

Francesca Martines

Il nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo e la riammissione dei migranti irregolari da parte dei paesi di origine o di transito

SOMMARIO. 1. Premessa. – 2. Gli strumenti per rendere effettivo l'obbligo di riammissione di migranti irregolari nel Nuovo patto sulla migrazione e l'asilo. – 3. Accordi e intese di riammissione. – 4. L'*issue linkage* e la condizionalità. – 5. Osservazioni conclusive.

1. Il rientro nei paesi di origine (o di transito) dei cittadini che si trovano in situazione di irregolarità in uno degli Stati membri dell'Unione è una priorità della politica di migrazione europea. La crisi migratoria del 2015, le conseguenti pressioni sugli Stati membri di frontiera e le ricadute all'interno dell'area Schengen¹ hanno reso ancor più pressante la ricerca di soluzioni per un'effettiva riammissione dei migranti irregolari da parte dei paesi terzi di origine o di transito. Il tasso di rimpatrio, ovvero il rapporto tra il numero di ordini di espulsione emanati dagli Stati membri dell'Unione e il numero di persone che effettivamente sono riammesse nel paese di origine, è ulteriormente diminuito nel 2019². Il basso tasso di rimpatrio³ è considerato un fattore che compromette la credibilità della politica migratoria europea presso l'opinione pubblica e un incentivo alla migra-

¹ Professore associato di Diritto internazionale presso l'Università di Pisa.

² Consiglio dell'Unione europea, Presidency discussion paper, dell'8 novembre 2019, Policies and tools to enhance readmission cooperation, doc. 13190/19.

³ "In 2019, the rate of return to third countries decreased to 31.5% (compared to 35.6% in 2018). This decrease is partially explained by the combination of a significant increase in return decisions issued (around 34,000 more than in 2018, in particular in some Member States ...) that has not been matched by a similar trend in numbers of effected returns to third countries". Commission, Directorate-General for Migration and Home Affairs, Annual Activity Report, 2019, p. 10. Cfr. anche COM (2019) 481 fin., del 16 ottobre 2019, Relazione sullo stato di attuazione dell'agenda europea sulla migrazione, p. 15. Secondo la Corte dei Conti europea il 38% dei migranti irregolari oggetto di ordini di espulsione rientra effettivamente in paesi terzi ma il tasso scende al 30% per i paesi fuori dal continente europeo. Corte dei Conti europea, Audit Preview, EU Migrant Return Policy – Cooperation with Third Countries on Readmission, luglio 2020, scaricabile dal sito <https://www.eca.europa.eu/it/Pages/DocItem.aspx?did=54490>. Sottolinea che l'effettività dei rimpatri dovrebbe essere valutata più che sul numero sulla loro durata ECRE *Return Policy Desperate Seeking Evidence and Balance*, policy note, n. 19, 19 July 2019, scaricabile dal sito <https://www.ecre.org/ecre-policy-note-return-policy-desperately-seeking-evidence-and-balance/>.

⁴ Tra le cause si annoverano la mancanza di cooperazione delle persone soggette alla procedura di rimpatrio, ostacoli amministrativi a livello di Stato membro, i legami deboli tra le procedure di asilo e di rimpatrio e tassi sostanziali di fuga. Cfr. Impact assessment accompanying the document proposal for a regulation amending the regulation (EC) No 810/2009 establishing a Community Code on Visas, SWD (2018) 77, p. 31.

zione irregolare⁴. Si comprende, quindi, che il rimpatrio e la riammissione occupino una posizione di centralità anche nella Comunicazione sul nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo della Commissione. Nel discorso di presentazione del nuovo Patto,⁵ il vicepresidente della Commissione Margaritis Schinas lo ha descritto come un edificio a tre piani, il primo dei quali è costituito dalla dimensione esterna, incentrata sul partenariato rafforzato con i paesi terzi e concernente diverse azioni, tra cui un sistema di riammissione e rimpatrio ben funzionante.

Benché i termini rimpatrio e riammissione siano utilizzati come un concetto unitario, e un aspetto enfatizzato dalla Commissione nella Comunicazione sia proprio l'interconnessione⁶ tra procedure di rimpatrio⁷ e procedure di riammissione,⁸ le prime si possono ascrivere alla dimensione interna e le seconde a quella esterna della politica di migrazione dell'Unione europea⁹. La riammissione nel paese di origine è espressione dell'obbligo (di diritto internazionale consuetudinario ed eventualmente pattizio, nel caso in cui sia previsto in un accordo) posto in capo a ogni Stato di riammettere nel suo territorio un individuo avente la sua cittadinanza¹⁰.

La contiguità tra la decisione nazionale di rimpatrio e la procedura di riammissione è evidente: in assenza della prima non si può attivare la seconda, ma allo stesso tempo la resistenza alla riammissione da parte del paese di origine rende senza seguito, e quindi inefficace, la decisione di rimpatrio.¹¹ Stabilire l'identità di un migrante irregolare è un'operazione

⁴ COM (2020) 609 def., del 23 settembre 2020, Un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo, p. 8. Affermazioni analoghe erano già contenute nella Comunicazione sullo sviluppo di una politica comune in materia di immigrazione irregolare, di introduzione clandestina e tratta di esseri umani, di frontiere esterne e di rimpatrio delle persone soggiornanti illegalmente, COM (2003) 323 def., del 3 giugno 2003, p. 8.

⁵ Il discorso del Commissario è scaricabile dal sito <https://ec.europa.eu/commission/>.

⁶ COM (2020) 609 def., *cit.*, p. 2 e p. 9 e nota 11. L'interconnessione delle due dimensioni è un filo conduttore tradizionale della politica migratoria dell'Unione europea. Si vedano i seguenti documenti: COM (2017) 820 def., del 7 dicembre 2017, Contributo della Commissione al dibattito tematico dei leader dell'UE sul futuro della dimensione interna ed esterna della politica di migrazione; COM (2014) 199 def., del 28 marzo 2014, sulla politica di rimpatrio dell'Unione europea; Consiglio europeo di Bruxelles, 10-11 dicembre 2009, Conclusioni della Presidenza, doc. n. EUCO 6/09 – Il Programma di Stoccolma - Un'Europa aperta e sicura al servizio e a tutela dei cittadini; COM (2011) 743 def., del 18 novembre 2011, L'approccio globale in materia di migrazione e mobilità.

⁷ Si veda l'intervento di R. PALLADINO in questo *Focus*.

⁸ COM (2020) 609 def., *cit.*, p. 2. Si veda anche il 7° 'considerando' della direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare.

⁹ La quale ovviamente non si esaurisce nella politica di riammissione, ma comprende diversi altri aspetti come la lotta alle cause profonde della migrazione irregolare, la lotta contro il traffico di migranti, l'aiuto ai rifugiati residenti in paesi terzi.

¹⁰ L'obbligo di riammissione da parte di un paese terzo diverso da quello di cittadinanza può essere previsto da un accordo internazionale.

¹¹ Il quadro delle politiche di rimpatrio e riammissione è stato definito in COM (2011) 743 def., del 18 novembre 2011, L'approccio globale in materia di migrazione e mobilità. Il

necessaria per l'adozione di una decisione di rimpatrio, ma per l'identificazione è spesso richiesta la collaborazione¹² del paese di origine e questa è indispensabile nella fase di successiva consegna dei documenti di viaggio¹³. Si deve anche tener conto che alcuni strumenti che rientrano nel quadro della dimensione interna della politica di migrazione, come i rimpatri volontari assistiti, possono avere ricadute positive in termini di cooperazione con i paesi terzi sulla riammissione¹⁴. Un elemento di cerniera tra le decisioni di rimpatrio e la cooperazione con i paesi terzi per rendere le decisioni di espulsione effettive è costituito da Frontex¹⁵.

