione al sistema migratorio europeo, ci focalizzeremo sugli aspetti di seguito indicati: la cooperazione con i Paesi terzi e il partenariato con i Paesi d'origine e di transito e, come strumento utile a tal fine, un migliore controllo delle frontiere esterne che passa attraverso un sistema di *screening* vincolante all'entrata in UE, unitamente alla previsione di una nuova *border procedure*.

2. Il rafforzamento del partenariato quale strumento per l'esternalizzazione delle migrazioni

“We will take a human and humane approach. Saving lives at sea is not optional. And those countries who fulfil their legal and moral duties or are more exposed than others, must be able to rely on the solidarity of our whole European Union”⁶. Con queste parole, la Presidente Ursula Von Der Leyen ha aperto il documento noto come *New Pact on Asylum and Migration*, il quale intende prendere in considerazione il fenomeno migratorio nelle sue molteplici sfaccettature, proponendo un approccio olistico al problema in questione⁷ e manifestando la volontà di avviare un nuovo corso in materia di migrazione e asilo, caratterizzato da “*fair sharing of responsibility*”⁸.

Il documento redatto dalla Commissione si snoda lungo alcuni “pilastri” fondamentali, attorno ai quali si cercherà di costruire la nuova gestione dei flussi migratori, obiettivo di certo non facilmente ottenibile nel breve periodo⁹. Nella

⁶ Cfr. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo*, COM (2020) 609 final, del 23 settembre 2020, par. 1.

⁷ Il negoziato che ha condotto alla presentazione del Nuovo Piano è iniziato nel dicembre del 2019 e ha coinvolto, fino ad ora, tutti gli Stati membri, il Parlamento europeo e quelli nazionali, unitamente all'ormai imprescindibile contributo di altri attori rilevanti come la società civile. In particolare, si è svolto un duplice giro di consultazioni tra la Commissione e gli Stati: un primo ha avuto luogo nei primi cento giorni di insediamento della nuova Commissione, e un secondo si è svolto poco prima della presentazione del Patto. Cfr. Commissione europea, *Proposta modificata di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione e abroga la direttiva 2013/32/UE*, COM (2020) 611 final, 2016/0224 (COD), del 23 settembre 2020, pp. 10-11.

⁸ *Ibid.*, p. 11, in cui si apprende che il Nuovo Patto racchiude i frutti dei negoziati avvenuti durante la Conferenza di Tampere 2.0 (24-25 ottobre 2019) e nell'ambito del Forum di Salisburgo (6-7 novembre 2019) in cui gli Stati membri hanno mostrato di concordare con la Commissione circa la necessità di superare il regolamento di Dublino III. Sull'elemento della “responsabilità condivisa” si veda Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Agenda europea sulla migrazione*, COM (2015) 240 final, 13 maggio 2015, p. 2.

⁹ A tal proposito, la tabella di marcia accuratamente predisposta dalla Commissione prevede che gli obiettivi del Nuovo Patto vengano realizzati tra il 2021 e il 2023 al massimo. Cfr. Annesso alla Comunicazione della

fattispecie, è previsto un pacchetto di riforme costituito da cinque proposte legislative, tre raccomandazioni nonché alcune linee guida¹⁰ (come quelle per attrarre personale di talento e qualificato) che però lasciano irrisolti alcune questioni, primo tra tutti il noto sistema di Dublino III che viene novellato solamente attraverso l'aggiunta del criterio inerente al rilascio dei diplomi quale metodo di individuazione dello Stato responsabile ad esaminare la domanda di protezione internazionale¹¹. I punti chiave individuati dalla Commissione sono: a) la gestione accurata delle frontiere esterne e dello spazio di Schengen; b) affrontare il fenomeno delle migrazioni in modo realmente solidale; c) rafforzare la cooperazione internazionale e, infine, d) attrarre *know-how* e personale qualificato nella materia in esame.

Come già anticipato, l'obiettivo che qui ci poniamo è analizzare primariamente il terzo punto riguardante il partenariato UE-Stati terzi. In proposito, il Nuovo Patto mira sicuramente a sviluppare una tipologia ben precisa di cooperazione con gli Stati d'origine e/o di transito, ovvero sia un partenariato "balanced, comprehensive and *mutually beneficial* [...] based on a joint assessment of the *interests of both the EU and its partner countries*"¹². In altri termini, la Commissione ritiene doveroso che i nuovi partenariati, bilaterali, regionali o multilaterali che siano, debbano essere siglati sulla base di una consultazione precipua con gli Stati terzi (*tailor-made approach*). In merito, il documento individua almeno cinque aree focali per realizzare l'obiettivo di cui sopra: supporto agli Stati che ospitano i rifugiati; colpire il fenomeno migratorio direttamente all'origine mediante la creazione di un tessuto economico-sociale in grado di "trattenere" la domanda migratoria; combattere la pratica aberrante dello sfruttamento dei migranti; migliorare (*rectius*: aumentare) i rimpatri, anche quelli volontari e sponsorizzati, e sviluppare "orderly channels" in favore di una migrazione regolare¹³. Non si tratta, a bene vedere, di

Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo*, COM (2020) 609 final, 23 settembre 2020.

¹⁰ Cfr. Commissione europea, *New Pact on Migration and Asylum: Questions and Answers*, 23 settembre 2020, pp. 3-4. Tra le proposte legislative avanzate dalla Commissione troviamo l'adozione di un regolamento avente ad oggetto la procedura di *screening*; un regolamento che disciplina ed uniforma le procedure d'asilo, ivi compresa quella accelerata al confine; e un regolamento sulle situazioni di crisi e di forza maggiore, in cui verrebbe delineato anche il meccanismo di solidarietà previsto dal Nuovo Patto.

¹¹ Con riguardo al superamento di Dublino III, cfr. Commissione europea, *Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sulla gestione dell'asilo e della migrazione e che modifica la direttiva 2003/109/CE del Consiglio e la proposta di regolamento (UE) XXX/XXX [Fondo Asilo e migrazione]*, COM (2020) 610 final, 2020/0279 (COD), del 23 settembre 2020. Per un commento critico in dottrina, cfr., *ex multis*, T.M. MOSCHETTA, *L'impasse Dublino: l'incompiuta riforma dei criteri di competenza nella proposta di regolamento su asilo e migrazione*, in *I Post di AISDUE*, Focus cit., 2020, n. 6, pp. 78 ss.; ASGI, *Il nuovo Patto europeo su migrazione e asilo. Le criticità alla luce del contesto italiano*, in *ASGI*, 2021, disponibile online, p. 5 ss.; A. DI PASCALE, *Il nuovo patto per l'immigrazione e l'asilo: scontentare tutti per accontentare tutti*, in *Eurojus*, 2020, reperibile online, p. 2; G. BAKSHI, *Adieu Dublin! But what's next?*, in *European Law Blog*, 2020, disponibile online.

¹² Cfr. Commissione europea, *New Pact on Migration and Asylum: Questions and Answers*, cit., p. 19, corsivo nostro. Si denota, fin da subito, che le nuove forme di collaborazione tra UE e Stati terzi siano principalmente incentrate a creare effetti utili, proficui, ma non per i migranti e per i richiedenti asilo, bensì per le parti interessate, ovvero per gli Stati membri dell'UE e per quelli terzi.

¹³ *Ivi*. Per un'analisi su questo particolare aspetto si rinvia a A. DI PASCALE, *L'immigrazione "legale" nel nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo*, in *I Post di AISDUE*, Focus cit., 2021, n. 9, pp. 141 ss., in particolare

una novità di cui il Patto è foriero, bensì della ripresa di quanto precedentemente profilato dalla Commissione stessa¹⁴.

Di certo, l'aver dedicato un apposito *focus* alla necessità di dare vita a nuove forme di cooperazione con i Paesi terzi dimostra, almeno in linea teorica, che la Commissione abbia preso coscienza in merito alla complessità di affrontare un fenomeno globale¹⁵ che origina da una serie di concause che rendono sempre più vetusto e inadeguato l'attuale sistema europeo di gestione dei flussi migratori. È una sfida, quella migratoria, in cui rientrano fattori altamente destabilizzanti legati ai conflitti armati, all'instabilità politico-economica, ai cambiamenti climatici e, da ultimo, alla diffusione della pandemia da COVID-19. La domanda che quindi si impone è: la Commissione ha davvero proposto un nuovo modo di intendere il partenariato, proprio per rispondere efficacemente a tali sfide? Volendo anticipare quelle che saranno le nostre valutazioni sulla portata del cambiamento di paradigma che la Commissione vorrebbe imprimere alla cooperazione internazionale, ci sembra, a tacer d'altro, che effettivamente tale cambiamento si realizzi, ma non nel senso sperato. Difatti, come cercheremo di evidenziare, la principale preoccupazione che ha spinto verso un'implementazione del partenariato sia da ricercarsi nella volontà di esternalizzare la responsabilità della gestione migratoria¹⁶, delegandola a Paesi di origine o di transito, senza che si faccia un minimo accenno ad una previa quanto opportuna valutazione circa, *inter alia*, la situazione dei diritti umani in quel determinato Stato e/o l'aver ratificato la Convenzione di Ginevra sullo *status* di rifugiato del 1951; ed è oltremodo sintomatico di ciò il fatto che il Patto proponga, ad esempio, di consolidare la cooperazione con la Turchia, un Paese che certamente non è noto per il suo prodigarsi nel rispetto e nella tutela dei diritti umani¹⁷, cooperazione che peraltro è già avviata sulla base della *EU Facility for Refugees*, ossia una struttura deputata all'accoglimento di quantità copiose di rifugiati, di cui si fa carico la Turchia con il sostegno dell'UE, al fine

p. 159, laddove l'A. non può fare a meno di notare la marginalità della questione della migrazione regolare rispetto al "complesso del Patto, imperniato sul sistema di asilo e sul controllo dei flussi migratori".

