

EDITORIALE – 4 LUGLIO 2018

“Avanti piano, quasi indietro”:
considerazioni sui risultati del
Consiglio europeo del 28-29 giugno
2018 in materia di immigrazione

di Carlo Curti Gialdino
Professore ordinario di Diritto dell'Unione europea
Sapienza – Università di Roma



“Avanti piano, quasi indietro”: considerazioni sui risultati del Consiglio europeo del 28-29 giugno 2018 in materia di immigrazione *

di Carlo Curti Gialdino

Professore ordinario di Diritto dell'Unione europea
Sapienza – Università di Roma

Sommario: 1. Premessa. 2. La preparazione del Consiglio europeo: il “*mini-summit*” a Bruxelles del 24 giugno 2018 ed il Consiglio “Affari generali” del 26 giugno 2018. 3. Lo svolgimento del Consiglio europeo e la riserva italiana sul testo delle conclusioni. 4. I risultati relativi al capo “migrazione”. 5. Cenni alle altre questioni esaminate dal Consiglio europeo, nelle sue diverse composizioni, nonché dal Vertice euro. 6. Valutazioni e prospettive.

1. Premessa

I capi di Stato e di governo dei 28 Stati membri dell'Unione europea sono convenuti a Bruxelles il 28 giugno scorso per esaminare un insieme di tematiche, tra le quali gli aspetti relativi ai flussi migratori che incombono alle frontiere esterne dell'UE hanno avuto, rispetto ad altri argomenti trattati, il maggior impatto mediatico. Come risulterà dall'analisi delle conclusioni adottate all'esito del Consiglio europeo, il compromesso raggiunto al termine del defatigante negoziato notturno, terminato alle 4.50 del 29 giugno, sembra particolarmente modesto, soprattutto se letto alla luce delle diverse aspettative che una serie di tonitruanti dichiarazioni di *leader* politici nostrani, e non solo, avevano fatto immaginare all'opinione pubblica. Tanto che, per definire sinteticamente i risultati in tema di immigrazione, anche tenuto conto delle dichiarazioni rese dai principali protagonisti nei giorni successivi alla riunione, si è ritenuto opportuno di prendere a prestito la frase, quasi un'invocazione, “*avanti piano, quasi indietro*”, che, a Venezia, i mozzi rivolgono al capitano del vaporetto che sta attraccando al pontile.

Molteplici erano le tematiche all'ordine del giorno del Consiglio europeo¹. In disparte della migrazione, gli argomenti principali erano i seguenti: *a*) sicurezza e difesa, con particolare riferimento ai progressi nei lavori per il rafforzamento della politica comune europea di difesa; *b*) occupazione, crescita e competitività; *c*) commercio; *d*) innovazione e digitale; *e*) quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027; nonché *f*) ulteriori diverse questioni concernenti le relazioni esterne.

* L'A. ringrazia la dott.ssa Roberta Lucchini per l'attento *editing* del lavoro.

¹ *Provisional Agenda*, EUCO 8/18, OJ/CO EUR 3, del 26 giugno 2018 (www.consilium.europa.eu/media/35913/provisional-agenda-euo-june18-en.pdf).

Inoltre, il Consiglio europeo era chiamato ad adottare la decisione relativa alla nuova composizione del Parlamento europeo in seguito alla *Brexit* e in vista delle elezioni europee del maggio 2019.

Nel formato a 27 Stati membri (c.d. formazione Art. 50 TUE), il Consiglio europeo doveva altresì discutere, alla presenza del capo negoziatore dell'UE, Michel Barnier, lo stato dei negoziati con il Regno Unito per la *Brexit*.

Infine, a margine, si riuniva il Vertice euro “inclusivo” (a 27 Stati membri)², con la presenza del presidente della Banca centrale europea Mario Draghi e del presidente dell'Eurogruppo Mário Centeno, per discutere sulla riforma dell'Unione economica e monetaria.

Di tali tematiche³, in questa sede, sarà possibile fornire solo brevi cenni, dato che il *focus* prevalente sarà riservato alla questione dell'immigrazione.

2. La preparazione del Consiglio europeo: il “mini-summit” a Bruxelles del 24 giugno 2018 ed il Consiglio “Affari generali” del 26 giugno 2018

Com'è noto, ai sensi dell'art. 2 del regolamento interno⁴, la preparazione dei lavori del Consiglio europeo è assicurata dal suo presidente, in cooperazione con il presidente della Commissione e in base ai lavori del Consiglio “Affari generali”.

Costituisce, pertanto, una novità sul piano istituzionale l'iniziativa di convocare una riunione informale di taluni capi di Stato e di governo, precipuamente dedicata a dipanare il nodo dell'immigrazione. Verosimilmente, ragioni di politica interna tedesca ne costituiscono l'originaria motivazione. Angela Merkel, infatti, negli ultimi tempi ha subito gli attacchi del ministro dell'Interno Horst Seehofer, *leader* bavarese dell'Unione dei cristiano-sociali (CSU), storica e fondamentale *partner* di governo dell'Unione cristiano-democratica di Germania (CDU), propenso a risolvere il problema dei c.d. movimenti “secondari” di migranti, non aventi titolo ad alcuna protezione internazionale, sollecitandone il respingimento alla frontiera verso il Paese nel quale per primi essi si sono registrati all'arrivo nel territorio

² I 19 Stati membri partecipanti all'eurozona, gli Stati membri che hanno ratificato il trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* dell'Unione economica e monetaria (c.d. *Fiscal compact*) del 2 marzo 2012 e la Repubblica Ceca (fuori dall'euro e dal *Fiscal compact*).

³ Per un inquadramento generale delle questioni all'esame dei capi di Stato e di governo si rinvia a R. DRACHENBERG, S. ANGHEL, *Outlook for the meetings of EU leaders, 28-29 June 2018*, EPRS - European Parliamentary Research Service, European Council Oversight Unit, PE621.837 – June 2018 [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/621837/EPRS_BRI\(2018\)621837_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/621837/EPRS_BRI(2018)621837_EN.pdf), Consiglio europeo Bruxelles, 28-29 giugno 2018, XVIII Legislatura – DOSSIER EUROPEO, Senato n. 5 - DOCUMENTAZIONE PER L'ASSEMBLEA, Camera n. 2, 26 giugno 2018, predisposto congiuntamente dal Servizio Studi del Senato e dall'Ufficio Rapporti con l'Unione europea della Camera (<http://documenti.camera.it/leg18/dossier/pdf/ASS002.pdf>).

⁴ Adottato con decisione 2009/882/UE del 1° dicembre 2009 (G.U.U.E., 2 dicembre 2009, L 315).

di uno Stato membro e disposto, come ha dimostrato nei fatti, persino a provocare una crisi di governo⁵. Non a caso lo *Spiegel* ha messo in copertina l'immagine di due mani congiunte, con la quale ironicamente da anni viene identificata la Merkel, che trattengono una clessidra ormai agli sgoccioli, sormontata dalla parola “*Endzeit*”⁶.