GAMM prevedeva l'istituzione di dialoghi sulla migrazione e la mobilità che avrebbero potuto condurre alla conclusione di partenariati per la mobilità nel caso in cui i paesi terzi si fossero mostrati collaborativi.

¹² Sull'importanza della cooperazione con i paesi terzi si vedano anche le osservazioni svolte nella Comunicazione sulla proposta di direttiva 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 def., del 12 settembre 2018, p. 1; si veda anche Consiglio dell'Unione europea, del 27 maggio 2019, *The Future of the EU Migration and Asylum policy*, Doc. 9511/19. K. EISELE, *The Proposed Return Directive Substitute Impact Assessment*, EPRS, 2019; A. PALM, *Did 2016 Mark a New Start for EU External Migration Policy, or Was It Business as Usual?* in *IAI working papers*, 2016; G. ANDRADE, I. MARTÍN, S. MANANASHVILI, *EU Cooperation with Third Countries in the Field of Migration*, Study of the European Parliament, Brussels, Ottobre 2015.

¹³ Si pongono nell'ambito della procedura questioni tecniche riguardanti i dati di identificazione. Questi devono essere comunicati ai paesi terzi in sicurezza e solo allo scopo di ottenere conferma della cittadinanza e per il rilascio dei documenti di viaggio. V. COM (2017) 200 fin., del 2 marzo 2017, *Per una politica dei rimpatri più efficace nell'Unione europea*, un piano d'azione rinnovato, p. 10.

¹⁴ Si vedano le considerazioni svolte nel Commission Staff Working Document Accompanying the document Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on asylum and migration management and amending Council Directive (EC) 2003/109, SWD (2020) 207 def., del 27 settembre 2020, Commission staff working document 2020, p. 87. Si veda anche COM (2016) 385 def., del 7 giugno 2016, sulla creazione di un nuovo quadro di partenariato con i paesi terzi nell'ambito dell'agenda europea sulla migrazione, p. 6, in cui l'aumento del tasso di riammissione è collegato al rimpatrio volontario. Sul punto cfr. C. MOMMERS, *The Proposed Recast of the EU Return Directive: Voluntary Return under Threat?*, in *Eu Law Analysis blog*, 20 Agosto 2020.

¹⁵ L'agenzia organizza le operazioni di rimpatrio da uno o più Stati membri e collabora con i paesi terzi. Si veda il regolamento (UE) n. 2019/1896 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 novembre 2019, relativo alla guardia di frontiera e costiera europea, che ha modificato profondamente lo status e le funzioni di Frontex. Si veda la comunicazione sul nuovo Patto, *cit.*, p. 10 che sottolinea la funzione di Frontex sia nella fase della procedura di rimpatrio che nella fase di riammissione e reinserimento nei paesi terzi; l'Agenzia collegerebbe la cooperazione operativa con gli Stati membri a un'efficace cooperazione con i paesi terzi in materia di riammissione. Si prevede l'assistenza per l'identificazione di cittadini dello stato terzo e per l'acquisizione di documenti di viaggio. Nella proposta originaria della Commissione si contemplava la possibilità che Frontex conducesse operazioni di rimpatrio da un paese terzo di transito a un paese di origine. A seguito dell'opposizione del Parlamento europeo questa disposizione è stata eliminata. Si vedano anche i *working arrangements* conclusi da Frontex con alcuni Stati terzi, <https://frontex.europa.eu/about-frontex/key-documents/?category=working-arrangements-with-non-eu-countries>. Si veda, per un esempio, COM (2018) 459 fin., del 13 giugno 2018, proposta di decisione del Consiglio, relativa alla firma da parte dell'Unione europea dell'accordo sullo status tra l'Unione europea e la Repubblica d'Albania riguardante le azioni della guardia di frontiera e costiera,

Se pure, quindi, la dimensione interna ed esterna siano fortemente connesse, in questo commento si analizzeranno la comunicazione della Commissione sul nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo e gli altri documenti presentati, dove rilevanti, con esclusivo riferimento alla riammissione e agli strumenti individuati dalla Commissione per rafforzare la cooperazione con i paesi di origine e di transito dei migranti irregolari. La questione che ci si pone è se il nuovo Patto apporti innovazioni in questo importante settore della politica migratoria dell'Unione.

2. Nella parte introduttiva della comunicazione sul nuovo Patto la Commissione richiama l'importanza delle relazioni con i paesi terzi¹⁶, dato il legame inestricabile tra dimensione interna ed esterna della politica migratoria. In particolare, sono menzionati i partenariati, strumenti privilegiati della cooperazione nell'ambito dei quali la migrazione dovrebbe occupare una posizione prioritaria¹⁷. Alla riammissione è dedicato il paragrafo 6.5 della comunicazione incentrato sugli strumenti e le modalità per incrementare l'efficacia del sistema delle riammissioni e incentivare la cooperazione con i paesi terzi di origine e transito.

La Commissione svolge alcune considerazioni generali in tema di riammissione anche nello *staff working document*¹⁸ che accompagna la proposta di regolamento Gestione, sia nella parte dedicata all'analisi del contesto politico sia in quella in cui si esaminano le sfide che l'Unione deve affrontare. Qui si sottolinea il mancato utilizzo "*to their full potential*" di alcuni accordi o intese di riammissione¹⁹ e di strumenti dell'Unione²⁰; l'assenza di cooperazione di molti paesi terzi è altresì evidenziata, per cui si afferma che "*overall readmission cooperation remains a challenge*"²¹. Nei due documenti si mette in rilievo l'obiettivo di rafforzare il processo di riammissione allineando il numero effettivo di rientri al numero di decisioni di rimpatrio adottate dagli Stati membri e si richiamano gli strumenti volti a realizzare tale finalità.

La cooperazione con i paesi terzi in materia di migrazione si sviluppa sia attraverso strumenti politici, come i dialoghi regionali e bilaterali, le agende comuni per la migrazione e la mobilità, i partenariati per la mobili-

che prevede funzioni di assistenza ai fini dell'identificazione delle persone da rimpatriare in conformità con l'Accordo di riammissione tra l'UE e l'Albania.

¹⁶ V. il contributo di S. AMADEO, F. SPITALERI, *op. cit.*

¹⁷ COM (2020) 609 def., *cit.* p. 19.

¹⁸ SWD (2020) 207 def., *cit.*

¹⁹ *Ibidem*, p. 45.

²⁰ Nel Documento si richiama la necessità di utilizzare tutti gli strumenti tecnici creati dall'Unione come il *readmission case management system* e i funzionari di collegamento. Cfr. regolamento (UE) n. 1240/2019, *cit.*, p. 46.

²¹ SWD (2020) 207 def., *cit.* p. 46.

tà, sia attraverso accordi di riammissione²² e intese informali che costituiscono i capisaldi della cooperazione dell'Unione europea con i paesi terzi in quanto disciplinano operativamente il processo di riammissione. Tuttavia, il numero limitato di accordi di riammissione e l'inadeguata applicazione degli stessi comportano, come evidenziato dalla Commissione, che l'obiettivo del rientro nei paesi di origine dei migranti in posizione di irregolarità sia lontano dall'essere realizzato. Per far fronte a tale situazione sono stati nel tempo elaborati strumenti di condizionalità positiva e negativa volti, da una parte, a incrementare il numero di accordi o intese di riammissione e, dall'altra, ad assicurare che – una volta conclusi – questi accordi siano effettivamente applicati. Nei paragrafi che seguono si prenderanno in esame questi elementi della politica di riammissione per verificare come siano affrontati dalla Commissione nel nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo.