¹⁴ Cfr. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio e alla Banca europea per gli investimenti, *sulla creazione di un nuovo quadro di partenariato con i paesi terzi nell'ambito dell'agenda europea sulla migrazione*, COM (2016) 385 final, 7 giugno 2016.

¹⁵ Cfr. il rapporto annuale dell'IOM, *World Migration Report 2020*, 2019, consultabile presso www.iom.int/wmr/, p.2, il quale ci dà modo di apprendere che nel solo 2019 il numero dei migranti a livello globale si è attestato al di sopra dei 270 milioni.

¹⁶ Il tema, come anche la strategia stessa della "esternalizzazione", è invalso in particolar modo a partire dalla predisposizione dei c.d. "HotSpot" e dal contestuale coinvolgimento di Frontex in tema di rimpatri, entrambi delineati all'interno dell'agenda europea sulla migrazione. Cfr. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Agenda europea sulla migrazione*, cit., pp. 5-6 e pp. 10-12.

¹⁷ Sono note le minacce del Presidente turco Erdogan di aprire le porte ad un'ondata migratoria imponente, attraverso il confine greco, qualora l'Ue avesse tentato di manifestare la sua ingerenza negli affari esteri turchi, come il conflitto contro i curdi e la susseguente offensiva in Siria. Cfr. *Erdogan threatens Europe with "millions" of migrants*, in *The Guardian*, marzo 2020, disponibile online; *Erdogan Says, "We Opened the Doors" and Clashes Erupt as Migrants Head for Europe*, in *The New York Times*, marzo 2020, reperibile online.

di garantire “humanitarian assistance, education, migration management, health, municipal infrastructure, and socio-economic support”¹⁸.

Ciò posto, v'è da dire che il rafforzamento dei legami con gli Stati terzi passa attraverso la riforma di un tassello che forma parte integrante della normativa europea in materia di asilo, ovverosia il regolamento 516/2014 (UE) del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il Fondo Asilo, migrazione e integrazione (Fami)¹⁹. Di sicuro interesse, poi, è l'esempio pratico di *partnership* focalizzata alla lotta contro lo sfruttamento e il contrabbando dei migranti, nei confronti del quale il Nuovo Patto prevede di realizzare un Piano d'azione 2021-2025²⁰. Tale Piano si caratterizza per la presenza di una rete di attori coinvolti, tra cui l'Europol, l'Eurojust, e l'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera (Frontex)²¹, ed è volto sia alla realizzazione di una cooperazione rafforzata tra tali agenzie, sia ad un maggiore scambio di informazioni tra l'Unione europea e gli Stati terzi, i quali, secondo le linee guida espresse dal Piano d'Azione, potranno beneficiare di un maggiore supporto in favore dell'implementazione di “capacity-building both in terms of law enforcement frameworks and operational capacity”²². È evidente che la strategia intrapresa dalla Commissione nell'ambito peculiare della lotta al contrabbando dei migranti rientri in quel più ampio obiettivo di

¹⁸ Il suo funzionamento dipende principalmente dall'organo denominato *Steering Committee*, presieduto dalla Commissione europea, in cui siedono i rappresentanti degli Stati membri, unitamente alla Turchia in veste consultiva. Cfr. *The UE Facility for Refugees in Turkey, Factsheet*, reperibile presso www.ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/node_en. Come sottolineato dalla Commissione, l'UE ha già confermato un allargamento del supporto in favore di tale struttura al fine di “allow the extension to the end of 2021 of programmes helping over 1.7 million refugees to meet their basic needs”. Va altresì richiamato lo *Statement* del 2016 tra l'UE e la Turchia, tramite il quale si sono poste le basi per un successivo impegno della Turchia medesima, affinché si facesse carico di ospitare un determinato ammontare di richiedenti protezione internazionale. Cfr. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo*, cit., par. 6.1.

¹⁹ In tale ambito è agevole riscontrare la somiglianza con la proposta avanzata dalla Commissione nel 2016. Cfr. Commissione europea, *Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, che istituisce un quadro dell'Unione per il reinsediamento e modifica il regolamento (UE) n. 516/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio*, COM (2016) 468 final, 2016/0225(COD), 13 luglio 2016.

²⁰ Cfr. il commento incentrato sul fenomeno in questione da parte di A. PITRONE, *La questione irrisolta del favoreggiamento dell'ingresso, del transito e del soggiorno illegali degli stranieri*, in *I Post di AISDUE*, Focus cit., 2020, n. 3, pp. 29 ss.

²¹ Le attività e le funzioni di tale Agenzia sono disciplinate dal recente Regolamento 2019/1896/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, *relativo alla guardia di frontiera e costiera europea e che abroga i regolamenti (UE) n. 1052/2013 e (UE) 2016/1624*, del 13 novembre 2019, in GUUE L 295 del 14 novembre 2019.

²² Cfr. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo*, cit., par. 5. Più nello specifico, si accenna alla corrente collaborazione che l'Europol ha intrapreso con gli Stati dell'area balcanica e si intendono consolidare le relazioni tra l'Ue e l'Unione Africana nel campo della lotta al contrabbando dei migranti, tema su cui è stata raggiunta una convergenza di vedute nell'ambito della Conferenza ministeriale svoltasi nel luglio 2020. Cfr. Commissione europea, *Opening statement at EU Member States and African Partners conference on countering smuggling*, 13 luglio 2020, disponibile online.

una migliore gestione dei confini esterni, finalizzato ad evitare, attraverso il contrasto al fenomeno summenzionato, che giungano migranti irregolari nel territorio europeo²³.

Che il Nuovo Patto persegua l'obiettivo di esternalizzare la gestione dei flussi migratori lo si evince facilmente anche dal fatto che la collaborazione con gli Stati terzi viene presentata in termini di assistenza, da parte dell'Unione europea, atta ad irrobustire la capacità di questi Stati di controllare al meglio i propri confini, addirittura arrivando a sottolineare la necessità di accrescere le risorse dedicate alle operazioni di *search and rescue* condotte dai medesimi Stati²⁴. In tal senso, e a titolo esemplificativo, il pensiero non può che correre verso il Memorandum d'Intesa che l'Italia ha stipulato con la Libia nel febbraio del 2017 che ben si pone in linea con la volontà di de-responsabilizzare l'Italia stessa nell'affrontare i flussi migratori provenienti dalla Libia, mediante il potenziamento della Guardia costiera libica e dei controlli ai confini del medesimo Paese, il quale da anni versa in una situazione politica, sociale ed economica al limite dello Stato fallito per via della lunga guerra civile che sta avendo luogo e in cui si perpetrano sistematiche violazioni dei diritti fondamentali dei migranti²⁵. In merito, peraltro, non possiamo esimerci dal segnalare una recente sentenza Consiglio di Stato, la n. 4569 del 15 luglio 2020, con cui è stato respinto un ricorso avverso ad oggetto il decreto n. 41047/47 del Ministero degli Affari Esteri, il quale intende fornire una serie di finanziamenti, nell'ambito del Fondo per l'Africa, in favore del pattugliamento operato da attori libici, facendo leva, in modo più che fuorviante, sull'elemento della mancanza di controllo effettivo sul territorio libico da parte di qualsivoglia autorità italiana, al fine di

²³ Ci sentiamo, pertanto, di condividere i rilievi critici di chi ha opinato che “[i]n spite of the Commission’s rhetoric stressing the novel elements of the Pact [...] there are good reasons to argue that the Pact develops and consolidates, among others, the existing trends on externalization policies of migration control”. Cfr. J.P. CASSARINO, L. MARIN, *The New Pact on Migration and Asylum: Turning European Union Territory into a non-Territory*, in *EU Law Analysis*, 2020, disponibile online.

²⁴ Cfr. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo*, cit., par. 6.4. Da notare che, anche nel contesto del partenariato, ritorna l'obiettivo di portare a termine quanti più rimpatri volontari possibili verso gli Stati d'origine o di transito e viene nuovamente rimarcato che “one of the key gaps in European migration management is the difficulty to effectively return those who do not take up this option [voluntary return]”. Simili difficoltà erano state rimarcate dalla Commissione anche nel 2018. Cfr. Commissione europea, *Proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare (rifusione)*, COM (2018) 634 final, 2018/0329 (COD), del 12 settembre 2018, par. 1.