Il cancelliere, in un primo tempo, aveva immaginato di riunire a Berlino i capi di Stato e di governo dei Paesi più direttamente interessati dai flussi migratori (Austria, Francia, Grecia, Italia, Malta e Spagna) ma, poi, di fronte a qualche opposizione e dopo aver raggiunto una intesa con Macron sui movimenti secondari⁷, ha chiesto al presidente della Commissione Jean-Claude Juncker di convocare l'incontro a Bruxelles. D'altra parte, il presidente del Consiglio europeo Donald Tusk aveva giustamente escluso qualsiasi possibilità di una riunione non comprendente l'insieme dei 28 Stati membri, per di più specificatamente dedicata alla preparazione di uno dei punti all'ordine del giorno del Consiglio europeo. Tra l'altro Tusk, come accade abitualmente, aveva fatto il giro delle capitali per raccogliere le posizioni nazionali sulle diverse questioni⁸.

Ulteriore novità è stata la diffusione, in vista di una riunione dichiaratamente informale, di un primo progetto di dichiarazione dei capi di Stato e di governo e del presidente della Commissione, predisposto dal discusso segretario generale di quest'ultima, Martin Selmayr⁹. Sebbene questo documento trattasse sia della dimensione esterna dei flussi migratori (migrazioni primarie e protezione delle frontiere esterne dell'Unione) sia della dimensione interna (migrazioni secondarie e ricollocamenti nello Stato membro di primo arrivo), quest'ultimo aspetto era sicuramente prevalente nella logica dei suoi autori e prendeva quindi in maggiore considerazione gli interessi, all'evidenza non coincidenti, della Germania rispetto a quelli dell'Italia e degli altri Stati membri meridionali di primo arrivo. Ciò ha indotto il governo di Roma a segnalare la propria profonda irritazione fino a manifestare l'intenzione del presidente Conte di non partecipare all'incontro. Del resto, sulla bozza di dichiarazione erano piovute pure le critiche del presidente del Consiglio europeo Tusk, il quale, in vista della imminente riunione dell'istituzione, aveva

⁵ M. KARNITSCHNIG, *Angela rises from the ashes*, in *politico.eu*, 19 giugno 2018 (<https://www.politico.eu/article/angela-merkel-rises-from-the-ashes-migration-refugees-csu-horst-seehofer/>)

⁶ *Der Spiegel*, n. 256, 23 giugno 2018.

⁷ Aspetto inserito nel quadro della alla c.d. dichiarazione di Meseberg firmata il 19 giugno 2018 al termine della riunione interministeriale franco-tedesca. Cfr. M. KARNITSCHNIG, *Merkel, Macron bridge differences on EU reform*, in *politico.eu*, 19 giugno 2018 (<https://www.politico.eu/article/angela-merkel-emmanuel-macron-bridge-differences-on-eu-reform-france-germany/>).

⁸ L'incontro a Roma con il presidente del Consiglio Conte e con il Presidente della Repubblica Mattarella è avvenuto il 20 giugno 2018. Nell'occasione Conte aveva chiaramente anticipato a Tusk che l'Italia, nel pre-vertice di Bruxelles, non sarebbe stata disponibile a discutere della questione dei “movimenti secondari” prima di aver affrontato quella dei “movimenti primari”.

⁹ Per il testo v. <https://g8fip1kplyr33r3krz5b97d1-wpengine.netdna-ssl.com/wp-content/uploads/2018/06/CommissionMiniSummitDraft.pdf>.

già predisposto un progetto preliminare di conclusioni e che, non a torto, ha concepito questa iniziativa della Commissione come una interferenza sulle proprie prerogative¹⁰. La Commissione, pertanto, è stata costretta a ritirare il documento. Il che ha pure ulteriormente evidenziato ed accentuato le già ampie divergenze tra i due presidenti su molti *dossier* “caldi” (Russia, *Spitzenkandidat*, Grecia, migrazioni, stato dell’UE), frutto non solo di una diversa visione dei compiti dell’UE, ma anche di personalità molto differenti pure quanto a stile di vita¹¹.

La riunione, comunque, ha avuto luogo a Bruxelles il 24 giugno con la presenza di ben 16 capi di Stato e di governo (Francia, Germania, Italia, Spagna, Grecia, Belgio, Paesi Bassi, Malta, Bulgaria, Austria, Croazia, Slovenia, Danimarca, Finlandia, Svezia e Lussemburgo), mentre i *leader* del gruppo di Visegrad (Ungheria, Polonia, Slovacchia e Repubblica ceca) hanno espressamente boicottato l’incontro definendolo “incomprensibile”. L’Italia, in particolare, ha avuto la possibilità di presentare il proprio piano in dieci punti, denominato “*European Multilevel Strategy for Migration*”¹². A questo proposito, non si

¹⁰ Il progetto di dichiarazione, tra l’altro, prevedeva di istituzionalizzare nuove forme di cooperazione fra gli Stati membri, con il supporto della Commissione, allorché prevedeva, in tema di implementazione delle intese sul tema delle migrazioni, che “We appoint high-level representatives, supported by the European Commission, to arrange for further details. Their first meeting will take place in due course; monthly meetings will ensure continuous implementation. A follow-up to our meeting at the level of Heads of State or Government will be scheduled in autumn 2018”.

¹¹ R. HEATH, *6 spats between Tusk and Juncker*, in *politico.eu*, 22 marzo 2018 (<https://www.politico.eu/article/fight-club-six-spats-between-donald-tusk-and-jean-claude-juncker/>).