3. Come sopra ricordato, nell'ambito della dimensione esterna della politica migratoria l'Unione europea deve risolvere due ordini di problemi: il numero insufficiente di accordi di riammissione stipulati dall'UE e la loro esecuzione spesso carente se non del tutto inefficace. Infatti, la mera conclusione di accordi di riammissione – quando si supera la resistenza del paese terzo a perfezionare questo processo – non garantisce l'adempimento dell'obbligo di riammissione²³. Il paese richiesto, se pure vincolato da un accordo, può di fatto sottrarsi all'obbligo ponendo in essere una serie di ostacoli per ritardare o impedire di fatto la riammissione. Ad esempio, può rifiutare di riconoscere la decisione di rimpatrio dello Stato di espulsione; contestare l'identificazione fatta dalle autorità di quest'ultimo; non inviare la documentazione necessaria; ritardare l'identificazione per motivi legati alla competenza delle ambasciate a stabilire nazionalità e identità, o per la mancanza di capacità o disponibilità presso le sezioni consolari di condurre

²² La letteratura è molto ampia. Si segnalano E. CARLI, *EU Readmission Agreements as Tools for Fighting Irregular Migration: An Appraisal Twenty Years on from the Tampere European Council*, in *Freedom, Security and Justice: European Legal Studies*, 2019, p. 11 ss.; S. CARRERA, *On Policy Ghosts: EU Readmission Agreements as Intersecting Policy Universes*, in S. CARRERA, A. P. LEONHARD DEN HERTOOG, M. PANIZZON, D. KOSTAKOPOULOU, *The EU External Policies on Migration, Borders and Asylum in an Era of Global Mobilities. Intersecting Policy Universes*, Brill, 2018, p. 21 ss.; F. CASOLARI, *L'interazione tra accordi internazionali dell'Unione e Accordi conclusi dagli Stati membri con Stati terzi per il contrasto dell'immigrazione irregolare*, in *Diritto, Immigrazione e cittadinanza*, 2018, p. 1 ss.; R. CAFARI PANICO, *Gli accordi di riammissione europei. Un fallimento annunciato*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 2011, p. XXIII; M. GIUFFRÉ, *The Readmission Policy of the European Union after Lisbon*, in *Interdisciplinary Political Studies*, 2011, p.1.

²³ S. CARRERA, *Implementation of EU Readmission Agreement: Identity Determination Dilemmas and the Blurring of Rights*, Heidelberg, 2016.

colloqui con presunti cittadini; rifiutare il rilascio di documenti²⁴ di viaggio; non accettare voli di ritorno.

Non sorprende, quindi, che nella Comunicazione sul nuovo Patto si indichino come obiettivi della politica di riammissione: “l’attuazione piena ed efficace dei 24 accordi e intese dell’UE esistenti in materia di riammissione con i paesi terzi, il completamento dei negoziati di riammissione in corso e se opportuno l’avvio di nuovi negoziati, oltre a soluzioni pratiche di cooperazione per aumentare il numero effettivo di rimpatri”²⁵.

Si noti, innanzi tutto, che la Comunicazione richiama le due tipologie di strumenti utilizzati dall’Unione – ovvero accordi (formali) e intese (informali) – benché la conclusione delle seconde, sottratte allo scrutinio del Parlamento europeo, e fortemente problematiche dal punto di vista della tutela dei diritti fondamentali²⁶, sia oggetto di dibattito²⁷. Si conferma, an-

²⁴ Per facilitare la riammissione e cercare di superare le resistenze dei paesi terzi è stato adottato nel 2016 un regolamento che istituisce un lascia passare europeo. In assenza di documenti validi che permettono il rimpatrio l’autorità consolare, sulla base di elementi di prova, rilascia un documento che permette alla persona che lo possiede di viaggiare ed essere ammessa nel paese d’origine. L’Unione ha elaborato un modello (che supera quello delineato in una raccomandazione del 1994) denominato “lascia passare europeo” che non è rilasciato dalle autorità consolari nazionali del rimpatriando ma da quelle dello Stato membro che stabilisce il rimpatrio. L’armonizzazione del modello dovrebbe ridurre i tempi di rilascio di questo tipo di documento favorendo il rimpatrio. L’utilizzo del documento è disciplinato negli accordi bilaterali di riammissione e solitamente è subordinato al mancato rilascio del lascia passare consolare entro un certo lasso di tempo definito da ciascun accordo. Anche gli accordi informali stabiliscono simili procedure (si veda il Joint Way Forward con l’Afghanistan, Parte II. 2). L’utilizzo del lascia passare europeo è posto in essere anche unilateralmente, ovvero in assenza di accordi formali o informali. Si veda il regolamento 2016/1953 relativo all’istituzione di un documento di viaggio europeo per il rimpatrio dei cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare, e recante abrogazione della raccomandazione del Consiglio del 30 novembre 1994.

²⁵ Accordi di riammissione (ARUE) sono stati stipulati dall’Unione con i seguenti paesi: Hong Kong, Macao, Sri Lanka, Albania, Federazione Russa, Ucraina, Macedonia del Nord, Bosnia Erzegovina, Montenegro, Serbia, Moldavia, Pakistan, Georgia, Armenia, Azerbaijan, Turchia, Capo Verde, Bielorussia. Intese informali di riammissione sono state concluse con Afghanistan (2016), Bangladesh, Guinea (2017), Etiopia, Gambia Costa d’Avorio. (2018). Cfr. SWD (2020) 207 def., *cit.*, p. 45. Per le intese che più specificatamente contengono indicazioni operative sulla riammissione, si possono citare le procedure operative standard, (su cui si veda la nota della Commissione, Towards a More Efficient EU Readmission Policy, Novembre 2017) che riguardano soprattutto la cooperazione tra consolati per accelerare le procedure di identificazione, documentazione e riammissione e che dovrebbero assicurare “the timely deliver of travel documents”. J.P. CASSARINO, M. GIUFFRÉ, *Finding its Place in Africa. Why Has the EU Opted for Flexible Arrangements on Readmission*, 2017, hal-02192064. Si veda la risoluzione del Parlamento europeo, del 12 aprile 2016, sulla situazione nel Mediterraneo e la necessità di un approccio olistico alla migrazione (2015/2095(INI)), par. 59, in cui si auspicava la conclusione di ulteriori accordi di riammissione da parte dell’Unione.

²⁶ Parlamento europeo, 18 giugno 2018, risposta all’interrogazione E-000958/2018, disponibile online all’indirizzo: http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-8-2018-000958-ASW_EN.html

²⁷ A. OTT, *Informalization of EU Bilateral Instruments: Categorization, Contestation, and Challenges*, in *Yearbook of European Law*, 2020, p. 1 ss.; ID. *The “Contamination” of EU Law by Informalization?: International Arrangements*, in *EU Migration Law*, in *VerfBlog*, 29 settembre 2020; R. A. WESSEL, *Normative Transformations in EU External Re-*

che in questo documento, in sostanza, la scelta già operata da tempo dall'Unione europea (e dagli Stati membri) per cui la stipulazione di intese informali è una soluzione accettabile ogniqualvolta la conclusione di accordi vincolanti non sia possibile per la resistenza dei paesi terzi o se si ritiene che le procedure "pratiche" di cooperazione favoriscano la realizzazione di rimpatri rapidi e operativi che sembrano costituire la "priorità assoluta"²⁸. La conclusione di intese in luogo di accordi formali, dal punto di vista dell'Unione, riduce il rischio che l'attuazione pratica della riammissione venga ritardata dai negoziati per un accordo formale. In altri termini, lo strumento con cui si concretizza la collaborazione del paese terzo di origine sembra una questione accessoria se l'obiettivo (la riammissione) è realizzato o se si ritiene sia più rapidamente raggiungibile. Nel primo rapporto sull'attuazione dell'Agenda per la migrazione si affermava esplicitamente: "l'approccio basato sui patti evita tuttavia il rischio che l'attuazione pratica venga ritardata da negoziati tecnici per un accordo formale a tutto tondo"²⁹.