²⁵ Fotografa perfettamente tali eventi il più recente rapporto del Segretario generale dell'ONU, elaborato sulla base delle informazioni raccolte *in loco* dall'UNSMIL (*United Nations Support Mission in Libya*). Cfr. UNSC, *Report of the Secretary-General, S/2021/62*, rilasciato il 19 gennaio 2021. Per un commento in merito, sia consentito rinviare a R. PALLADINO, *Nuovo quadro di partenariato dell'Unione europea per la migrazione e profili di responsabilità dell'Italia (e dell'Unione europea) in riferimento al caso libico*, in questa *Rivista*, 2018, n. 2, pp. 104-143; D. MUSMECI, *I diritti umani dei migranti in Libia: due anni di vigenza del Memorandum d'intesa Italia-Libia*, in *Ordine internazionale e diritti umani, Gli Speciali*, 2020, pp. 103-114. Va inoltre detto che il rafforzamento delle capacità di pattugliamento della Guardia costiera libica si incardina all'interno dell'Operazione UE *IRINI* che ha sostituito la precedente *Missione Sophia* con riguardo al controllo delle acque del Mediterraneo. Cfr. www.operationirini.eu/about-us/

marginalizzare la responsabilità dell'Italia ed asserire la legittimità del decreto di cui sopra²⁶.

Non è un caso, quindi, se, anche nell'ottica della cooperazione internazionale, un ruolo di rilievo è chiamato a svolgere Frontex per finalità di supporto agli Stati membri, il quale verrà ulteriormente potenziato anche al fine di intessere nuove forme di cooperazione con i Balcani, peraltro già presenti²⁷, sempre funzionali ad una sorveglianza più efficiente dei confini terrestri e marittimi, e tra le quali spicca l'accordo raggiunto tra l'UE e la Serbia e il Montenegro nel maggio del 2020, concernente, per l'appunto, la tematica del *border management*²⁸. Si evidenzia, così, la rilevanza della sentenza di cui abbiamo trattato in apertura, giacché la natura di tali accordi è molto simile a quella prassi seguita dal Ministero dell'Interno italiano. Pertanto, qualora l'Italia dovesse dare seguito ad una gestione migratoria imperniata sui trattati bilaterali che prevedono la riammissione automatica del richiedente asilo in Paesi terzi, gli organi giurisdizionali non incontrerebbero particolari difficoltà a dichiarare l'illegittimità di tale *modus operandi* alla luce di norme costituzionali, europee ed internazionali.

Pertanto, se la scelta della Commissione è quella di avviare e/o aumentare l'intensità della collaborazione con siffatti Stati, non ci sembra che si sia realizzato alcun cambiamento prospettico nell'intendere il partenariato, dedito quindi non tanto a sostegno effettivo dei diretti interessati, quanto ai mutui benefici che ne trarrebbero sia l'UE che gli Stati terzi. Tra l'altro, non si realizza neppure alcuna modifica in ordine alla metodologia da utilizzare per giungere a tale risultato, che in realtà ricalca quella che è stata già delineata a margine della Conferenza che ha avuto luogo presso La Valletta nel 2015, in cui non solo è stata espressa la necessità di affrontare il fenomeno migratorio in termini di "responsabilità condivisa" tra l'Unione europea e Stati d'origine e di transito, ma è stato altresì adottato un Piano d'azione, le cui caratteristiche peculiari rassomigliamo *sic et simpliciter* a quelle del Nuovo Patto²⁹. Di forme di cooperazione che propongono

²⁶ In dottrina, segnaliamo la lucida analisi di A. MARCHESI, *Finanziare i rimpatri forzati in Libia è legittimo? Sulla sentenza del Consiglio di Stato n. 4569 del 15 luglio 2020*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2020, n. 3, pp. 796 ss.

²⁷ In tal senso, occorre segnalare l'accordo che l'Unione europea ha siglato nel 2019 con la Serbia, avente a tema il pattugliamento dei confini terrestri e marittimi, in virtù del quale Frontex potrà "coordinate operational cooperation between EU member states and Serbia, and provide support and expertise which will bring benefits for all". Cfr. Commissione europea, *Border management: EU signs agreement with Serbia on European Border and Coast Guard cooperation*, 19 novembre 2019, disponibile online.

²⁸ Cfr. Consiglio europeo, *Border management: EU concludes agreements with Montenegro and Serbia on Frontex cooperation*, 26 maggio 2020, disponibile online, mediante il quale tali Stati si potranno avvalere del supporto di Frontex attraverso operazioni congiunte, volte al contrasto dell'immigrazione irregolare. La Commissione europea, all'interno delle sue comunicazioni riguardanti il Nuovo Patto, ha voluto precisare che accordi di siffatta natura sono stati negoziati anche con la Macedonia e la Bosnia e sono in attesa di essere conclusi. Cfr. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo*, cit., par. 6.4.

²⁹ Cfr. Valletta Summit, *Political Declaration*, 11-12 novembre 2015, disponibile online, pp. 1-2, in cui veniva già rimarcato quanto fosse indispensabile dar vita ad un "*comprehensive approach*" per affrontare in maniera olistica tutte le problematiche afferenti alle migrazioni. Il Piano d'azione sopra richiamato verte su cinque obiettivi prioritari: valutare le "*root causes*" della migrazione irregolare; promuovere canali di migrazione regolare; aumentare la tutela dei richiedenti asilo; contrastare il fenomeno del contrabbando dei

uno schema simile ne sono esempi anche i noti Processi di Rabat e Khartum, di cui sono protagonisti gli Stati membri dell'UE e alcuni Stati africani, volti ad affrontare le sfide della migrazione regolare e le cause delle migrazioni irregolari, con un apposito focus, nel caso del Processo di Kartoum, posto sul tema del contrabbando e dello sfruttamento dei migranti che avviene lungo la rotta migratoria del Corno d'Africa³⁰.

3. (segue) La cooperazione UE-Stati terzi in materia di rimpatri

Rientrano, quali scopi perseguiti al fine di giungere ad una gestione più efficace delle frontiere esterne, alcune importanti modifiche che dovrebbero essere apportate sul fronte dei rimpatri. In proposito, la Commissione prevede anzitutto di istituire una nuova figura, il Coordinatore UE per i rimpatri³¹, mentre sul piano legislativo essa spinge nella direzione di una riforma della direttiva rimpatri per garantire una maggiore speditezza nelle procedure in tale materia, tant'è vero che si propone che la decisione di rimpatrio debba seguire immediatamente quella con cui si nega la permanenza legale del migrante in UE³². Peraltro, nell'ottica della strategia definita dalla Commissione, assumono una particolare rilevanza le fattispecie sia dei rimpatri volontari, definiti addirittura quale "key strategic objective", che dei movimenti secondari, la cui diminuzione dovrebbe rappresentare uno dei punti di arrivo del nuovo sistema di asilo e di migrazione a seguito della realizzazione delle proposte del Nuovo Patto³³.

migranti e del traffico di esseri umani; rafforzare la cooperazione con i Paesi terzi inerente ai rimpatri. Non si può non notare la somiglianza della struttura portante di tale Piano d'azione con il "nuovo" Patto. Cfr. Valletta Summit, 11-12 novembre 2015, *action plan*, reperibile online.

³⁰ Cfr. *EU-Horn of Africa Migration Route Initiative (Khartoum Process)*, istituito nel 2014, al quale hanno preso parte 40 Stati di cui 11 africani; *Euro-African Dialogue on Migration and Development (Rabat Process)*, sorto nel 2006 ed allargato a 55 paesi, di cui 26 afferenti all'area dell'Africa occidentale. Entrambi i Processi sono guidati dai rispettivi *Steering Committee*, in cui siedono rispettivamente cinque rappresentanti degli Stati africani e 5 di quelli europei, unitamente alla Commissione europea e alla Commissione dell'Unione Africana per quello di Khartoum, e la Commissione europea e l'ECOWAS in quello di Rabat.

³¹ Cfr. Commissione europea, *New Pact on Migration and Asylum: Questions and Answers*, cit., p. 14; Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo*, cit., par. 2.5, in cui si legge che a Frontex verrà attribuito un *leading role* sul tema dei rimpatri.

³² In merito alla proposta della Commissione per attuare maggiori e più celeri rimpatri, rinviando, anche per un'analisi sui progressi tentativi di riforma espletati dalla medesima Istituzione, al contributo di R. PALLADINO, *Patto sulla migrazione e l'asilo: verso nuove regole sui rimpatri*, in *I Post di AISDUE*, Focus cit., 2020, n. 5, pp. 63 ss, in particolare p. 75, in cui l'A. evidenzia convincentemente come "[d]alla complessiva lettura del Nuovo Patto, l'obiettivo del rafforzamento dell'efficacia dei rimpatri mostra un carattere prioritario".

³³ Nello schema del Nuovo Patto, i movimenti secondari verrebbero limitati mediante la predisposizione di maggiori incentivi a favore del richiedente asilo, affinché quest'ultimo rimanga nello Stato responsabile durante l'esame della sua richiesta. Cfr. Commissione europea, *New Pact on Migration and Asylum: Questions and Answers*, cit., p. 8; Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo*, cit., par. 2.2.