¹² I dieci punti sono i seguenti: 1. Intensificare *accordi e rapporti tra Unione europea e Paesi terzi* da cui partono o transitano i migranti e investire in progetti. Ad esempio la Libia e il Niger, col cui aiuto abbiamo ridotto dell’80% le partenze dal 2008; 2. *Centri di protezione internazionale nei Paesi di transito*. Per valutare richieste di asilo e offrire assistenza giuridica ai migranti, anche al fine di rimpatri volontari. A questo scopo l’UE deve lavorare con l’Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR) e l’Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM). Perciò è urgente rifinanziare il *Trust Fund Ue-Africa* (che ha attualmente uno scoperto complessivo di 500 milioni di euro) che incide anche su contrasto a immigrazione illegale su frontiera Libia-Niger; 3. Rafforzare le frontiere esterne. L’Italia sta già sostenendo missioni UE (*EunaforMed Sophia* e *Joint Operation Themis*) e supportando la Guardia costiera libica, occorre rafforzare queste iniziative; 4. *Superare Dublino*. Nato per altri scopi è ormai insufficiente. Solo il 7% dei migranti sono rifugiati. Senza intervenire adeguatamente rischiamo di perdere la possibilità di adottare uno strumento europeo veramente efficace. Il Sistema Comune Europeo d’Asilo oggi è fondato su un paradosso: i diritti vengono riconosciuti solo se le persone riescono a raggiungere l’Europa, poco importa a che prezzo; 5. *Superare il criterio del Paese di primo arrivo*. Chi sbarca in Italia, sbarca in Europa. Riaffermare responsabilità-solidarietà come binomio, non come dualismo. È in gioco Schengen; 6. Responsabilità comune tra i Stati membri sui naufraghi in mare. Non può ricadere tutto sui Paesi di primo arrivo. Superare il concetto di “*attraversamento illegale*” per le persone soccorse in mare e portate a terra a seguito di SAR. Bisogna scindere tra porto sicuro di sbarco e Stato competente ad esaminare richieste d’asilo. L’obbligo di salvataggio non può diventare obbligo di processare domande per conto di tutti; 7. L’Unione europea deve *contrastare*, con iniziative comuni e non affidate solo ai singoli Stati membri, la “*tratta di esseri umani*” e combattere le organizzazioni criminali che alimentano i traffici e le false illusioni di migranti; 8. Non possiamo portare tutti in Italia o Spagna. Occorrono *centri di accoglienza in più Paesi europei* per salvaguardare i diritti di chi arriva ed evitare problemi di ordine pubblico e di sovraffollamento; 9. *Contrastare i movimenti secondari*. Attuando principi precedenti, gli spostamenti intra-europei di rifugiati sarebbero meramente marginali. Così i movimenti secondari potranno diventare oggetto di intese tecniche tra Paesi maggiormente interessati; 10. Ogni Stato stabilisce *quote d’ingresso* dei migranti economici. È un principio che va

può tacere del gesto decisamente superficiale, oltreché irrituale, di aver fatto circolare tale documento fra gli addetti stampa prima che i *leader* presenti ne venissero a conoscenza, suscitando la dura reazione dello stesso Juncker, il quale avrebbe espresso forti riserve circa il comportamento dei responsabili italiani della comunicazione¹³.

Il *mini-summit* non ha, comunque, partorito una intesa e neppure, ovviamente, un documento finale. Non ne è uscita nemmeno una posizione condivisa fra gli Stati membri presenti; anzi sono state espressamente ipotizzate intese bi-plurilaterali, caldegiate, soprattutto, da Francia e Germania. Un pessimo viatico in vista del Consiglio europeo di fine giugno!

Nel frattempo, la preparazione del Consiglio europeo era giunta all'ordine del giorno del Consiglio "Affari generali". Riunito a Lussemburgo il 26 giugno 2018, il Consiglio ha terminato la fase preparatoria mettendo a punto il progetto di conclusioni¹⁴ e l'ordine dei lavori¹⁵, conformemente all'art. 3 del menzionato regolamento interno del Consiglio europeo.

Dal punto di vista della partecipazione dell'Italia, va notata la presenza alla sessione del Ministro degli Affari esteri e della cooperazione internazionale Enzo Moavero Milanesi. Si tratta di una modifica della prassi iniziata con il Governo Monti e proseguita con i Governi Letta, Renzi e Gentiloni, che ha visto assegnare dal Presidente del Consiglio al Ministro per gli affari europei, ovvero al Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, la delega per le riunioni di questa formazione del Consiglio, storicamente affidata al Ministro degli Affari esteri fino al Governo Berlusconi IV¹⁶. La delega di funzioni del Ministro per gli Affari europei Paolo Savona non è stata ancora pubblicata¹⁷. Probabilmente la modifica della prassi non è *una tantum*, dovuta, ad esempio, ad un impedimento del Ministro (che avrebbe potuto essere sostituito, in ogni caso, dal Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri Luciano Barra Carracciolo, altra novità organizzativa dell'attuale Governo in materia di Affari europei). Né si dica, in senso contrario, che al Ministro Savona è stato lasciato il compito di replicare, a nome del governo, alla Camera e al Senato, il 27 giugno 2018, sulle mozioni concernenti le comunicazioni del Presidente del Consiglio in vista del Consiglio europeo del 28-29 giugno. Prova ne è che il Ministro

rispettato, ma vanno previste adeguate contromisure finanziarie rispetto agli Stati che non si offrono di accogliere i rifugiati.

¹³ A. D'ARGENIO, *I no dell'Ue all'Italia. Si salvano solo le idee "già sul tappeto"*, in *La Repubblica*, 25 giugno 2018, p. 2.

¹⁴ Per il testo v. <https://g8fjp1kplyr33r3krz5b97d1-npengine.netdna-ssl.com/wp-content/uploads/2018/06/draftEucoConclusionsJune.pdf>.

¹⁵ *Outcome of the Council Meeting, 3629th Council Meeting General Affairs*, Luxembourg 26 giugno 2018, 10519/18, PRESSE 39, PR CO 39.

¹⁶ V-, da ultimo, l'art. 1, n. 1, lett. d) del DPCM 26 gennaio 2017 recante delega di funzioni al Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri on. dott. Sandro Gozi (G.U., serie generale, n. 42 del 20 febbraio 2017, p. 6).

¹⁷ La delega di funzioni del Ministro senza portafoglio per gli Affari europei Paolo Savona è stata discussa nel Consiglio dei Ministri n. 4 del 14 giugno 2018.

Moavero Milanesi ha accompagnato il Presidente Conte al Consiglio europeo, innovando la prassi che proprio lui aveva inaugurato da Ministro per gli Affari europei nel Gabinetto Monti e che aveva resistito anche quando (Governi Renzi e Gentiloni) gli Affari europei erano stati affidati ad un Sottosegretario di Stato (Sandro Gozi). In disparte del fatto che, secondo l'art. 15, par. 3, seconda frase, TUE, "se l'ordine del giorno lo richiede, i membri del Consiglio europeo possono decidere di farsi assistere da un ministro"¹⁸ e della contingente presenza alla testa della nostra diplomazia di "uno dei più stimati esperti di liturgie europee"¹⁹, viene da chiedersi se la segnalata modifica, per un verso, sia da collegare alle critiche mosse alle posizioni "euroscettiche" del Ministro Savona (certamente non riequilibrata dal Sottosegretario Barra Caracciolo²⁰) ed al ruolo "di garanzia" attribuito al Ministro Moavero Milanesi, la cui scelta è stata da molti osservatori qualificata come il frutto di una precisa indicazione del Quirinale. Per altro verso, e sul piano sistemico, la modifica in questione è suscettibile anche di incidere sulla centralità affidata al Ministro per gli Affari europei dalla legge 24 dicembre 2012, n. 234, recante "norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea"²¹; legge approvata proprio quando il Ministro per gli Affari europei era Moavero Milanesi. Inoltre, il ruolo attribuito al Ministero degli Esteri tradisce una impostazione molto cara alla Farnesina, ma che sembrava ormai superata. Impostazione, che, se fosse confermata, riporterebbe indietro le lancette delle relazioni internazionali del nostro Paese di quasi un decennio, ricollocando i rapporti con l'UE nel quadro della politica estera, laddove a quest'ultima dovrebbero ascriversi solo aspetti limitati dell'azione esterna, mentre per tutto il resto le politiche UE sono all'evidenza politiche domestiche.