La conclusione di intese informali può essere un passaggio preparatorio, in vista della stipulazione di accordi formali³⁰, o essere alternativa a questi ultimi a causa della resistenza dei paesi partner a concludere accordi vincolanti. Questi, infatti, sono spesso invisibili³¹ all'opinione pubblica nazionale, sfavorevole³² a politiche di riammissione che possono ridurre le entrate provenienti dalle rimesse dei migranti e comportare costi per la reintegrazione dei rimpatriati. Inoltre, i partner europei sono fortemente contrari

lations: the Phenomenon of 'soft' International Agreements, in *West European Politics*, 2020, p. 72 ss. La Commissione aveva affermato che le garanzie in materia di diritti umani e protezione internazionale previste dagli ARUE possono risultare inefficaci se gli Stati membri non effettuano i rimpatri degli immigrati irregolari nel quadro degli accordi. Cfr., COM (2011) 76 def., del 23 febbraio 2011, Valutazione degli accordi di riammissione dell'UE, p. 4.

²⁸ Si vedano COM (2016) 385 fin., del 7 giugno 2013, sulla creazione di un nuovo quadro di partenariato con i paesi terzi nell'ambito dell'agenda europea sulla migrazione, p. 8, e COM (2017) 471 fin., del 6 settembre 2017, Quinta relazione sui progressi compiuti relativamente al quadro di partenariato con i paesi terzi nell'ambito dell'agenda europea sulla migrazione, p. 7.

²⁹ COM (2016) 700 fin., del 18 ottobre 2016, Prima relazione sui progressi compiuti relativamente al nuovo quadro di partenariato con i paesi terzi nell'ambito dell'agenda europea sulla migrazione, p. 2.

³⁰ Si veda, ad esempio, il caso del compact con la Giordania e l'adozione delle priorità del partenariato, in cui si menziona l'inizio di negoziati per un accordo di riammissione. Cfr. Consiglio dell'Unione europea, del 20 settembre 2016, doc. 12384/16, punto 7.

³¹ Si veda l'analisi contenuta in COM (2017) 200, *cit.*

³² In realtà questo problema si pone anche in relazione alle intese informali, come dimostra la moratoria sulle riammissioni decisa dal governo del Gambia nel marzo 2019 dopo che le riammissioni realizzate sulla base delle Good Practices del maggio 2018 avevano suscitato reazioni interne. D'altra parte, la moratoria sulle riammissioni può essere vista come una leva usata dal governo gambiano per ottenere concessioni dall'Unione. J. ALTROGGE, F. ZANKER, *The Political Economy of Migration Governance in the Gambia*, MEDAM Paper, 2019, disponibile online all'indirizzo: <https://www.researchgate.net/>.

all'estensione dell'obbligo di riammissione di cittadini di altri paesi.³³ Il carattere informale delle intese permette un'applicazione che può più facilmente essere nascosta al pubblico.

La riammissione, come ribadito dalla stessa Commissione³⁴, può realizzarsi anche senza accordi *ad hoc*, ma è evidente che se le procedure sono prestabilite e gli obblighi (o impegni) definiti con chiarezza il processo ne risulta semplificato. Le stesse intese presentano il vantaggio di strutturare la cooperazione, ai fini della riammissione, in un quadro giuridico - se pure *soft* - che stabilisce compiti e definisce le procedure applicabili secondo le competenze di ciascuna delle Parti.

Come si è visto, la Comunicazione sul nuovo Patto richiama la necessità di completare i negoziati in corso e concludere nuovi accordi di riammissione.³⁵ Tra i primi si segnalano, in particolare, quelli con il Marocco³⁶ e la Tunisia,³⁷ attualmente in stallo anche per l'insistenza dell'Unione di includervi l'obbligo di riammissione di cittadini di Stati terzi transitati nel territorio di questi paesi.³⁸

Un ulteriore problema, segnalato nella Comunicazione, riguarda l'insufficiente attuazione degli accordi, questione che sorge in realtà anche in relazione ai meri impegni o intese. Per questo motivo, come si vedrà nel paragrafo successivo, sono stati individuati dall'Unione strumenti per indurre i paesi terzi non solo a concludere accordi (o intese) ma anche ad applicarli fattivamente.

³³ M. MOUTHAN, *Unpacking Domestic Preferences in the policy-'receiving' state: the EU's Migration Cooperation with Senegal and Ghana*, in *Comparative Migration Studies*, 2019, p. 35.

³⁴ Sulla possibilità di riammissione in assenza di accordi si veda la risposta della Commissione all'interrogazione scritta E-001334/2020 del 22 luglio 2020.

³⁵ L'individuazione del paese terzo con il quale avviare i negoziati viene fatta sulla base di criteri definiti dal Consiglio giustizia e affari interni nel doc. n. 7990/02. Si veda anche Consiglio dell'Unione europea, *EU pilot project on return policy*, doc. 11506/14, in cui i Paesi destinatari di un progetto pilota per stimolare la riammissione erano identificati secondo alcuni criteri tra cui: numero di irregolari presenti nel territorio degli Stati membri; numero di Stati membri che riscontrano problemi con i rimpatri non volontari di cittadini di alcuni paesi terzi; grado di influenza che l'UE e i suoi Stati membri potrebbero esercitare nei loro confronti; fattibilità del miglioramento del tasso di rimpatrio in questi paesi.

³⁶ Uno dei casi più significativi a riguardo è costituito dal Marocco, paese di origine e transito di molti migranti irregolari che arrivano in Europa. Il mandato negoziale del Consiglio alla Commissione risale al 2000. Nel 2013 è stato concluso un partenariato per la mobilità UE-Marocco, e la Commissione ha ottenuto un mandato per negoziare un accordo di facilitazione dei visti parallelamente all'accordo di riammissione. Sullo stato dei negoziati si veda la risposta della Commissione all'interrogazione E-000331/2020 del 24 aprile 2020.

³⁷ Risposta della Commissione all'interrogazione E-005700/2017 dell'11 gennaio 2018.

³⁸ Cfr. T. ABDERRAHIM, *A Tale of two Agreements: EU Migration Cooperation with Morocco and Tunisia*, in *PaperserieMed, EuromescoSeries*, 2019. Si veda in senso critico la stessa Commissione nella sopra citata valutazione sugli ARUE del 2011 che suggeriva di includere la clausola sui cittadini di paesi terzi solo nel caso di accordi conclusi con paesi confinanti o di forte transito.

4. Nella Comunicazione sul nuovo Patto la Commissione indica alcuni strumenti per incentivare la collaborazione dei paesi terzi. L'Unione applica la tecnica dell'*issue-linkage* o dell'*embedding*,³⁹ ovvero incorpora le questioni relative alla politica migratoria e alla riammissione in ambiti di cooperazione formali (accordi di associazione) o informali (partenariati di mobilità e, dal 2016, i partenariati). In questo modo la collaborazione dei paesi terzi in materia di migrazione è connessa all'impegno dell'Unione europea in altri settori d'interesse dei paesi di origine e transito dei migranti (politica di cooperazione allo sviluppo, aiuti finanziari, politica commerciale, energetica⁴⁰). Nel citato Staff Working Document si afferma esplicitamente "all relevant EU policies are activated and made adaptable to changes in cooperation with third countries"⁴¹.