Tutto ciò va debitamente contestualizzato all'interno dell'attenzione che è stata dedicata, nel Nuovo Patto, alla collaborazione internazionale avente ad oggetto, per l'appunto, i rimpatri. Difatti, viene proposto che la Commissione stessa possa valutare, almeno una volta all'anno, lo *status* di tale cooperazione con gli Stati terzi e informare il Consiglio mediante un *report*; successivamente, sempre la Commissione è chiamata a proporre, sulla base di tale valutazione, se concedere agevolazioni in relazione al rilascio dei visti delle persone provenienti dai Paesi terzi, o se, al contrario, esse debbano essere esacerbate³⁴. Altresì, può essere avviata una valutazione *ad hoc* avente ad oggetto un accordo in particolare tra uno Stato membro dell'UE e uno terzo, al fine di comprendere se vi siano ostacoli di qualsiasi tipologia che si frappongono ad un'effettiva implementazione dell'accordo suddetto. Va detto, tuttavia, che tale approccio si basa su una consolidata strategia dell'UE, caratterizzata dall'uso delle condizionalità negative o positive per indurre gli Stati terzi ad intrattenere forme di collaborazione in materia di rimpatri, ispirate al sinallagma contrattualistico del *do ut facias*, segnato dal sostegno finanziario e dagli aiuti per lo sviluppo come incentivi sostanziali affinché tali Stati possano gestire alcune delle problematiche migratorie in luogo dell'Unione europea.

Come chiarito dal Nuovo Patto, i ricollocamenti e i rimpatri verrebbero inoltre agevolati dall'intesa raggiunta tra il Consiglio e il Parlamento europeo circa l'istituzione del *Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument* (NDICI), ovvero sia un piano volto a canalizzare gli strumenti finanziari nell'ambito dell'azione esterna dell'UE e funzionale a rafforzare la cooperazione allo sviluppo in aree come quella africana, asiatica e dei Caraibi³⁵, senza dimenticare l'apporto che dovrebbe provenire anche dall'*EU Trust Fund Africa* che trova le proprie basi nel predetto Summit a La Valletta³⁶.

La rilevanza che la Commissione ha attribuito allo strumento del NDICI non è assolutamente causale alla luce di due importantissimi elementi. Da una parte va

³⁴ Cfr. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo*, cit., par. 6.3. Per quanto concerne le condizionalità alla concessione dei visti, esse sono stabilite già all'interno del Regolamento 2019/1155/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, *recante modifica del regolamento (CE) n. 810/2009 che istituisce un codice comunitario dei visti (codice dei visti)*, del 20 giugno 2019, in GUUE L 188 del 12 luglio 2019, art. 25 bis.

³⁵ Naturalmente, tale strumento, che si colloca nel quadro del *Multiannual Financial Framework* (MFF) 2021-2027, non ha solo riguardo alla cooperazione in ambito migratorio, ma pone anche l'accento su importanti sfide attuali, come il cambiamento climatico, tant'è vero che, tra gli obiettivi che vengono elencati, vi è anche il perseguimento dei *Sustainable Development Goals*. Cfr. Consiglio europeo, *Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument: Coreper endorses provisional agreement with the European Parliament*, 18 dicembre 2020, disponibile su www.consilium.europa.eu, in cui vi sono anche allegati i diversi passaggi che hanno portato all'istituzione dell'NDICI, tra cui una proposta legislativa della Commissione europea. Si faccia riferimento, inoltre, alle conclusioni del Consiglio europeo svoltosi tra il 17 e il 21 luglio 2020, al termine del quale è stato raggiunto un accordo sia sull'MMF che sull'ormai ben noto *Recovery Plan*, denominato per l'esattezza *Next Generation EU*. Cfr. Consiglio europeo, *Special meeting of the European Council (17, 18, 19, 20 and 21 July 2020) – Conclusions*, EUCO 10/20, 21 luglio 2020.

³⁶ È possibile prendere visione delle azioni supportate e finanziate da tale Fondo presso i Report annuali disponibili su www.ec.europa.eu/trustfundforafrica/content/about_en.

necessariamente evidenziato che tale strumento svolgerà un ruolo di primo piano nel dar vita alle future relazioni tra l'UE e i 79 Stati in via di sviluppo appartenenti all'Africa, ai Caraibi e al Pacifico (i c.d. Paesi ACP), firmatari dell'Accordo di Cotonou, siglato nel giugno del 2000 con durata ventennale³⁷. Per quel che qui ci interessa, l'accordo prevede una forma di partenariato in materia di migrazione e di rimpatri, disciplinato dall'art. 13, par. 5, lett. c), in virtù del quale le Parti contraenti si impegnano mutualmente a procedere al rimpatrio dei loro cittadini che si trovino illegalmente nel territorio di uno Stato parte "su richiesta di detto Stato e senza ulteriori formalità"³⁸.

Dall'altra, segnaliamo l'adozione, nella forma di una *Joint Communication* tra la Commissione europea e l'Alto rappresentante, della nuova agenda per il Mediterraneo, relativa al partenariato strategico tra UE e il vicinato meridionale, cui sarà dedicato un piano di investimenti del NDICI per un ammontare di circa 7 miliardi di euro. La nuova agenda mira ad aumentare la stabilità dei partner meridionali che sono stati peraltro fortemente indeboliti dalla diffusione pandemica del COVID-19, la quale, nelle intenzioni dell'UE, può rappresentare un pretesto utile per rilanciare la cooperazione allo sviluppo a beneficio del tessuto economico-sociale di tali paesi³⁹. Le iniziative in tal senso proposte sono rappresentate dallo sviluppo umano e buona *governance*; rispetto dei diritti umani; transazione digitale e verde, di modo che si possa contribuire alla nascita di economie prospere e stabili in grado di offrire opportunità per la popolazione locale, specialmente i giovani e le donne. Viene inoltre sottolineata l'esigenza di affrontare congiuntamente con i Paesi terzi le problematiche relative alla pace e ai conflitti armati, nonché quelle legate ai cambiamenti climatici (in linea con l'Agenda 2030 delle Nazioni Unite, gli Accordi di Parigi e il *Green deal* europeo) e alle migrazioni sotto una duplice veste, ossia favorire i canali di una migrazione regolare e abbattere invece quella irregolare. In quest'ultimo caso la comunicazione congiunta fiancheggia quanto stabilito dal Nuovo Patto, riprendendo il modello di partenariato proposto (cioè su misura e mutualmente benefico), con un solo elemento di novità che è l'attenzione rivolta alla tematica dei profughi e degli sfollati⁴⁰.

³⁷ L'applicazione dell'Accordo sarebbe dovuta cessare nel febbraio 2020, ma ha ricevuto una proroga fino al dicembre dello stesso anno per via del fatto che i negoziati aventi ad oggetto la sua sostituzione sono ancora pendenti. Cfr. Commissione europea, *New Africa-Caribbean-Pacific/EU Partnership: moving forward towards a new partnership fit for the future*, 14 febbraio 2020, disponibile online. In fase di stallo sono anche le negoziazioni tra l'UE e il Marocco vertenti su un accordo di riammissione. Cfr. Parlamento europeo, *EU-Morocco readmission agreement, Parliamentary questions*, 22 gennaio 2020, reperibile online.

³⁸ Cfr. Accordo di partenariato 2000/483/CE, tra i membri del gruppo degli stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico, da un lato, e la Comunità europea e i suoi Stati membri, dall'altro, firmato il 23 giugno 2000, in GUUE L 317 del 15 dicembre 2000.

³⁹ L'Alto rappresentante Borrel ha difatti evidenziato come "25 anni dopo la Dichiarazione di Barcellona e 10 anni dopo la primavera araba, le sfide nel Mediterraneo - molte delle quali derivanti da tendenze a livello mondiale - rimangono tuttora enormi". Cfr. Servizio europeo per l'azione esterna, *Renewed partnership with the Southern Neighbourhood - A new agenda for the Mediterranean*, del 9 febbraio 2021, reperibile online.

⁴⁰ Cfr. Comunicazione congiunta al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al comitato delle regioni, *Partenariato rinnovato con il vicinato meridionale. Una nuova agenda per il Mediterraneo*, JOIN (2021) 2 final, del 9 febbraio 2021, pp. 2-4 e pp. 16 ss. Per prendere visione dei

Rimanendo in tema di partenariato multilaterale avente ad oggetto l'area del vicinato meridionale, non può non essere richiamato uno dei pochi esempi di collaborazione virtuosa che ha conseguito risultati degni di notazione. Trattasi della *Taskforce* congiunta tra Unione europea, Unione africana e Nazioni Unite, richiamata anche dalla nuova agenda del Mediterraneo, istituita nel 2017 a seguito dell'iniziativa dell'UE e dell'UA con l'obiettivo di aiutare i rifugiati e i migranti nell'ambito della rotta libica al fine di fornirgli supporto umanitario e di agevolare la loro evacuazione dalla Libia, in collaborazione con l'Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM) e l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR)⁴¹. La *Taskforce*, inoltre, svolge un importante ruolo di sensibilizzazione in merito alle sistematiche violazioni dei diritti umani che avvengono in Libia, reiterando l'urgenza sia di addivenire ad un cessate il fuoco duraturo che di rispettare rigorosamente il diritto internazionale umanitario, dei rifugiati e dei diritti umani.