3. Lo svolgimento del Consiglio europeo e la riserva italiana sul testo delle conclusioni

Il Consiglio europeo è iniziato a Bruxelles, presso il Building Europa, nel pomeriggio del 28 giugno. Il presidente Tusk, nella lettera di invito ai membri del Consiglio europeo, aveva opportunamente enfatizzato la tematica delle migrazioni, non a caso figurante in testa all'ordine del giorno provvisorio e considerata dallo stesso Tusk come "il punto principale" della riunione. Il presidente aveva proposto,

¹⁸ Cfr. C. CURTI GIALDINO, *Commento all'art. 15 TUE*, in C. CURTI GIALDINO (diretto da), *Codice dell'Unione europea operativo. TUE e TFUE commentati articolo per articolo, con la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Edizioni giuridiche Simone, Napoli, 2012, p. 182.

¹⁹ S. FOLLI, *Dopo Bruxelles l'incognita italiana*, in *la Repubblica*, 1 luglio 2018, p. 22.

²⁰ L. BARRA CARACCILO, *Euro e (o?) democrazia costituzionale: la convivenza impossibile tra Costituzione e trattati europei*, Dike giuridica, Roma, 2013; ID., *La Costituzione nella palude. Indagine su trattati al di sotto di ogni sospetto*, Imprimatur, Reggio Emilia, 2015.

²¹ Cfr., al riguardo, L. COSTATO, L. S. ROSSI, P. BORGHI (a cura di), *Commentario alla legge 24.12.2012 n. 234: Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2015.

sostanzialmente, tre misure: a) la creazione di piattaforme di sbarco regionali “fuori dell’Europa”, in collaborazione, se possibile, con l’Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR) e con l’Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM), al fine di modificare il funzionamento delle operazioni di ricerca e salvataggio, rompendo “il business dei contrabbandieri”; b) la creazione, nel prossimo bilancio pluriennale, di una struttura finanziaria dedicata alla lotta all’immigrazione clandestina; c) il rafforzamento della cooperazione dell’UE con i paesi di origine e di transito e, in particolare, il sostegno alla guardia costiera libica, che deve poter controllare pienamente le acque territoriali della Libia. Queste misure erano giustificate ed inquadrare da alcune riflessioni di portata politica. Secondo un’impostazione che è caratteristica della presidenza Tusk, la preconditione di una vera politica migratoria è decidere chi può entrare attraverso una frontiera esterna e, allo stesso tempo, quali misure securitarie debbono presidiare questa frontiera. A giudizio del presidente del Consiglio europeo è assolutamente contestabile che le democrazie liberali europee siano incapaci di ciò e che solo un’autorità forte, antieuropea e antiliberalista, con una forte tendenza all’autoritarismo sia capace di fermare l’ondata migratoria illegale. Trasparente in questo contesto è la critica ai “nuovi movimenti politici, che offrono risposte semplici alle domande più complicate”.

Quanto all’ordine dei lavori, Tusk aveva annunciato che il Consiglio europeo, dopo lo scambio di opinioni con il Presidente del Parlamento europeo, Antonio Tajani, e, successivamente, con il Segretario generale della NATO, Jens Stoltenberg, in vista del prossimo vertice dell’organizzazione che avrà luogo a Bruxelles l’11 e 12 luglio, avrebbe affrontato le questioni diverse dalle migrazioni ed adottato le relative conclusioni, sufficientemente preparate dal Consiglio “Affari generali”, ad eccezione del capitolo sulla migrazione. Prima della conferenza stampa sarebbe stata approvata la decisione sulla nuova composizione del Parlamento europeo dopo la *Brexit*. Le discussioni sul punto relativo alle migrazioni sarebbero iniziate dopo cena, compresa l’adozione delle pertinenti conclusioni. È verosimile, quindi, che, all’inizio della riunione, in sede di approvazione definitiva dell’ordine del giorno, sia stata decisa di comune accordo l’inversione del punto sulla migrazione.

Se le cose stanno in questi termini, al presidente Tusk, ai capi di Stato e di governo ed al presidente della Commissione deve essere apparsa come una bizzarria la riserva apposta dal Presidente Conte sulla parte delle conclusioni concernente i punti discussi prima di cena, riguardanti sicurezza, difesa, lavoro, crescita, competitività, commercio, innovazione, digitale e allargamento²². In verità, la possibilità che l’Italia

²² Alle proteste dei partecipanti al Consiglio europeo, abituati a procedere per parti successive, dando per scontato il consenso sui diversi capitoli del testo a meno di una esplicita opposizione, il presidente Conte avrebbe replicato - secondo retroscena usciti sulla stampa e non smentiti - rivendicando di essere un professore di diritto, e sottolineando che le conclusioni del Consiglio europeo hanno un solo numero di protocollo e sono dunque da considerare come un documento unico. “Lei è un professore di diritto, e io ero un saldatore in una cittadina del

avrebbe potuto opporre un *niet* sull'intero documento era già stata ventilata da fonti italiane nei giorni precedenti il Vertice. Non era stata però fondata su aspetti formali, ma di merito. Vale a dire sulla presenza o meno, nella parte delle conclusioni concernenti la migrazione, di una chiara condivisione della responsabilità dell'insieme degli Stati membri, e non solo dello Stato membro ove avviene lo sbarco dei migranti arrivati via mare, nel senso dell'accettazione dell'idea che i migranti che arrivano in Italia arrivano nell'UE.

L'effetto immediato della riserva apposta dall'Italia è stata la cancellazione della conferenza stampa di Tusk e Juncker, da tempo calendarizzata al termine della prima parte dei lavori. Infatti, il portavoce del presidente del Consiglio europeo ha spiegato ai giornalisti accreditati, rinviando la conferenza stampa al termine della seconda giornata dei lavori, che “uno Stato membro ha messo la riserva sull'intero progetto di conclusioni” e, quindi, “non c'è stato accordo sulle conclusioni”. Com'è noto, infatti, le conclusioni devono essere adottate “per consenso”, cioè con l'accordo unanime di tutti gli Stati membri. Qualora l'accordo manchi potrebbero esserci delle conclusioni del presidente del Consiglio europeo, che, tuttavia, non impegnano politicamente i capi di Stato e di governo, né danno indicazioni alla Commissione o ai rappresentanti degli Stati membri che partecipano alle diverse formazioni del Consiglio²³.