L'inclusione della gestione dei flussi migratori, compresa ovviamente la riammissione, nell'ambito di una cooperazione più stabile e consolidata costituita dagli accordi di associazione, o dai partenariati e dai patti (*compacts*), presenta indubbi aspetti positivi. Essa può favorire la creazione di un rapporto fiduciario tra partner ma si presta a rischi sotto diversi profili. Ad esempio, quello di evidenziare lo squilibrio d'interessi tra le parti e di istituire relazioni fondate su elementi di condizionalità più che di reciprocità.⁴² Infatti, l'Unione non si limita a inserire la questione della riammissione in un quadro strutturato di relazioni, ma delinea vere e proprie condizionalità di ampia portata⁴³, in cui le politiche esterne di cooperazione allo svi-

³⁹ M. PANIZZON, *The Global Migration Compact and the Limits of 'Package Deals' for Migration Law and Policy*, in T. G. GAMMELTOFT-HANSEN, E. GUILD, V. MORENO-LAX, M. PANIZZON, I. ROELE, *What is a Compact? Migrants' Rights and State Responsibilities Regarding the Design of the UN Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration*, 11 ottobre 2017. Si veda, per l'utilizzo di tutti gli strumenti e politiche dell'Unione, quanto affermato nella comunicazione sul Nuovo quadro di partenariato, *cit.* p. 6. Si veda anche il documento della Presidenza del Consiglio, *Policies and tools*, *cit.*, in cui si sosteneva: "there is a general understanding that migration, including returns, should be firmly embedded in the EU's overall relationships with third countries".

⁴⁰ Nessuna politica viene in realtà esclusa. COM (2017) 558 fin., del 27 settembre 2017, sull'attuazione dell'agenda europea sulla migrazione, sosteneva la necessità – per superare la mancanza di cooperazione con gli Stati terzi – di ricorrere a tutti gli incentivi e forme di pressione disponibili ampliando la gamma delle politiche UE, proponendo vie legali per la migrazione e rafforzando il sostegno per la reintegrazione.

⁴¹ Il documento richiama le conclusioni del Consiglio europeo del giugno e dell'ottobre 2017 e dell'ottobre 2018 (nota 104).

⁴² In realtà la scarsa collaborazione nel controllare i flussi migratori è anche dovuta all'interesse dei paesi terzi di mantenere la possibilità di ottenere benefici promettendo la collaborazione. Sulla condizionalità inversa cfr. J. P. CASSARINO, *Informalising Readmission Agreements in the European Neighbourhood*, in *The International Spectator*, 2007, p. 179 ss.

⁴³ Si veda Consiglio dell'Unione europea, *The future of the EU migration and asylum policy*, doc. 9511/19, in cui si afferma: "a system of incentives and leverages through which stronger cooperation on migration is closely linked with and an integral part of the engagement in other policy areas". Nella comunicazione sul Nuovo quadro di partenariato si affermava esplicitamente la necessità di "utilizzare tutte le politiche e tutti gli strumenti dell'UE nel campo delle relazioni esterne. Questo richiede un approccio diverso e nuove idee, combinando incentivi positivi e negativi e utilizzando tutti i mezzi di pressione e tutti

luppo e commerciali diventano funzionali al prioritario obiettivo di contenere i flussi migratori e assicurare la riammissione. Un aspetto positivo è che nel contesto di queste relazioni *soft* può maturare la volontà di assunzione di un obbligo pattizio di riammissione da parte dello Stato terzo.

Anche sotto questo aspetto della politica migratoria la Commissione nel nuovo Patto ripropone un approccio già sperimentato⁴⁴. Infatti, tra i più recenti strumenti che definiscono ambiti informali di collaborazione, la comunicazione richiama i partenariati. Il quadro di partenariato era stato proposto dalla Commissione nel 2016⁴⁵ e prevedeva la conclusione di patti⁴⁶ (*compact*) con alcuni paesi prioritari, ritagliati su misura⁴⁷ secondo un sistema di incentivi positivi e negativi modulati sulla base della collaborazione sulla gestione della migrazione e, in particolare, sulla riammissione⁴⁸.

L'Unione ricorre, inoltre, a meccanismi più specifici di condizionalità positiva o negativa⁴⁹ che prevedono, rispettivamente, benefici per i paesi collaborativi o sanzioni per quelli che non cooperano. Tra i principali strumenti di condizionalità utilizzati dall'Unione in materia di riammissio-

gli strumenti". Cfr. COM (2016) 453 fin., dell'11 luglio 2016, proposta di decisione del Consiglio, relativa alla posizione da adottare a nome dell'Unione europea in seno al Comitato di associazione riunito nella formazione "Commercio" istituito dall'accordo di associazione tra l'Unione europea e la Comunità europea dell'energia atomica e i loro Stati membri, da una parte, e la Repubblica di Moldova, dall'altra.

⁴⁴ Si veda, ad esempio, COM (2015) 240 fin., del 13 maggio 2015, Agenda per la migrazione, p. 11, "pronta a usare tutte le leve e gli incentivi di cui dispone". In realtà l'idea di collegare le diverse politiche risale ad uno *strategy paper on asylum and migration policy*, presentato nel 1998 dalla Presidenza Austriaca, in cui l'approccio integrato prevedeva misure controverse, quali condizionare l'aiuto economico agli sforzi dei paesi beneficiari alla lotta contro la migrazione. Cfr. Austrian Presidency of the Union, 1 July 1998, *Strategy paper on immigration and asylum policy*, 9809/98 LIMITE CK 4 27 ASIM 170.

⁴⁵ 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 *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, 2018, p. 104 ss.

⁴⁶ Ad esempio, la Commissione descriveva così i patti (*compact*): "sono un quadro politico per una cooperazione costante e operativa. Essi raggruppano i vari filoni di lavoro per sviluppare un partenariato globale con i paesi terzi, che combini gli strumenti, i dispositivi e le leve a disposizione dell'UE e degli Stati membri per realizzare chiari obiettivi e impegni comuni. Dal processo dei patti possono scaturire accordi internazionali ufficiali, come gli accordi di riammissione". COM (2016) 700 fin., del 18 ottobre 2016, Prima relazione sui progressi compiuti relativamente al nuovo quadro di partenariato con i paesi terzi nell'ambito dell'agenda europea sulla migrazione, p. 2. Cfr. F. JURJE, S. LAVENEX, *Issue-Linkage in International Migration Governance: Trade Agreements as Venues for "Market Power Europe"?*, in *Working Papers* n. 11, 2013.

⁴⁷ COM (2016) 385 fin., del 7 giugno 2016, Nuovo quadro di partenariato, prevedeva pacchetti nazionali, ovvero patti "tagliati su misura" con 16 paesi di origine e transito, ovvero Etiopia, Eritrea, Mali, Niger, Nigeria, Senegal, Somalia, Sudan, Ghana, Costa d'Avorio, Algeria, Marocco, Tunisia, Afghanistan, Bangladesh e Pakistan.

⁴⁸ Lo stesso Consiglio sintetizzava che "cooperation on readmission and return will be a key test of the partnership between the EU and [its] partners". Cfr. Consiglio dell'Unione europea, Item note on the External Aspects of migration – monitoring results, 4 luglio 2016, doc. 10822/16, p. 2.