Infine, ci preme rimarcare che, nei confronti delle reali sfide che vanno necessariamente affrontate per comprendere le radici profonde delle migrazioni irregolari, la Commissione ha semplicemente redatto un'elencazione che assume natura programmatica alla luce degli elementi principali proposti in relazione al partenariato, pregni di logica securitaria ed espressione di una "*Realpolitik* europea"⁴². Vi figurano in tale elenco: a) la protezione dei migranti e dei rifugiati all'interno dei "refugee-host countries"; b) la creazione di reali e nuove opportunità lavorative, in particolare per i giovani; c) lo sviluppo di canali di migrazione regolare⁴³. Nell'ottica del Nuovo Patto, gli obiettivi posti in materia di cooperazione in ambito migratorio vanno conclusi nel più breve tempo possibile, auspicabilmente entro il 2021, in virtù di quanto stabilito dalla tabella di marcia annessa al Patto suddetto⁴⁴, e molto dipenderà pertanto da come gli Stati terzi reagiranno alla chiamata di un miglioramento della collaborazione in tema di riammissioni e rimpatri⁴⁵.

principali obiettivi raggiunti nell'ambito del partenariato meridionale cfr. Commissione europea, *The EU and its Southern Neighbourhood*, febbraio 2021, disponibile online.

⁴¹ Cfr. Unione Africana, *The AU-EU-UN taskforce renews its commitment to rescue stranded migrants and refugees in Libya*, 24 febbraio 2020, reperibile online.

⁴² Tale qualifica si deve a D. THYM, *European Realpolitik: Legislative Uncertainties and Operational Pitfalls of the "New" Pact on Migration and Asylum*, in *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 2020, reperibile online.

⁴³ Cfr. Commissione europea, *New Pact on Migration and Asylum: Questions and Answers*, cit., p. 19. In proposito, un buon punto di partenza è rappresentato dall'Alleanza Ue-Africa, siglata nel 2018. Trattasi di un'intesa che mira soprattutto ad approfondire i legami economici e commerciali con i partner africani, andando ad investire, con il contributo del settore privato, presso tali Stati con l'obiettivo di creare condizioni economico-sociali favorevoli al loro sviluppo. Cfr. EU-Africa Alliance, *A new Africa-Europe Alliance for Sustainable Investment and Jobs*, COM (2018) 643, 12 settembre 2018, disponibile online.

⁴⁴ Cfr. Annesso alla Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo*, cit.

⁴⁵ Cfr. D. THYM, *European Realpolitik*, cit., il quale nota come la Commissione abbia sottovalutato tale aspetto, riassumendolo nell'espressione "do not prepare the bill without asking the waiter".

4. Il funzionamento e i limiti della nuova procedura accelerata di frontiera

La nuova procedura di confine rappresenta una delle cinque proposte legislative avanzate dalla Commissione all'interno del Nuovo Patto⁴⁶, attraverso cui verranno unificate, in un unico atto legislativo, sia le tappe di tale procedura per la concessione dell'asilo sia quelle eventualmente volte al rimpatrio, anch'esso accelerato, che avviene nel caso di rigetto della domanda di asilo, così da evitare, o quantomeno limitare i c.d. movimenti secondari. Una simile proposta non è affatto nuova, ma origina proprio dalle posizioni espresse dalla Commissione nel 2016, le quali incontrarono solo un parziale accoglimento da parte del Parlamento europeo e del Consiglio⁴⁷. Tuttavia, non bisogna incorrere nell'errore di considerare che la nuova procedura di asilo sostituisca *in toto* quella attualmente vigente, in quanto quest'ultima trova comunque applicazione nei riguardi di coloro i quali non possono essere assoggettati a quella nuova, descritta dal Patto. Il documento ci tiene a ribadire che, in tutti questi casi, deve essere garantito il pieno rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali delle persone coinvolte, in armonia con gli obblighi derivanti in materia dal diritto dell'UE e dal diritto internazionale⁴⁸, tra cui la stretta osservanza del principio di *non-refoulement*.

Prendendo spunto da tali posizioni, la Commissione ha delineato la nuova procedura accelerata di confine all'interno di quello che dovrebbe costituire l'art. 41 del nuovo regolamento "procedure", qualora dovesse essere realmente adottato sulla base dell'art. 78, par 2, lett. d), e dell'art. 79, par. 2, lett. c) del TFUE, riguardanti l'adozione di misure volte a stabilire la concessione o la revoca dello *status* di rifugiato, unitamente alla protezione sussidiaria, ma anche il rimpatrio di coloro i quali non sono autorizzati a rimanere in UE⁴⁹.

Prima della nuova procedura di confine, il soggetto che sia giunto illegalmente o sia stato arrestato nel territorio dell'UE viene sottoposto al *pre-entrin screening*, oggetto di

⁴⁶ Cfr. Commissione europea, *Proposta modificata di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione e abroga la direttiva 2013/32/UE*, cit.

⁴⁷ A differenza della Commissione, ed anche del Consiglio, nel 2016 il Parlamento europeo non riteneva che siffatta procedura dovesse trovare applicazione anche nei riguardi dei minori non accompagnati; il Consiglio, tuttavia, era diviso al suo interno tra un gruppo di Stati che volevano rendere tale procedura obbligatoria e quelli che vi si opponevano. Cfr. Commissione europea, *Proposta modificata di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione e abroga la direttiva 2013/32/UE*, cit., par. 3; Consiglio europeo, *Reform of the Common European Asylum System and Resettlement*, 6600/19, 26 febbraio 2019, reperibile online.

⁴⁸ Cfr. Commissione europea, *Factsheet: New Pact on Migration and Asylum*, cit., pp. 6-8; Commissione europea, *New Pact on Migration and Asylum - Building on the progress made since 2016*, cit., pp. 4-5.

⁴⁹ Ai sensi dell'art. 78 par. 2 lett. d) del TFUE, il Parlamento europeo e il Consiglio, adoperando la procedura legislativa ordinaria, "adottano le misure relative a un sistema europeo comune di asilo che includa [...] procedure comuni per l'ottenimento e la perdita dello status uniforme in materia di asilo o di protezione sussidiaria". Mediante la medesima procedura legislativa, l'art. 79 par. 2 lett.c) dello stesso Trattato attribuisce ai co-legislatori il potere di adottare misure con riguardo alla "immigrazione clandestina e soggiorno irregolare, compresi l'allontanamento e il rimpatrio delle persone in soggiorno irregolare".

un'apposita proposta legislativa volta a regolamentarne l'applicazione⁵⁰, alla quale alcuni commentatori hanno assegnato un "pivotal role" nel processo di esternalizzazione⁵¹. Il nuovo regolamento, difatti, dovrebbe permettere di capire più celermente che tipo di procedura si applica all'individuo, nella fattispecie se la nuova procedura per l'asilo o per il rimpatrio. Al fine di evitare che vengano trascurati i diritti dei migranti e il fondamentale principio di non respingimento, la fase di *screening* si caratterizza per la presenza di un sistema di monitoraggio che ogni Stato membro deve predisporre e può a tal fine avvalersi delle consultazioni con la *Fundamental Rights Agency*, aventi ad oggetto anche le singole normative nazionali in tema di detenzione del migrante⁵².

A seguito di tale *screening* alla frontiera, che ricordiamo avere carattere *obbligatorio*, la persona che fa richiesta di asilo, il migrante irregolare o colui il quale viene soccorso a seguito di un'operazione di *search and rescue* verrà sottoposta alla nuova procedura di frontiera accelerata, nel caso in cui ricorrano le tre fattispecie *ratione personae* individuate dal Nuovo Patto⁵³: a) il richiedente proviene da un Paese con un tasso di riconoscimento di protezione internazionale abbastanza basso (al di sotto del 20%) calcolato sulla base dei dati Eurostat (c.d. *low recognition rate*); b) la richiesta d'asilo è fraudolenta ovvero volta ad ingannare le autorità che provvedono all'esame della suddetta richiesta, nascondendo informazioni o fornendone di false; c) il richiedente asilo pone una minaccia per la pubblica sicurezza di uno Stato membro⁵⁴. Simile procedura, tuttavia,

⁵⁰ Cfr. Commissione europea, *Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che introduce accertamenti nei confronti dei cittadini di paesi terzi alle frontiere esterne e modifica i regolamenti (CE) n. 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 e (UE) 2019/817, COM (2020) 612 final, 2020/0278 (COD)*, 23 settembre 2020. Tale procedura si applica a chi, seppur non soddisfacendo le condizioni per entrare, richiede la protezione internazionale durante i controlli al confine; a chi viene soccorso nell'ambito delle operazioni di *search and rescue* ed a chi, come detto, viene arrestato all'interno del territorio dell'Unione in quanto entrato irregolarmente. Sempre conformemente a tale proposta, lo *screening* dovrebbe svolgersi nell'arco di un massimo di 5 giorni.

⁵¹ L'espressione si deve a J.P. CASSARINO, L. MARIN, *The New Pact on Migration and Asylum*, cit., cui rinviamo per un'analisi su tale procedura, rispetto alla quale si riscontrano talune carenze alquanto gravi in termini di garanzie procedurali in favore delle persone coinvolte, come l'assenza di poter fornire loro un avvocato.

⁵² Sulla base di tale valutazione, la Commissione, qualora lo reputasse necessario, potrebbe anche dare seguito alla procedura di infrazione *ex art. 258 TFUE*.

⁵³ Cfr. art. 41 par. 1 lett. a-d) del nuovo regolamento "procedure". Si tratta, in sostanza, di tutte quelle persone che non soddisfano le condizioni per accedere legalmente al territorio dell'Ue, le quali sono disciplinate dall'art. 6 del noto Regolamento 2016/399/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, *che istituisce un codice unionale relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen)*, del 9 marzo 2016, in GUUE L 77 del 23 marzo 2016. Deve essere inoltre sottolineato che il par. 6 del suddetto art. 41 non autorizza l'entrata in Ue di colui il quale è sottoposto alla procedura accelerata in esame.