4. I risultati relativi al capo “migrazione”

Passiamo, ora, all'analisi della parte delle conclusioni concernente la “migrazione”²⁴, capo che, conformemente all'ordine del giorno originario, figura al punto I del testo ed occupa 12 dei 26 paragrafi complessivi. “Paragrafi”, si badi, trattandosi, all'evidenza, di un documento di natura politica, e non

Nord della Svezia, ma so che lei non si sta comportando in modo appropriato”. È che quello che avrebbe detto, secondo una fonte svedese, il *premier* della Svezia Stefan Löfven, quando il presidente Conte ha bloccato la chiusura della prima parte delle conclusioni del Vertice. Al riguardo, anche per indicazioni circa il “franco” scontro verbale, che ci sarebbe stato tra il presidente Macron ed il presidente Conte v. M. GALLUZZO, *Vertice migranti, Macron perde la calma con Conte: “Non funziona così”. Ma nella notte diventa il mediatore*, in *Corriere della Sera*, 28-29 giugno 2018 (https://www.corriere.it/esteri/18_giugno_29/macron-perde-calmanon-funziona-cosi-ma-la-nottediventa-mediatore-b7b18a40-7b16-11e8-80d9-0ec4c8d0e802.shtml).

²³ Un precedente di mancato accordo sulle conclusioni di un Consiglio europeo si ebbe il 9 marzo 2017 in occasione del Consiglio europeo in cui venne rinnovato l'incarico di presidente a Donald Tusk. La Polonia del *premier* Beate Szydlo pose una riserva complessiva essendo contraria al detto rinnovo sul quale aveva espresso un voto contrario. In quel frangente, le conclusioni furono pubblicate attribuendole al presidente del Consiglio europeo (www.consilium.europa.eu/media/24101/09-conclusions-pec-it.pdf).

Un altro precedente di veto, come questa volta annunciato e poi ritirato, dopo aver ottenuto una modifica del testo delle conclusioni, fu quello apposto dal presidente Monti e dal primo ministro Rajoy, che ottennero anche l'appoggio del presidente Hollande, al Consiglio europeo del 28-29 giugno 2012 in cui venne convenuto il “Patto sulla crescita e l'occupazione”. Sulla vicenda v. A. D'ARGENIO, E. POLIDORI, *Accordo su crescita ed anti-spread, vince l'asse Monti-Hollande*, in *la Repubblica*, 28 giugno 2012 (www.repubblica.it/economia/2012/06/28/news/anti-spread_nuova_ipotesi_consiglio_ne-38171001/).

²⁴ EUCO 9/18, CO EUR 9, CONCL 3 (data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9-2018-INIT/it/pdf).

“articoli”, come li ha ripetutamente definiti il presidente Conte, sia nel punto stampa dopo la chiusura della maratona notturna²⁵, sia nella conferenza stampa a conclusione del Consiglio europeo²⁶, quasi fossimo al cospetto di un testo normativo.

Punto di partenza del ragionamento è la consapevolezza del Consiglio europeo che il buon funzionamento della politica migratoria dell’Unione presuppone “un approccio globale alla migrazione che combini un controllo più efficace delle frontiere esterne dell’UE, il rafforzamento dell’azione esterna e la dimensione interna”, in linea con i principi e i valori dell’Unione. Si tratta – precisa il documento – di “una sfida, non solo per il singolo Stato membro, ma per l’Europa tutta” (par. 1). Riguardo a quest’affermazione, viene di notare *d’emblée* che, pure se in maniera meno categorica del principio difeso nel piano italiano in dieci punti, secondo cui “chiunque sbarchi in Italia, sbarca in Europa”, senza dubbio il documento va finalmente verso la direzione giusta, anche perché, per il Consiglio europeo, la politica migratoria dell’UE va proseguita e rafforzata per “contenere ulteriormente la migrazione illegale su tutte le rotte esistenti ed emergenti” (par. 2).

Per quanto riguarda i flussi che percorrono la rotta del Mediterraneo, “dovrebbero” (il che, in un testo politico, al più esprime un auspicio e non una concreta determinazione) essere intensificati gli sforzi per contrastare le attività dei trafficanti dalla Libia e da altri paesi, accrescendo il sostegno ai paesi della regione del Sahel, alla guardia costiera libica, nonché la cooperazione con altri paesi di origine e di transito. Si afferma a chiare lettere – se non erro per la prima volta in un documento del Consiglio europeo – che “l’UE continuerà a sostenere l’Italia e gli altri Stati membri in prima linea”. Pertanto, la solidarietà nei confronti dell’Italia, finora sbandierata a parole, entra a pieno titolo in un documento della più importante istituzione politica dell’Unione.

Tuttavia, già in questa parte, concernente la c.d. dimensione “esterna”, fa la sua apparizione quello che può essere considerato il punto di massima debolezza del documento, cioè il carattere “volontario” dei diversi impegni enunciati. Al par. 3 si menzionano, infatti, sia i “rimpatri umanitari volontari” sia i “reinsediamenti volontari”. Il che, mi si consenta l’espressione, fa proprio a pugno con quei principi e valori che, poche righe prima, il Consiglio europeo aveva richiamato. Mi riferisco, ovviamente, al principio di solidarietà tra Stati membri, su cui ritornerò nel quadro delle valutazioni conclusive. Con riguardo al contrasto alle migrazioni illegali nel Mediterraneo figura, poi, sempre al par. 3, un passaggio che pare tagliato “su misura” per le operazioni condotte da battelli delle ONG: vi si legge, infatti che “tutte le navi operanti nel Mediterraneo devono rispettare le leggi applicabili e non interferire con le operazioni della guardia costiera libica”. Sempre in riferimento ai flussi migratori nel Mediterraneo

²⁵ www.governo.it/media/il-presidente-del-consiglio-conte-al-consiglio-europeo/9664.

²⁶ https://www.youtube.com/watch?v=1wHAYc_j3jg.

occidentale, compare, alla fine del par. 4, la previsione, di una misura di sostegno finanziario (e non solo) dell'Unione agli Stati membri ed ai paesi di origine e di transito per prevenire la migrazione illegale, anche se poi i paesi espressamente citati sono la Spagna ed il Marocco. L'assenza di una menzione dell'Italia e della Tunisia può essere forse imputata all'inesperienza negoziale internazionale e massimamente alla non conoscenza dei riti bruxellesi del presidente Conte (nonostante il supporto conoscitivo di Moavero Milanesi, che peraltro non sedeva al tavolo dei capi di Stato e di governo), ma può pure essere ascritta a titolo di ritorsione contro veti sicuramente irrituali e probabilmente posti alla leggera, come se si fosse nel quadro di trattativa contrattuale.