⁴⁹ Sulla scelta tra un approccio negativo e uno misto di condizionalità positiva e negativa si veda anche la Nota del Consiglio dei Ministri del doc. 9484/18 del 29 maggio 2018.

ne si devono richiamare le facilitazioni procedurali relative ai visti⁵⁰. La connessione tra riammissione e visti può essere istituita collegando la stipulazione di accordi di partenariato o associazione alla conclusione di accordi di facilitazione dei visti⁵¹, oppure introducendo una condizionalità nell'ordinamento dell'Unione. Si tratta anche in questo caso di una condizionalità non inedita⁵² ma cui è dedicata un'attenzione particolare nella comunicazione sul nuovo Patto.

La condizionalità sui visti è stata recentemente disciplinata nel nuovo regolamento Visti che, codificando un meccanismo informale già istituito in sede di Consiglio⁵³, ha per la prima volta stabilito⁵⁴ una connessione (*le-*

⁵⁰ L'approccio di condizionalità segna anche la politica di sostegno finanziario, soprattutto dopo l'adozione del Trust Fund for Africa, e l'utilizzo dell'aiuto allo sviluppo come leva per incentivare la cooperazione degli Stati terzi nella gestione degli interessi dell'Unione in materia di migrazione. L'assegnazione di finanziamenti dell'EU Fund for Africa a favore dell'Etiopia venne sospesa nel novembre del 2016 e ripresa nel dicembre del 2017 dopo la conclusione dell'intesa per la riammissione di migranti irregolari. Alcuni autori, che sottolineano che al ritardo nei pagamenti del fondo è seguita la conclusione di una intesa di riammissione con l'Etiopia, si interrogano sulla proporzionalità della misura, dato che si parla di numeri comunque esigui di riammissioni, ovvero 205 nel 2017 e 240 nel 2019. D. KIPP, N. KNAPP, A. MEIER, *Negative Sanctions and the EU's External Migration Policy*, WP Comment German Institute for International and Security affairs, n. 34, giugno 2020. Per i dati, v. T. RATY, R. SHILHAV, *EU Trust Fund for Africa, Trapped Between Aid Policy and Migration Policies*, *Oxfam Briefing Paper*, gennaio 2020. Si veda anche la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 maggio 2019, che istituisce il Fondo Asilo e migrazione, 2018/0248(COD), art. 4, lett. m); COM (2018) 460 fin., del 14 giugno 2018, proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce lo Strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale. L'articolo 17 introduce l'approccio basato sulle prestazioni per cui: "il 10% della dotazione finanziaria fissata all'art. 4, par. 2, lett. a), per integrare le assegnazioni finanziarie per paese di cui all'art. 12 è destinato ai paesi partner elencati nell'allegato I al fine di attuare l'approccio basato sulle prestazioni. Le relative assegnazioni sono decise in base ai progressi compiuti sul fronte della democrazia, dei diritti umani, dello Stato di diritto, della cooperazione in materia di migrazioni, della governance economica e delle riforme." (sottolineatura aggiunta). Sulla maggiore enfasi data al rapporto con la riammissione e la reintegrazione rispetto al ciclo finanziario precedente si vedano i rilievi di A. KNOLL, P. VERON, *Migration and the Next Eu Long-Term Budget: Key Choices for External Actions*, in *ECDPM paper*, 23 marzo 2019, p. 12.

⁵¹ Il recente accordo relativo alla facilitazione del rilascio dei visti con la Bielorussia concluso con decisione 2020/752 è stato negoziato in parallelo con l'accordo di riammissione. L'entrata in vigore del primo è collegata all'entrata in vigore del secondo. I negoziati per un accordo di riammissione con il Marocco e la Tunisia sono svolti in parallelo con negoziati per la conclusione di un accordo di facilitazione dei visti.

⁵² COM (2015) 240, *cit.*, p. 10. Si vedano anche le considerazioni svolte nel documento del Consiglio dell'Unione, *Connection Between the Facilitations set out in the Visa Code and Readmission*, doc. n. 5509/16.

⁵³ Prima dell'entrata in vigore del nuovo regolamento, misure specifiche nell'ambito della politica dei visti, in caso di mancata collaborazione in materia di riammissione, potevano essere adottate sulla base del cosiddetto 'toolbox' approvato nel maggio 2017 dai rappresentanti dei governi degli Stati membri. Il meccanismo era fondato su una serie di indicatori per misurare il livello di cooperazione di un paese terzo; su quella base il Coreper forniva orientamenti, caso per caso, agli Stati membri da applicare nei rapporti con Stati terzi non cooperativi. Il regolamento fornisce una base giuridica a questa condizionalità. Cfr. Regolamento (UE) n. 1155/2019 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, che istituisce un codice comunitario dei visti (codice dei visti).

gal link)⁵⁵ tra la cooperazione di un paese terzo in materia di riammissione e la procedura di rilascio e la determinazione dell'importo dei diritti per i visti⁵⁶. L'articolo 25 bis del regolamento prevede un meccanismo di condizionalità negativa per cui, in caso di mancata cooperazione di un paese terzo, una decisione di esecuzione del Consiglio su proposta della Commissione dispone la disapplicazione di alcune disposizioni del regolamento per i richiedenti cittadini di quel paese. La decisione può essere abrogata in caso di miglioramenti "sostanziali e duraturi" nella cooperazione in tema di riammissione con il paese interessato (25 bis, paragrafo 6). La Commissione deve tener conto delle relazioni generali che l'Unione europea intrattiene con il paese terzo in questione⁵⁷. Il regolamento prevede anche una condizionalità positiva (25 bis, paragrafo 8) – misurata sulla collaborazione del paese terzo - in termini di riduzione dei diritti per i visti, riduzione dei tempi per la risposta, aumento dei periodi di validità dei visti. Il sistema si basa su di una valutazione periodica da parte della Commissione fondata su indicatori elencati al paragrafo 2 dell'articolo 25 bis. È altresì previsto che ogni Stato membro possa informare la Commissione nel caso in cui debba affrontare dei problemi sostanziali in materia di cooperazione in tema di riammissione.

L'aspetto particolarmente interessante di questo meccanismo risiede nel fatto che nella comunicazione sul nuovo Patto la Commissione esplicita l'intenzione di "utilizzare questo approccio di condizionalità anche in altri contesti". Nel considerando 15 della proposta di regolamento Gestione⁵⁸ si afferma che, al fine di rafforzare la cooperazione con paesi terzi in tema di rimpatrio e riammissione di migranti irregolari, "è necessa-

⁵⁴ Secondo il citato documento della Presidenza del Consiglio, doc. 13190, *cit.*, p. 6, il meccanismo di condizionalità sui visti ha avuto un effetto positivo sulla collaborazione in tema di riammissione con il Bangladesh e la Costa d'Avorio. Cfr. N. VAVOULA, *Of Carrots and Sticks: A Punitive Shift in the Reform of the Visa Code*, in *Immigration and Asylum Law and Policy*, 2018.

⁵⁵ "L'inclusione degli elementi di riammissione nella politica dei visti rappresenta un aspetto nuovo, benché fosse già stata suggerita in diversi documenti, sia dalla Commissione che dal Consiglio, ma mai a tale livello legislativo". V. Relazione 6 dicembre 2018, sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica del regolamento (CE) n. 810/2009, che istituisce un codice comunitario dei visti, doc. A8-0434/2018. Si veda anche l'Impact assessment sul Codice Visti, *cit.*, in cui si prendono in considerazione varie ipotesi di condizionalità e il ruolo che la politica dei visti può avere come leva nella politica di riammissione; doc. SWD/2018/077 final - 2018/061 (COD).