⁵⁴ Cfr. considerando 40 lett. b) del nuovo regolamento "procedure". È bene far notare che l'opportunità di dare vita a procedure accelerate è stata sostenuta anche in un documento che l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati ha trasmesso alla Commissione, al fine di farle pervenire qualche raccomandazione in merito alla stesura del Nuovo Patto. Tuttavia, benché sia stata caldeggiata l'istituzione di procedure più efficaci, è parimenti chiaro che l'UNHCR non intendesse avallare pratiche mediante cui ledere i diritti umani dei richiedenti asilo, senza contare il fatto che il documento non contiene alcun riferimento alla valutazione su base percentuale. Cfr. UNHCR, *Recommendations for the European Commission's proposed Pact on Migration and Asylum*, gennaio 2020, disponibile su www.unhcr.org, pp. 6-8.

non trova applicazione se sussistono ragioni mediche tali da impedirne lo svolgimento⁵⁵, ed inoltre ne sono esenti i minori non accompagnati, di cui deve essere sempre garantito il noto *best interest of the child*, e/o i nuclei familiari caratterizzati dalla presenza di bambini al di sotto dei dodici anni⁵⁶. Interessante notare che, secondo lo schema proposto dalla Commissione, il migrante che, a seguito dello *screening* al confine, non intende richiedere la protezione internazionale, verrà sottoposto alle procedure di rimpatrio, se possibile accelerato⁵⁷.

Per quanto concerne il carattere *ratione temporis* utile ad esaminare la richiesta di asilo, il par. 10 dell'art. 41 chiarisce che la suddetta richiesta debba pervenire entro 5 giorni dalla registrazione a seguito dello *screening* iniziale, mentre il par. 11 del medesimo articolo statuisce che l'esame dovrà essere portato a compimento entro e non oltre dodici settimane da quando la richiesta è stata registrata, proprio per assecondare la logica che permea il Nuovo Patto, che è quella, più volte sottolineata, di rendere le procedure inerenti all'asilo e al rimpatrio maggiormente celeri; conseguentemente, anche la tempistica per il rimpatrio accelerato è fissata a dodici settimane che decorrono da quando un organo giurisdizionale ha richiesto il rimpatrio della persona. È chiaro che da una maggiore celerità nella procedura di valutazione non debba derivarne una minore intensità di tutela della posizione giuridica del singolo, e difatti il documento pone l'attenzione sulla necessaria salvaguardia dei diritti delle persone coinvolte. In tal senso, a nostro avviso, non può che essere salutata positivamente la modifica che si intende apportare alla definizione di famiglia e di nucleo familiare, al fine di facilitare le riunificazioni e valorizzare i legami familiari. Come già anticipato, infatti, la nozione attualmente vigente di famiglia verrebbe allargata fino a comprendere i c.d. siblings, ossia i consanguinei, nonché le "families formed in transit countries"⁵⁸.

Cionondimeno, non ci sembra che simili elementi, che rappresentano senza dubbio le migliori potenzialità del Nuovo Patto, possano controbilanciare i limiti e gli aspetti giuridicamente preoccupanti che sorgono da una più attenta analisi della nuova procedura. Nello specifico, riteniamo che essa si risolva in un'accentuazione del controllo delle frontiere per limitare l'afflusso migratorio in UE, piuttosto che prevedere una gestione ordinata del medesimo fenomeno. Inoltre, tale procedura rischia di diventare quella più

⁵⁵ Cfr. art. 41 par. 9 lett. c) del nuovo regolamento "procedure".

⁵⁶ Cfr. Commissione europea, *Proposta modificata di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione e abroga la direttiva 2013/32/UE*, cit., par. 3.

⁵⁷ Al fine di snellire le procedure di asilo e di rimpatrio, unitamente alla necessità di limitare i movimenti secondari, nel nuovo regolamento è previsto che la decisione di rimpatrio sia adottata contestualmente a quella con cui si nega la protezione internazionale. Cfr. considerando 31 lett. a) e art. 35 (a) del nuovo regolamento "procedure".

⁵⁸ Cfr. Commissione europea, *New Pact on Migration and Asylum: Questions and Answers*, cit., p. 7. Se tale proposta dovesse trovare concreta attuazione, si realizzerebbe un ampliamento ulteriore e significativo della tutela della famiglia e quindi del diritto alla famiglia. Come notato in dottrina, difatti, "l'azione dell'Unione [...] è diventata sempre più incisiva in materia di protezione della "famiglia" nella sua accezione più ampia". Cfr. L. PANELLA, *Lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia e la famiglia nella pluralità dei modelli culturali*, in A. DI STASI, L.S. ROSSI (a cura di), *Lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, cit., pp. 215 ss., in particolare p. 217.

consueta per via delle persone cui è rivolta⁵⁹, le quali rappresentano la maggior parte dei casi afferenti alle migrazioni irregolari. Ciò non rappresenta un elemento che suscita entusiasmo, a causa del fatto che la maggiore celerità della procedura si potrebbe tradurre in un esame superficiale della richiesta d'asilo, derivante anche dalla tempistica prevista (un massimo di dodici settimane). La superficialità, tuttavia, non collima con una tutela attenta dei diritti delle persone coinvolte, la quale deve invece basarsi su un esame attento dei punti di diritto e delle circostanze peculiari di ogni richiesta di asilo⁶⁰, anche solo al fine di non incorrere in facili violazioni del divieto di respingimenti collettivi che, come visto in apertura del presente lavoro, viene garantito dalla CEDU e dalla Carta di Nizza⁶¹.

Con riguardo alla nuova procedura di frontiera, peraltro, delicati problemi di tutela dei diritti dei migranti potrebbero sorgere in relazione alla possibilità, accordata agli Stati membri, di poter procedere alla loro detenzione. Infatti, se l'individuo è stato detenuto durante la procedura di frontiera, e a seguito di questa il migrante non ha diritto di restare, gli Stati possono continuare la detenzione fino a quando non avviene il rimpatrio⁶². Trattandosi di un atto che comprime il diritto alla libertà dello straniero, gli Stati sono chiamati a compiere non facili operazioni di bilanciamento tra la misura applicata (la detenzione) e lo scopo perseguito (l'analisi della richiesta d'asilo e/o il rimpatrio), in ossequio al rispetto del principio di necessità e di proporzionalità, sancito dai parr. 1 e 4

⁵⁹ Una problematica che è stata ben evidenziata dall'associazione ASGI, soprattutto in relazione alla prassi e al contesto peculiare dell'Italia. Cfr. ASGI, *Il nuovo Patto europeo su migrazione e asilo*, cit., pp. 2-3, secondo cui la nuova procedura, unitamente allo *screening*, finisce con il violare uno dei valori su cui è stata posta particolare attenzione all'interno del Patto, ossia la dimensione solidaristica. Infatti, tali procedure, dovendo essere espletate ai confini esterni, restano di competenza di quegli Stati che sono già interessati dalle migrazioni per via della loro posizione geografica, il che non si pone in armonia con l'art. 80 del TFUE. In merito, si veda anche il documento sottoposto dalla medesima associazione come *feedback* alla Commissione europea. Cfr. ID., *European Commission initiative – New Pact on Migration and Asylum*, 2020, disponibile online. Analogamente, A. DI PASCALE, *Il nuovo patto per l'immigrazione e l'asilo*, cit., pp. 4-5.

⁶⁰ In tal senso soccorre l'esemplare insegnamento della Corte europea dei diritti dell'uomo, *Grande Chambre*, sentenza del 4 novembre 2014, ricorso n. 29217/12, *Tarakhel v. Switzerland*, parr. 101, 104 e 126. Più di recente, si veda Corte europea dei diritti dell'uomo, *Grande Chambre*, sentenza del 21 novembre 2019, ricorso n. 47287/15, *Ilias and Ahmed v. Hungary*, parr. 220-223.

⁶¹ Sul fenomeno in questione, e più in generale, sul divieto di espellere il richiedente protezione internazionale verso Paesi in cui corre il concreto e sostanziale rischio di subire trattamenti inumani e degradanti, non è superfluo ricordare che le Corti sovranazionali europee hanno mostrato una giurisprudenza convergente che, peraltro, ha interessato in prima battuta la stessa Italia. Per la Corte di giustizia dell'Ue basti qui richiamare la sentenza del 21 dicembre 2011, *N. S. v. Secretary of State for the Home Department and M. E. and Others v. Refugee Applications Commissioner and Minister for Justice, Equality and Law Reform*, cause riunite C-411/10 e C-493/10; sentenza del 19 marzo 2019, *Abubacarr Jawo v. Bundesrepublik Deutschland*, causa C-163/17. Per la Corte europea dei diritti dell'uomo, cfr. sentenza del 21 gennaio 2011, ricorso n. 30696/09, *M.S.S. v. Belgium and Greece*; sentenza del 23 febbraio 2012, ricorso n. 27765/09, *Affaire Hirsi Jamaa et autres c. Italie*; sentenza del 21 ottobre 2014, ricorso n. 16643/09, *Sharifi and Others v. Italy and Greece*; sentenza del 15 dicembre 2016, ricorso n. 16483/12, *Khalafia and others v. Italy*. È appena il caso di notare, inoltre, che la Corte Edu ha sviluppato un particolare *modus operandi* volto a garantire la più ampia protezione possibile della posizione giuridica del richiedente asilo, attraverso la tecnica nota come tutela *par ricochet*. V., *ex plurimis*, U. VILLANI, *Dalla Dichiarazione universale alla Convezione europea dei diritti dell'uomo*, Bari, 2016, pp. 125 ss.