Riprendendo una idea che figurava tra le proposte avanzate dal presidente Tusk, ma di cui, in verità, si discuteva in Commissione europea e fra gli Stati membri da molti anni²⁷, che recentemente è stata ripresa dal *premier* austriaco Sebastian Kurz, d'intesa con Danimarca, Germania e Paesi Bassi²⁸, ora 'riverniciata' come "un nuovo approccio allo sbarco di chi viene salvato in operazioni di ricerca e soccorso, basato su azioni condivise o complementari tra gli Stati membri", il Consiglio europeo invita la Commissione ed il Consiglio ad esaminare "rapidamente" il concetto di "piattaforme di sbarco regionali", in stretta cooperazione con i paesi terzi interessati e con l'UNHCR e l'OIM (par. 5). In questi centri, si dovrebbe effettuare un *triage* tra le persone suscettibili di protezione internazionale e gli altri migranti, compresi ovviamente quelli economici. I primi saranno indirizzati per il reinsediamento in un paese sicuro, mentre per gli altri si procederà ai rimpatri. La debolezza di questo meccanismo sta nella necessità di ottenere l'accordo degli Stati terzi per l'insediamento nei loro territori di tali centri, conformemente al diritto internazionale (la Libia, la Tunisia, il Marocco e pure l'Albania hanno già comunicato la loro assoluta indisponibilità). Nonostante che il documento si sforzi di escludere che la presenza di queste piattaforme possa costituire un "fattore di attrazione" per i migranti, c'è il rischio evidente che esse siano rapidamente sommerse da centinaia di migliaia di persone, causando evidenti problemi logistico-organizzativi. L'attuale situazione in Libia, al limite del collasso umanitario, come denunciato da UNHCR e OIM è sotto gli occhi di tutti²⁹.

²⁷ G. BACZYNSKA, *EU looks to camps in Africa to cut immigration*, in *Reuters*, January 26, 2017 (<https://www.reuters.com/article/us-europe-migrants-eu/eu-looks-to-camps-in-africa-to-cut-immigration-idUSKBN15A1PG>).

²⁸ A. RETTMAN, *Austria takes lead on migrant camps outside EU*, in *euobserver*, 7 June 2018 (<https://euobserver.com/migration/142019>).

²⁹ Tanto che, il 1° luglio scorso, Natasha Bertaud, portavoce del Commissario europeo per la migrazione, ha dichiarato "che non ci saranno mai dei rimpatri dell'UE verso la Libia o navi europee che rimandano i migranti in Libia. Questo è contro i nostri valori, il diritto internazionale e quello europeo. Siamo ben al corrente della situazione inumana per molti migranti in Libia" (*Migranti, l'Unione europea: "Non li rimandiamo in Libia, situazione inumana"*, in *Il Fatto Quotidiano*, 2 luglio 2018, <https://www.ilfattoquotidiano.it/2018/07/02/migranti-lue-non-rimandiamo-i-migranti-in-libia-situazione-inumana/4465767/>).

Invece, per quanto riguarda le persone che sono salvate nel territorio dell'UE, esse verranno trasferite in “centri sorvegliati”, i c.d. *hotspot*, i quali però saranno istituiti dagli Stati membri “su base volontaria”. In questi centri verrà effettuata, con il sostegno dell'UE (che si presume non solo finanziario, ma anche di personale) la distinzione tra beneficiari di protezione internazionale, che potranno anche essere ricollocati o reinsediati negli Stati membri diversi da quello in cui è istituito il centro, sempre tuttavia “su base volontaria”, lasciando “impregiudicata la riforma di Dublino” (par. 6). Il che, ad avviso di chi scrive, non può essere interpretato se non nel senso dell'applicabilità, allo stato, del principio di responsabilità del primo Paese di sbarco, con grave nocumento per gli interessi italiani.

I par. da 7 a 10 concernono misure di ordine finanziario a valere sul bilancio UE e sui contributi degli Stati membri. Anzitutto, viene autorizzata l'erogazione della seconda *tranche* di 3 miliardi di euro alla Turchia (par. 7). In secondo luogo, viene stabilito il trasferimento di 500 milioni di euro al Fondo fiduciario dell'UE per l'Africa prelevandolo dalle riserve dell'XI Fondo europeo di sviluppo (par. 7). In terzo luogo, la consapevolezza che importanti flussi migratori si attendono nei prossimi anni in provenienza dall'Africa impone di promuovere decisamente il partenariato con gli Stati africani, in cooperazione con l'Unione africana (quel “piano Marshall per l'Africa”, su cui giustamente da tempo insiste il presidente del Parlamento europeo Antonio Tajani), al fine di favorire la trasformazione socio-economica sostanziale di questi paesi (par. 8). In quarto luogo, si prevede che il prossimo quadro finanziario pluriennale contenga strumenti flessibili, ad esborso rapido, utili al contrasto della migrazione illegale (par. 9). In quinto luogo, il mandato e la dotazione finanziaria di Frontex saranno ampliati, prevedendo che l'Agenzia svolga un efficace ruolo di sostegno degli Stati membri, pure in collaborazione con gli Stati terzi, al fine di intensificare notevolmente il rimpatrio dei migranti irregolari (par. 10).

Ai c.d. movimenti secondari, tanto a cuore al governo di Berlino, le conclusioni dedicano soltanto il par. 11. Vi si rileva che essi rischiano di compromettere l'integrità del sistema comune d'asilo e l'*acquis* di Schengen. C'è, tuttavia, soltanto un invito rivolto agli Stati membri di adottare tutte le misure legislative ed amministrative interne necessarie per contrastare tali movimenti. Per quanto riguarda, poi, l'auspicata stretta cooperazione fra gli Stati membri, anch'essa è retta dalla forma verbale “dovrebbero”. Una indicazione troppo fumosa e generica, tanto che, nonostante a margine del Consiglio europeo il cancelliere Merkel abbia negoziato accordi con vari Stati membri (ma non con l'Italia, che per bocca del presidente Conte si è dichiarata risolutamente contraria anche ad ipotizzare di intavolare una trattativa al riguardo), i risultati raggiunti a Bruxelles, come noto, non sono stati ritenuti sufficienti dal Ministro dell'Interno Seehofer. Fautore di una politica di respingimenti unilaterali dei richiedenti asilo verso gli Stati membri di primo ingresso, il Ministro ha scatenato una grave crisi politica, apertasi a seguito dell'annuncio di dimissioni (poi congelate) dal governo e dalla presidenza della CSU, che detiene dal 2008,

crisi faticosamente rientrata, dopo l'annunciata intesa sulla creazione di "centri di transito", specie al confine tra Baviera e Austria, in cui collocare migranti già registrati nel Paese di arrivo e che hanno chiesto asilo in altri Paesi dell'UE: essi saranno rinviiati nei Paesi di primo ingresso in base ad un accordo con Vienna e ad intese amministrative bilaterali con altri Stati membri (per ora si parla di una decina), Spagna, Francia e Grecia in testa³⁰.