⁵⁶ Non si tratta, cioè, di influire sulla possibilità da parte dei richiedenti di ottenere il visto. La Commissione riconosce nella proposta di regolamento sul Codice visti (v. COM (2018) 252 fin., del 14 marzo 2018) che le misure restrittive sui visti per essere efficaci debbano essere combinate con altre misure adottate in altri ambiti d'azione, p. 5.

⁵⁷ O. SUNDBERG DIEZ, M. LÜCKE, L. JEGEN, F. ZANKER, *European and African Perspectives on Asylum and Migration Policy. Seeking Common Ground*, in *MEDAM Assessment Report on Asylum and Migration Policies in Europe*, 2020.

⁵⁸ COM (2020) 610 fin., del 23 settembre 2020, proposta di Regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione.

rio sviluppare un nuovo meccanismo che comprenda tutte le politiche e gli strumenti pertinenti dell'UE". La proposta prevede, infatti, "un meccanismo inteso ad agevolare la cooperazione con i paesi terzi in materia di rimpatrio e riammissione, che integra il meccanismo istituito dall'articolo 25 *bis* del regolamento (UE) n. 810/2009 del codice dei visti". Ai sensi dell'articolo 7 della proposta di regolamento Gestione, la valutazione della cooperazione dei paesi terzi si basa sull'analisi degli indicatori elencati nel paragrafo 2 dell'articolo 25 *bis* del regolamento Visti o sulle notifiche degli Stati membri (articolo 25 *bis*, paragrafo 3). Spetterebbe alla Commissione redigere una relazione in cui individua eventuali misure da adottare per migliorare la cooperazione del paese terzo in materia di riammissione, tenendo conto delle relazioni complessive dell'Unione con tale Stato. È altresì previsto che la Commissione si avvalga del contributo del Servizio europeo per l'azione esterna e delle delegazioni dell'UE. La Commissione e il Consiglio avrebbero il compito di considerare eventuali ulteriori azioni appropriate da attuare al riguardo, nei limiti delle rispettive competenze. Questo meccanismo e l'istituzione del nuovo coordinatore dell'UE per i rimpatri sostenuto da una rete di rappresentanti ad alto livello, annunciati nel nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo, hanno l'obiettivo di contribuire a definire un approccio strategico e coordinato comune in materia di rimpatrio e riammissione tra gli Stati membri, la Commissione e le agenzie dell'Unione⁵⁹.

Si tratterebbe quindi di prevedere un fondamento giuridico per istituire un procedimento nell'ambito del quale possano essere attivate condizionalità che interessano un insieme di misure. Si verrebbe a rafforzare, quindi, il coordinamento tra istituzioni e Stati membri per azioni concertate e per l'utilizzo sinergico di strumenti di condizionalità. Questa proposta sembra dare attuazione al suggerimento contenuto in un documento del 2019 della Presidenza finlandese dell'Unione⁶⁰ per l'adozione di un "new regulation establishing an EU readmission leverage mechanism (consolidating an EU readmission leverage mechanism across various policy areas)".

Il meccanismo stabilito dall'articolo 25 *bis* del regolamento Visti è anche richiamato da alcune disposizioni della proposta modificata di regolamento che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione⁶¹. Gli Stati membri possono derogare all'obbligo di eseguire la procedura di asilo alla frontiera nei casi in cui sia improbabile che la riam-

⁵⁹ *Ibidem*, p. 2.

⁶⁰ Presidenza del Consiglio, Policies and tools, doc. 13190/19, cit.

⁶¹ COM (2020) 611 fin., del 23 settembre 2020, proposta modificata di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione. Uno degli aspetti modificati della precedente proposta (COM (2016) 467) riguarda la procedura di frontiera.

missione delle persone, in caso di decisione negativa sulla loro domanda, possa avere successo. L'eccezione si applicherebbe ai cittadini del paese terzo nei confronti del quale tale Stato membro ha presentato una notifica alla Commissione ai sensi dell'articolo 25 *bis*, paragrafo 3, del codice dei visti. Tale notifica può essere effettuata qualora lo Stato membro si trovi ad affrontare problemi pratici sostanziali e persistenti nella cooperazione con il paese terzo in questione per la riammissione dei migranti irregolari.

Un ulteriore aspetto da richiamare riguarda la rilevanza dell'azione degli Stati membri, nei loro rapporti bilaterali con paesi di origine e transito dei migranti, per migliorare la collaborazione di questi ultimi in ambito di riammissione. Nel 2016 la Commissione aveva fatto riferimento⁶² all'esistenza di "margini di intervento costituiti dall'utilizzo di relazioni privilegiate" intrattenute da alcuni Stati membri con paesi terzi (di origine e transito di migranti) che avrebbero potuto essere utilizzate, ad esempio, per creare dei meccanismi di coordinamento per l'attuazione dei patti. Questa idea è ripresa e sviluppata nella Comunicazione sul nuovo Patto in cui si individua, come parte del sistema comune dell'UE per i rimpatri, una nuova forma di solidarietà, alternativa al ricollocamento, costituita dalla sponsorizzazione dei rimpatri.

Tale ipotesi è disciplinata dall'articolo 55 della sopra citata proposta di regolamento Gestione, che prevede che uno Stato membro si impegni a rimpatriare un migrante irregolare che si trovi in un altro Stato membro (Stato beneficiario). Gli Stati membri che intendono avvalersi di questa possibilità devono indicare anche la cittadinanza dei rimpatriandi di cui sono disposti a sostenere il rimpatrio.⁶³ Questo meccanismo stabilisce che lo Stato "solidale" ponga in essere tutte le attività connesse al rimpatrio (articolo 55, paragrafo 4) come, ad esempio, i rimpatri volontari assistiti con proprie risorse, il rilascio dei documenti di viaggio, e altre modalità pratiche. Queste attività si dovrebbero svolgere dal territorio dello Stato beneficiario, che rimarrebbe comunque responsabile delle procedure (adozione della decisione di rimpatrio, ricorsi). Si tratta senza dubbio di una novità, nell'ambito del rafforzamento della solidarietà tra Stati membri,⁶⁴ che è obiettivo prioritario della Commissione. Le azioni sopra ricordate, che riguardano le procedure di rimpatrio nella dimensione interna della politica migratoria, sono completate da azioni che attengono alla dimen-

⁶² COM (2016) 385 fin., *cit.*

⁶³ Si veda l'art. 53, par. 3. Un atto di esecuzione della Commissione determina il numero di persone da ricollocare o sottoporre al rimpatrio sponsorizzato sulla base delle capacità e del fabbisogno dello Stato beneficiario.

⁶⁴ La sponsorizzazione dei rimpatri sarebbe alternativa alla ricollocazione. Sulla solidarietà nel nuovo Patto, v. 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", n. 2, 23 ottobre 2020.

sione esterna. La sponsorizzazione, sotto questo punto di vista, prevede attività come il sostegno diplomatico, il dialogo politico⁶⁵ e la predisposizione di contatti con autorità del paese terzo volti a verificare l'identità dei cittadini dei paesi terzi e a ottenere un documento di viaggio. Questo aspetto esterno della sponsorizzazione si può ricondurre all'idea, come già detto non nuova, di utilizzare le reti di rapporti internazionali di uno Stato membro per favorire l'attuazione dell'obbligo di riammissione da parte di paesi terzi. In questo caso lo Stato *sponsor* offrirebbe un valore aggiunto per la riammissione in quanto potrebbe essere in grado di esercitare la sua influenza (anche attraverso eventuali condizionalità in tutti gli ambiti di sua competenza) sul paese di origine (o transito) sulla base dell'esistenza di legami particolari costituiti anche dagli accordi bilaterali⁶⁶ di riammissione che esso può aver concluso con il paese terzo. Il sistema dei rimpatri sponsorizzati dovrebbe anche avvalersi del meccanismo di coordinamento delle diverse condizionalità cui fa riferimento la proposta di regolamento Gestione sopra richiamata, anche se non è chiaro in quali termini e secondo quali modalità questo dovrebbe avvenire. Il problema che tale sistema pone è in termini di compatibilità con il principio di non discriminazione fondata sulla nazionalità o su altri criteri come il tasso di riconoscimento.