⁶² Cfr. Considerando 40 lettere f) e i) del nuovo regolamento "procedure". La misura detentiva deve essere applicata in conformità con i criteri di cui agli artt. 15-18 della Direttiva 2008/115/CE, cit.

dell'art. 5 TUE e dal par.1 dell'art. 52 della Carta di Nizza, nonché a rispettare le condizioni enucleate all'interno dell'art. 5 par. 1 lett. f) della CEDU⁶³.

Simili osservazioni, a nostro avviso, vengono suffragate anche dalla valutazione della procedura accelerata di rimpatrio, disciplinata, nella proposta della Commissione, dal nuovo art. 41 (a), anch'essa da applicarsi ai cittadini di Stati terzi o agli apolidi, la cui richiesta di protezione internazionale è stata rigettata a seguito della *border procedure*⁶⁴.

Tali persone godono di un periodo di quindici giorni all'interno del quale possono accettare la formula del rimpatrio volontario⁶⁵, una formula che mira ad evitare i movimenti secondari. Anche questa procedura, come detto, deve essere espletata entro dodici settimane, decorrenti da quando l'individuo in questione ha perso il diritto di restare nel territorio dell'Unione. Infine, perseguono scopi di prevenzione rispetto ad un'eventuale fuga del migrante irregolare la previsione di cui al par. 5, il quale, di concerto con il par. 6, disciplina i casi in cui uno Stato può ricorrere alla detenzione al fine di rimpatriare il suddetto migrante. Se si unisce tale procedura accelerata con la nuova fattispecie del "rimpatrio sponsorizzato" introdotta dal Nuovo Patto⁶⁶, e con quelli volontari, risulta oltremodo evidente che la *ratio* sottesa sia quella di aumentarne drasticamente il numero, a conferma di quanto detto, cioè che il documento preparato dalla Commissione è tutt'altro che inclusivo, per lo meno nei confronti dei migranti.

Da ultimo, ci preme porre in evidenza il fatto che, per meglio garantire il rispetto del diritto ad un rimedio effettivo, la proposta della Commissione attribuisce agli Stati il compito di chiarire il tempo utile affinché il richiedente asilo possa proporre appello contro una decisione avversa alla sua richiesta. In proposito, l'art. 53 par. 1 anzitutto individua le fattispecie che fanno sorgere il diritto, in capo all'individuo, di impugnare l'atto avverso: a) una decisione di rigetto della richiesta d'asilo o di protezione sussidiaria in quanto irricevibile ovvero infondata; b) una decisione con cui si procede al ritiro della

⁶³ Sulla base di tale disposizione, ogni individuo non può essere privato della sua libertà, "se non nei casi seguenti e nei modi previsti dalla legge", tra cui figura l'arresto e la detenzione "regolari di una persona per impedirle di entrare illegalmente nel territorio, oppure di una persona contro la quale è in corso un procedimento d'espulsione o d'extradizione". Più in generale, la misura detentiva, se sproporzionalmente e/o illegittimamente adoperata, può condurre ad una violazione del diritto alla libertà, sancito dall'art. 5 della CEDU e dall'art. 6 della Carta di Nizza, come tra l'altro acclarato dalla Corte di giustizia, sentenza del 15 marzo 2017, *Al Chodor and Others*, causa C-528/15, parr. 24 ss. Similmente, in dottrina, R. PALLADINO, *Patto sulla migrazione e l'asilo: verso nuove regole sui rimpatri*, cit., pp. 67-70.

⁶⁴ Cfr. Art. 41 (a) par. 1 del nuovo regolamento "procedure".

⁶⁵ *Ibid.*, par. 4.

⁶⁶ Trattasi di rimpatri che vengono realizzati da uno Stato diverso da quello responsabile, accollandosene i relativi costi, al fine di assistere uno Stato il cui sistema di asilo si trova in difficoltà. Sulle proposte del Nuovo Patto in merito al tema della solidarietà, cfr. G. Morgese, *La solidarietà tra Stati membri dell'Unione europea nel nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo*, in *I Post di AISDUE II*, Focus "La proposta di Patto su immigrazione e asilo", 2020, n.2, pp. 16 ss. Sul tema della solidarietà rinviamo, per più ampie riflessioni e senza pretesa di esaustività, a M.I. PAPA, *Crisi dei rifugiati, principio di solidarietà ed equa ripartizione delle responsabilità tra gli Stati membri dell'Unione europea*, in *Costituzionalismo.it*, 2016, n. 3, pp. 286-324; G. MORGESE, *La solidarietà tra Stati membri dell'Unione europea in materia di immigrazione e asilo*, Bari, 2018; M. MESSINA, *Il fallimento della solidarietà nella gestione dei flussi migratori: la responsabilità degli Stati membri con la complicità delle istituzioni dell'Unione?*, in A. DI STASI, L.S. ROSSI (a cura di), *Lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, cit., pp. 475 ss.

protezione internazionale; c) una decisione di rimpatrio⁶⁷. Da notare che, in relazione alla nuova procedura di frontiera, l'individuo potrà godere di un solo grado di appello, sollevando in tal modo problematiche inerenti alla compatibilità con il radicato principio del doppio grado di giurisdizione⁶⁸. Per poter impugnare legittimamente tali decisioni, i ricorrenti beneficiano di tempo massimo di una settimana nel caso in cui si tratta delle decisioni di cui alla lettera a), mentre si allarga fino a due settimane per quelle relative alle lettere b) e c). Beninteso, simile tempistica rientra all'interno delle dodici settimane utili ad espletare la nuova *border procedure*, e non ci sembra un tempo sufficiente a prendere compiutamente in esame sia la richiesta originaria di asilo che l'eventuale atto di impugnazione e a tutelare la posizione giuridica di una categoria vulnerabile, quale è quella del richiedente asilo.

5. Rilievi conclusivi

Dall'analisi delle nuove procedure, ciò che si desume agevolmente è la volontà di esternalizzare la responsabilità della questione migratoria. Poco spazio, pertanto, è stato ritagliato in favore di una riflessione di ampio respiro circa l'ampliamento dei canali della migrazione regolare⁶⁹, limitata solamente alla parte relativa ad attrarre personale qualificato mediante le migrazioni, al fine di creare uno spazio inclusivo e multiculturale, mentre grande enfasi è stata posta su quella irregolare e sui rimpatri, tant'è vero che è previsto un maggiore coinvolgimento e maggiori fondi a favore di Frontex, il che è alquanto indicativo dello spirito che realmente anima il Nuovo Patto.

⁶⁷ Cfr. art. 53 par. 1 del nuovo regolamento "procedure", il quale precisa altresì che la decisione sia di accoglimento della richiesta d'asilo che di rimpatrio debba avvenire davanti allo stesso organo giurisdizionale.

⁶⁸ Cfr. *Ibid.*, par. 9. Un'altra disposizione che genera non poche perplessità è il par. 6 del medesimo articolo, il quale stabilisce che: "If the documents are not submitted in time for the court or tribunal to ensure their translation, the court or tribunal may refuse to take those documents into account if they are not accompanied by a translation provided by the applicant". In sostanza, dietro tale disposizione si cela il pericolo di compiere una valutazione sommaria della situazione del singolo e della sua richiesta d'asilo, la quale potrebbe comportare il rimpatrio di colui il quale, pur essendo idoneo a vedersi riconosciuto lo *status* di rifugiato in conformità all'art. 1 della Convenzione di Ginevra del 1951, non riuscirebbe a provare tale idoneità e verrebbe respinto verso un Paese, come potrebbe essere quello d'origine, in cui si corre il rischio di subire quei trattamenti che sono vietati dall'art. 33 della Convenzione suddetta, facendo sorgere la relativa responsabilità dello Stato membro dell'UE.

⁶⁹ Da questo punto di vista, la fragilità del Nuovo Patto è stata adeguatamente sottolineata anche dall'OIM, la quale, in un documento sottoposto alla Commissione, ha notato la mancanza di un piano in favore delle *displaced persons* e di forme di effettiva cooperazione allo sviluppo da cui i migranti possano trarre beneficio nei Paesi d'origine, affrontando anche la questione delle *unethical recruitment practices*. Cfr. OIM, *The Future of Legal Migration in the EU: IOM Contribution to the EU Public Consultation*, dicembre 2020, disponibile su www.eea.iom.int. In merito all'obiettivo in questione, si veda, ampiamente, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo*, cit., par. 7. Per un commento in dottrina rinviamo a S. PEERS, *First analysis of the EU's new asylum proposal*, in *EU Law Analysis*, 2020, reperibile online.