Quanto, infine, alla riforma del regolamento di Dublino³¹, cui è riservato il par. 12, che chiude la parte delle conclusioni dedicata alla migrazione, il Consiglio europeo sottolinea la necessità di trovare una soluzione "rapida" per l'intero pacchetto, che è in esame da molto tempo ed invita il Consiglio a concludere i lavori "quanto prima", riaggiornandosi sulla questione nella riunione prevista ad ottobre 2018. L'esercizio di revisione del sistema europeo comune di asilo va compiuto con l'obiettivo "trovare un consenso sul regolamento di Dublino" individuando un punto di "equilibrio tra responsabilità e solidarietà". Prive di pregio, in questo contesto, paiono le prese di posizione di chi ritiene che con la formula "trovare un consenso" il Consiglio europeo abbia inteso che la riforma vada approvata all'unanimità³². Il che significherebbe, all'evidenza, mettere una pietra tombale su ogni possibilità di modificare il c.d. regolamento Dublino III del 2013, attesa la nota contrarietà dei quattro paesi del blocco di Visegrad, con alla testa il *premier* ungherese Viktor Orban. Invero, a questo proposito, vale la pena di rilevare che la regolamentazione in parola, basata sull'art. 78, par. 2, lett. e) TFUE, va adottata secondo la procedura legislativa ordinaria, la quale, come noto, "si associa per sua natura"³³ alla votazione a maggioranza qualificata in seno al Consiglio. Il termine "consenso"³⁴ figurante nelle conclusioni non può che essere inteso nel senso comune di "appoggio", di ricerca di un equilibrato compromesso. Rilevo che, in nessun caso – anche ad ammetterne la lettura contraria, nel senso di un impegno a deliberare soltanto quando si sia coagulata l'unanimità – una indicazione figurante in un documento dalla chiara valenza politica può avere l'effetto di modificare le modalità di deliberazione di un atto legislativo, quali stabilite dal trattato. Pertanto, sarebbe sufficiente ricordare al presidente della formazione del Consiglio la regola fissata circa il *quorum* deliberativo.

³⁰ F. GATHMANN, *Auf den ersten Blick ist alles gut*, in *Spiegel Online*, 3 luglio 2018 (<http://www.spiegel.de/politik/deutschland/horst-seebofer-und-angela-merkel-einigen-sich-auf-den-ersten-blick-ist-alles-gut-a-1216295.html>). L'intesa, attualmente, è al vaglio della SPD, secondo *partner* della coalizione governativa, che nutre dubbi quanto alla compatibilità dei centri "chiusi" con gli obblighi internazionali ed europei della Germania (*Germania, immigrazione, Spd: "No a campi chiusi"* in *Reuters*, 4 luglio 2018, <https://it.reuters.com/article/topNews/idITKBN1JU00A-OITTP>).

³¹ La riforma è in discussione dal maggio 2016; il Parlamento europeo ha adottato al riguardo la propria posizione nel novembre 2017.

³² In questo senso, fra gli altri, M. MINNITI, *L'immigrazione senza like*, in *Il Foglio*, 2 luglio 2018, p. 8.

³³ In questi termini, R. ADAM, A. TIZZANO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, 2 ed., Giappichelli, Torino, 2017, p. 204.

³⁴ *Consensus* nelle versioni inglese e francese, *Konsens* nella versione tedesca, *consenso* in quelle spagnola e portoghese.

5. Cenni alle altre questioni esaminate dal Consiglio europeo, nelle sue diverse composizioni, nonché dal Vertice euro

Le altre questioni esaminate dal Consiglio europeo, nelle sue diverse composizioni, nonché dal Vertice euro sono quasi passate sotto silenzio in quanto tutta l'attenzione mediatica si è focalizzata sulla tematica della migrazione, ritenuta avere una più forte valenza politica.

Eppure, in quelle sedi, non sono mancate decisioni e discussioni di indubbio rilievo. Il Consiglio europeo, anzitutto, ha adottato all'unanimità la decisione che stabilisce la nuova composizione del Parlamento europeo nella legislatura 2019-2024³⁵, che riduce da 751 a 705 i seggi dell'Assemblea, tenuto conto dei 73 europarlamentari britannici colpiti dalla *Brexit*, e dei seggi risultanti ne redistribuisce 27 tra gli Stati membri, in modo da meglio riflettere il principio della proporzionalità degressiva, iscritto all'art. 14, par. 2, primo co. TUE³⁶.

Il Vertice euro a 27 Stati membri³⁷ ha adottato una dichiarazione³⁸ che concerne: *a*) la nuova tabella di marcia per l'adozione, entro fine anno, del pacchetto per il settore bancario, nonché, attenendosi a tutti gli elementi della tabella di marcia del 2016, l'inizio dei negoziati politici sul sistema europeo di assicurazione dei depositi³⁹; *b*) lo sviluppo, sempre entro dicembre 2018, del Meccanismo europeo di solidarietà (MES), che fornirà sostegno al Fondo di risoluzione unico (SRF); *c*) l'approfondimento da parte dell'Eurogruppo dei temi indicati nella lettera del suo presidente, Mário Centeno. Inoltre il Vertice euro ha preso nota della dichiarazione dell'Eurogruppo del 21 giugno 2018 sull'esborso finale del finanziamento del MES alla Grecia e sulle misure di alleviamento del debito a medio termine, che completano con successo il programma di assistenza finanziaria alla Grecia.

³⁵ Ai sensi dell'art. 14, par. 2, secondo co. TUE, il Consiglio europeo adotta all'unanimità, su iniziativa del Parlamento europeo e con l'approvazione di quest'ultimo, la decisione sulla composizione dell'istituzione parlamentare. Il Parlamento europeo ha dato la propria approvazione nella seduta plenaria del 13 giugno 2018, con 566 voti favorevoli, 94 contrari e 31 astenuti.

³⁶ I 27 seggi sono così distribuiti: Francia (+5), Spagna (+5), Italia (+3), Paesi Bassi (+3), Irlanda (+2), Svezia (+1), Austria (+1), Danimarca (+1), Finlandia (+1), Slovacchia (+1), Croazia (+1), Estonia (+1), Polonia (+1) e Romania (+1). Nessuno Stato membro ha subito una riduzione di seggi.

³⁷ V. *supra*, nota 2.

³⁸ Per il testo v. www.consilium.europa.eu/media/36031/29-euro-summit-statement-it.pdf. Al riguardo v. I. BUFACCHI, *Non solo migranti: che cosa ha deciso il vertice Ue sulla riforma dell'Eurozona*, in *Il Sole 24 ore*, 30 giugno 2018 (<http://www.ilssole24ore.com/art/mondo/2018-06-30/non-solo-migranti-che-cosa-ha-deciso-vertice-ue-riforma-dell-eurozona-134403.shtml?uuid=AESGo8EF>).

³⁹ Durante il Vertice euro il presidente Conte ha posto una riserva sulle conclusioni, che il medesimo ha confermato nella conferenza stampa finale rispondendo alla domanda di una giornalista ed affermando: "Sì, in effetti un po' ho bullizzato gli altri leader". In realtà, secondo fonti di stampa, le modifiche ottenute dall'Italia nel testo delle dichiarazioni adottate sono state di ordine meramente lessicale (A. D'ARGENIO, *Il balletto degli aggettivi, la falsa vittoria di Conte sul documento finale*, in *la Repubblica*, 1 luglio 2018, p. 5).