5. In sintesi, dalla lettura dei documenti presentati dalla Commissione nel quadro del nuovo Patto sulla migrazione sembra che la Commissione non abbia individuato procedure e strumenti innovativi per assicurare la riammissione da parte dei paesi terzi di origine e transito dei migranti irregolari presenti nel territorio di uno degli Stati membri dell'Unione. Il nuovo Piano si pone in continuità con i precedenti documenti dedicati alla questione⁶⁷. Il Patto conferma una prospettiva consolidata e si percepisce la sottesa convinzione della validità degli strumenti utilizzati nella politica di riammissione dell'Unione. Il profilo da sottolineare consiste, piuttosto, nel rafforzamento di questi strumenti, come la codificazione della condizionalità soprattutto negativa, e la conferma di percorsi già intrapresi come la conclusione di intese informali.

Si intende, infatti, mantenere il doppio binario degli accordi vincolanti e delle intese informali senza alcun apparente ripensamento degli aspetti

⁶⁵ Il periodo decorre dal giorno in cui la Commissione adotta un atto di esecuzione per la solidarietà in situazioni di pressione migratoria. Se entro 8 (o 4 mesi in caso di crisi) non si realizza il rimpatrio, il migrante è trasferito nello Stato sponsor e la procedura continua da lì.

⁶⁶ Più di 300 secondo J. P. CASSARINO, *Inventory of the Bilateral Agreements Linked to Readmission*.

⁶⁷ COM (2015) 453 fin., del 9 settembre 2015, Piano d'azione dell'UE sul rimpatrio. Si vedano anche l'Agenda europea sulla migrazione del 2015 e il Piano d'azione rinnovato del 2017, *cit.*

controversi di queste ultime. Il fatto che le intese permettono di accelerare i tempi e raggiungere il risultato eludendo le procedure previste dal diritto dell'Unione rimane una giustificazione poco convincente in un ordinamento che si fonda sui valori dello stato di diritto, in cui le procedure sono garanzia di partecipazione, democrazia e dell'equilibrio istituzionale. Sarà interessante verificare quale sarà l'atteggiamento del Parlamento europeo che, quando ne ha avuto occasione, ha cancellato i riferimenti alle intese informali contenuti nelle proposte della Commissione⁶⁸.

La necessità di concludere partenariati con certi paesi terzi, in cui le leve della condizionalità possono essere ritagliate secondo le diverse sensibilità, viene altresì ribadita. Il contenuto potrebbe rispecchiare l'approccio di condizionalità che emerge dalle altre proposte, ma molto dipenderà dalle capacità degli Stati terzi di esercitare condizionalità a proprio favore (ad esempio insistendo sul rafforzamento di canali di migrazione legale). L'esistenza di strumenti di cooperazione *soft* non è di per sé negativa, può essere funzionale proprio alla conclusione di accordi di riammissione formali dotati di tutte le garanzie procedurali e sostanziali richieste. Inoltre, e questo aspetto potrà essere oggetto di ulteriore valutazione nel momento in cui si definiranno con maggiore dettaglio i nuovi partenariati, questi strumenti possono rivelarsi positivi per rafforzare la mutua fiducia, per definire interessi e aspettative. Ma si dovrebbe trattare effettivamente di partenariati comprensivi, e non solamente di quadri in cui potenziare un approccio di condizionalità negativa. La scelta del rafforzamento della condizionalità emerge anche dall'idea di istituire un nuovo meccanismo che coordini in un unico strumento forme di sanzione creando sinergie tra diversi strumenti e politiche.

La proposta di una nuova forma di solidarietà costituita dai rimpatri sponsorizzati, che utilizzerebbe canali bilaterali degli Stati membri anche per rafforzare le pressioni sui paesi di origine, lascia perplessi perché i rimpatri e la ricollocazione partono da presupposti diversi e perché la proposta tratta come alternative forme di solidarietà che appaiono fortemente differenti. Inoltre, come sottolineato dal Comitato economico e sociale europeo: "Unfortunately there are no safeguards against situations in which some governments decide to become key players of return as part of populist mobilisation against migrants and refugees"⁶⁹.

⁶⁸ Si noti, ad esempio, che nella risoluzione del 13 marzo 2019 sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il Fondo Asilo e migrazione - COM (2018) 471 fin., del 12 giugno 2018 - il Parlamento proponeva la cancellazione del riferimento alle intese (vedi 24° 'considerando').

⁶⁹ Cfr. CESE, Relazione sul Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo, Working Document, SOC/649, 21 ottobre 2020, p. 6.

In sostanza, per quanto riguarda la riammissione, si riproduce nel nuovo Patto l'enfasi sugli obiettivi immediati rispetto a una visione più a lungo termine della gestione corretta della migrazione.

ABSTRACT

THE NEW PACT ON MIGRATION AND ASYLUM AND THE READMISSION OF IRREGULAR MIGRANTS BY COUNTRIES OF ORIGIN OR OF TRANSIT

The readmission of irregular migrants to countries of origin (or of transit) is a fundamental objective of the Union's migration policy. To persuade third States not only to conclude readmission agreements and informal arrangements but also to implement them effectively, the EU has put in place instruments of conditionality. The question addressed in this commentary is whether the new Pact on migration and asylum brings innovations to this important area of the Union's migration policy. From the examination of the Communication on the new Pact and of other proposed acts, it appears that the Commission confirms the EU approach of concluding not only formal readmission agreements but also soft instruments and that it intends to strengthen (negative) conditionality mechanisms by creating synergies of available instruments and also by using Member States bilateral relationship to implement third States' readmission obligations.

IL NUOVO PATTO SULLA MIGRAZIONE E L'ASILO E LA RIAMMISSIONE DEI MIGRANTI IRREGOLARI DA PARTE DEI PAESI DI ORIGINE O DI TRANSITO

Assicurare un processo di riammissione effettiva nei paesi di origine (o eventualmente di transito) dei migranti irregolari oggetto di un provvedimento di rimpatrio è un obiettivo fondamentale della politica di migrazione europea. Per assi-

curare che i paesi terzi non solo concludano accordi di riammissione ma che vi diano effettiva applicazione l'UE ha posto in essere strumenti di condizionalità. La questione affrontata in questo commento è se il nuovo Patto apporti innovazioni in questo importante settore della politica migratoria dell'Unione. Dall'esame della comunicazione sul nuovo Patto e degli atti proposti sembra potersi concludere che la Commissione intenda, anche nel prossimo futuro, affiancare agli strumenti formali, come gli accordi di riammissione, le intese o altri strumenti soft (come i partenariati). La Commissione prevede di rafforzare meccanismi di condizionalità, soprattutto negativi, realizzando sinergie tra gli strumenti disponibili e anche utilizzando rapporti preferenziali degli Stati membri con paesi terzi di origine dei migranti per indurre questi ultimi a implementare l'obbligo di riammissione dei loro cittadini.