Oltre alle problematiche sopraesposte in merito alla nuova procedura accelerata di frontiera, quest'ultima finisce anche con l'accomunare erroneamente i migranti irregolari e coloro i quali meritano la protezione internazionale, che potrebbero essere quindi respinti verso un Paese in cui possono essere sottoposti a tortura o ad altri trattamenti che siano in violazione della Convenzione di Ginevra del 1951 e del principio di *non refoulement*, divenuto peraltro norma cogente nell'ordinamento internazionale⁷⁰. Infine, la valutazione della situazione del singolo sulla base di un criterio esclusivamente statistico, ossia il 20% del tasso di riconoscibilità dello *status* di rifugiato, mortifica la tutela dei diritti umani del singolo che, come dice la stessa parola, abbisogna di un esame delle circostanze e delle peculiarità che caratterizzano il percorso umano di ogni singola persona. In altri termini, più che ad una procedura accelerata siamo di fronte ad una *procedura sommaria*.

Con riguardo, invece, al partenariato, il documento preparato dalla Commissione non apporta alcun elemento innovativo, salvo cambiare un minimo il paradigma degli accordi (*tailor-made*), accentuando il criterio dell'utilità e del mutuo beneficio per gli Stati terzi e per l'Unione europea; al tempo stesso si asseconda una logica squisitamente securitaria e di allontanamento del migrante e/o richiedente asilo, senza che venga adeguatamente presa in considerazione la dimensione della tutela effettiva dei diritti di tali persone. Il Patto, quindi, non sembra aver raccolto le importanti sollecitazioni che sono state rivolte dall'UNHCR alla Commissione in merito al fatto che l'esternalizzazione e la de-responsabilizzazione dell'Europa "are currently not the most efficient way to address the prevailing situation in the EU"⁷¹.

Il rafforzamento delle possibilità di sorvegliare i confini dei partner europei; l'aumento della cooperazione sul fronte dei rimpatri, anche quelli volontari e/o sponsorizzati. Sono questi gli elementi cardine del "nuovo" partenariato, sicuramente insufficienti anche alla luce dei moniti lanciati dall'Alto commissario delle NU per i rifugiati in merito alla necessità di riprendere i salvataggi nel Mediterraneo⁷² e, soprattutto, del recentissimo parere rilasciato dal Comitato Onu sui diritti umani. Qui purtroppo si attesta che l'Italia abbia colposamente evitato di salvare circa 200 persone in

⁷⁰ In tal senso, *ex plurimis*, J. ALLAIN, *The Jus cogens Nature of Non-Refoulement*, in *International Journal of Refugee Law*, Vol. 13, 2001, pp. 533-558; C. COSTELLO, M. FOSTER, *Non-refoulement as Custom and Jus Cogens? Putting the Prohibition to the Test*, in *Netherlands Yearbook of International Law*, 2015, pp. 273-327. Si potrebbe indirettamente trarre la medesima conclusione dall'ultimo rapporto annuale della Commissione di diritto internazionale, in cui vengono elencate, a titolo non esaustivo, alcune norme cogenti come il divieto di schiavitù, di tortura e di subire discriminazioni razziali. Dal momento che il principio di *non-refoulement* si propone di evitare il respingimento del richiedente asilo verso Paesi in cui può subire tali pratiche, non è inverosimile sostenere che tale principio abbia anch'esso natura cogente. Cfr. Commissione di diritto internazionale, *Report of the International Law Commission*, Seventy-first session, UN Doc. A/74/10, 2019, conclusione 23, pp. 146-147. Inoltre, il Tribunale federale svizzero ha riconosciuto, nell'ormai ampiamente noto caso *Nada*, che il divieto di non respingimento sia da ascrivere pienamente nel novero della categoria in esame. Cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo, *Grande Chambre*, sentenza del 12 novembre 2012, ricorso n. 10593/08, *Case of Nada v. Switzerland*, par. 47.

⁷¹ Cfr. UNHCR, *Recommendations for the European Commission's proposed Pact on Migration and Asylum*, cit., pp. 6.

⁷² Cfr. UNHCR, *UN calls for resumption of Mediterranean rescues, after 43 die in Libya shipwreck*, 20 gennaio 2021, reperibile online.

pericolo nelle acque del Mediterraneo, le quali avevano più volte lanciato richieste d'aiuto verso le autorità competenti del medesimo Stato, realizzando a tutti gli effetti una flagrante violazione del diritto alla vita, consacrato all'art. 6 par. 1 del Patto Onu sui diritti civili e politici⁷³.

Da ultimo, data l'importanza e i riflessi internazionali che il Nuovo Patto si propone di avere con riguardo alle sfide migratorie, sarebbe stato lecito aspettarsi un riferimento, anche solo di natura formale, nei riguardi del *Global Compact on Migration*, riferimento che invece è del tutto assente, probabilmente a causa del fatto che la posizione degli Stati dell'UE è molto frammentata in merito, se solo si pensa che la risoluzione dell'Assemblea generale con cui è stato adottato ha registrato illustri astensioni, tra cui figura l'Italia, e non sorprendenti votazioni contrarie, tra cui quella dell'Ungheria⁷⁴. Ciò potrebbe aver indotto la Commissione ad evitare un qualsiasi tipo di menzione verso tale atto.

ABSTRACT: Il presente articolo esamina quelle che sono le principali iniziative introdotte dalla Commissione europea all'interno del Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo con particolare attenzione al rafforzamento del partenariato tra UE-Stati terzi e la nuova procedura accelerata di confine attinente all'analisi della richiesta di protezione internazionale. Sotto il primo profilo è stata registrata la totale mancanza di una nuova impostazione nel modo di intendere le relazioni con gli Stati d'origine e di transito riguardo alla gestione del fenomeno migratorio. Per quanto concerne il secondo aspetto, gli elementi peculiari di cui si compone la nuova procedura di frontiera sollevano non trascurabili problematiche di rispetto dei diritti umani e dello *status* di rifugiato, tali da attribuire alla medesima procedura il carattere della sommarietà piuttosto che quello della speditezza in relazione all'esame della richiesta d'asilo.

⁷³ Cfr. Comitato sui diritti umani, *A.S., D.I. et al. v. Italy*, UN Doc. CCPR/C/130/D/3042/2017, 27 gennaio 2021, par. 8.3 e ss. Interessante notare le motivazioni che hanno indotto i membri del Comitato a ritenere l'Italia responsabile per la violazione del diritto alla vita. Effettivamente, come chiarito dal Comitato, il Paese responsabile per il salvataggio in base alla zona di *search and rescue* era Malta; tuttavia, l'Italia ha mancato di comportarsi secondo il dovere di *due diligence* "in order to protect life from all reasonably foreseeable threats". In particolare, le autorità italiane non hanno risposto prontamente alla chiamata di soccorso e hanno ordinato l'invio di una nave, l'ITS *Libra*, con estremo ritardo, malgrado la stessa si trovasse a circa un'ora dall'imbarcazione in stato di necessità.

⁷⁴ La risoluzione dell'Assemblea generale è la n. 73/195, UN Doc. A/RES/73/195, adottata l'11 gennaio 2019. In dottrina, *ex multis*, E. GUILD, S. GRANT, *Migration Governance in the UN: What is the Global Compact and What Does it Mean?*, in *Queen Mary School of Law Legal Studies Research Paper*, No. 252/2017, reperibile online; K. NEWLAND, *The Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration: An Unlikely Achievement*, in *International Journal of Refugee Law*, Vol. 40, n. 4, 2018, pp. 657-660; C. CARLETTI, M. BORRACCETTI, *Il Global Compact sulla Migrazione tra scenari internazionali e realtà europea*, in questa *Rivista*, 2018, n. 2, pp. 7-46; A. SPAGNOLO, "We are tidying up": *The Global Compact on Migration and its Interaction with International Human Rights Law*, in *EJIL:Talk!*, 2019, reperibile presso ejiltalk.org; P. GARGIULO, *Recenti tendenze della cooperazione internazionale in materia di migrazioni. Contenuto, potenzialità e limiti del Global Compact on Migration*, in *Ordine internazionale e diritti umani, Gli Speciali*, cit., pp. 1-10.

KEYWORDS: Nuovo Patto – migrazione – partenariato – diritti umani – richiedente asilo.

SOME REFLECTIONS ABOUT EU-THIRD COUNTRIES PARTNERSHIPS ON MIGRATION: THE PROPOSALS OF THE NEW PACT ON MIGRATION AND ASYLUM'S IN THE FIELD OF BORDER MANAGEMENT

ABSTRACT: The aim of this paper is to provide an in-depth analysis of the New Pact on Migration and Asylum, proposed by the European Commission in 2020, with a focus on two fundamental aspects, namely the border asylum procedure and the strengthening of the ongoing partnerships between the European Union and third countries. Arguably, the new border asylum procedure poses a significant challenge for human rights-related issues, insofar as it is at odds with both the 1951 Geneva Convention and the ECtHR's well-established case law concerning the need to consider the specific situation of each application lodged by an asylum seeker. As regards the partnership, the study argues that the New Pact, instead of taking into due consideration the enlargement of pathways relating to legal migration, only emphasizes the "tailor-made approach" and the mutual beneficial support given by the European Union to third countries in order to facilitate as many repatriations as possible. Accordingly, it only minimally improves the current pattern to address the complex questions regarding migration.

KEYWORDS: New Pact – migration – partnership – human rights – asylum seeker.