Il Consiglio europeo, nella composizione a 27 (Art. 50 TUE), ha esaminato lo stato del negoziato sulla *Brexit* ed ha adottato delle conclusioni⁴⁰ nelle quali esprime forte preoccupazione in ordine ad aspetti dell'accordo di recesso sui quali non è stata ancora trovata un'intesa, segnatamente: *a)* per quanto riguarda l'applicazione territoriale del detto accordo, specie con riferimento a Gibilterra; *b)* in merito all'accordo su una soluzione "di salvaguardia" (*backstop*) per l'Irlanda/Irlanda del Nord; *c)* circa la dichiarazione politica sulle future relazioni tra l'Unione ed il Regno Unito, nella perdurante assenza di proposte realistiche e percorribili da parte del governo di Londra. Le questioni più spinose della trattativa sono ancora irrisolte. Se l'obiettivo è quello di raggiungere un accordo entro il Consiglio europeo di ottobre 2018, questa è davvero l'ultima possibilità per il Regno Unito di mettere le carte in tavola. Infine, il Consiglio europeo ha rinnovato l'invito rivolto agli Stati membri, alle istituzioni dell'Unione e a tutte le parti interessate a intensificare i lavori per prepararsi "a tutti i livelli e a tutti gli esiti possibili", intendendo chiaramente con questa formula anche la possibilità che un accordo di recesso non sia concluso entro il 29 marzo 2019 e che, pertanto, i trattati ed il diritto dell'Unione cessino di applicarsi al Regno Unito dal 30 marzo 2019.

Infine, il Consiglio europeo ha discusso di una serie di tematiche specifiche, che nel testo delle conclusioni sono organizzate attorno ad altri quattro capitoli, riguardanti:

- a)* sicurezza e difesa⁴¹;
- b)* occupazione, crescita e competitività⁴²;
- c)* commercio⁴³;

⁴⁰ Per il testo v. www.consilium.europa.eu/media/35979/29-euco-art50-conclusions-it.pdf.

⁴¹ In materia di *sicurezza e difesa* (par. 13) il Consiglio europeo ha richiamato la necessità che l'Europa assuma maggiori responsabilità per la sua stessa sicurezza e rafforzi il proprio ruolo di *partner* credibile e affidabile nel settore della sicurezza e della difesa nell'ambito di un quadro di iniziative che accrescano la sua autonomia integrando e rafforzando, nel contempo, la collaborazione con la NATO nel quadro di una nuova dichiarazione congiunta, che va seguito a quella del 2016; in tal modo, il Consiglio europeo, in qualche misura, è andato incontro alla reiterata richiesta di Trump agli Stati membri volta all'aumento delle spese militari. Inoltre, il Consiglio europeo ha invitato il Consiglio a decidere in merito alla partecipazione degli Stati terzi a progetti nel quadro della cooperazione strutturata permanente PESCO.

⁴² In tema di *occupazione, crescita e competitività* (parr. 14-15) il Consiglio europeo ha approvato le raccomandazioni specifiche per paese integrate, come discusse in sede di Consiglio dell'UE, consentendo così la conclusione del Semestre europeo 2018. In particolare, per quanto riguarda l'Italia, per il 2019, il tasso di crescita nominale della spesa pubblica primaria netta non dovrebbe essere superiore allo 0,1% del PIL. A politiche invariate, secondo la raccomandazione, vi è un rischio di deviazione significativa dal suddetto requisito nel 2019 e nel biennio 2018-2019. Nel complesso, la Commissione ritiene che, a partire dal 2018, l'Italia debba adottare i necessari provvedimenti per conformarsi alle disposizioni del patto di stabilità e crescita.

⁴³ In materia di *commercio* - tematica che, nelle conclusioni, non figura con una titolazione autonoma ma che, verosimilmente per un difetto di coordinamento formale, figura *in fine* (parr. 16-18) del capo concernente l'occupazione, crescita e competitività - il Consiglio europeo ha sottolineato l'importanza di preservare e rafforzare il sistema multilaterale disciplinato da regole. Nella prospettiva di assicurare parità di condizioni, la Commissione europea è stata invitata a lavorare per suggerire idee volte a migliorare il funzionamento dell'Organizzazione

- d) innovazione e digitale⁴⁴; nonché
- e) altre questioni⁴⁵.

6. Valutazioni e prospettive

Per valutare i risultati del Consiglio europeo in materia di immigrazione non credo sia utile, anche se siamo nella fase finale dei mondiali di calcio, stilare classifiche per capire chi tra gli Stati membri abbia vinto e chi abbia perso o, ancor peggio, dettagliare in termini percentuali quanta parte delle posizioni

mondiale del commercio (WTO). In risposta alla decisione degli Stati Uniti di imporre anche ai prodotti provenienti dall'UE i dazi addizionali sulle importazioni di acciaio e alluminio, il Consiglio europeo ha, inoltre, confermato il pieno sostegno alle decisioni adottate dalla Commissione a salvaguardia dei mercati europei. Il Consiglio europeo ha, altresì, sottolineato che l'UE deve rispondere a tutte le azioni di natura protezionistica, comprese quelle che mettono in discussione la politica agricola comune.

⁴⁴ In tema di *innovazione e digitale* (parr. 19-22), è stata evidenziata l'importanza di conseguire risultati in merito alle rimanenti proposte legislative riguardanti il mercato unico digitale prima della fine dell'attuale legislatura europea. In particolare, nel settore della *ricerca e sviluppo*, il Consiglio europeo ha insistito, inoltre, sull'esigenza di: *a*) migliorare l'accesso ai finanziamenti per le imprese, anche mediante un migliore coordinamento di programmi e strumenti d'investimento UE e nazionali per la ricerca e lo sviluppo; *b*) garantire un contesto normativo favorevole all'innovazione ad alto rischio; *c*) promuovere le competenze digitali e le relazioni tra mondo accademico, industria e governi; *d*) incoraggiare la cooperazione tra la ricerca, l'innovazione e l'istruzione, anche mediante l'iniziativa relativa alle università europee; *e*) invitando la Commissione europea a lanciare una nuova iniziativa pilota sull'innovazione pionieristica per il periodo restante del programma *Horizon 2020*.

⁴⁵ Infine, nel capo V del testo delle conclusioni, denominato *altre questioni* (parr. 21-26) sono comprese una miscellanea di tematiche, le quali, per dare un minimo di ordine, riguardano, anzitutto, aspetti concernenti il *quadro finanziario pluriennale (QFP) per il periodo 2021-2027*, per i quali il Consiglio europeo ha preso atto del pacchetto di proposte presentate dalla Commissione tra il 2 maggio ed il 12 giugno 2018, ed ha invitato il Parlamento europeo e il Consiglio dell'UE ad esaminarle in modo esaustivo e il prima possibile (par. 26). In secondo luogo, in materia di *relazioni esterne*, il Consiglio europeo: *a*) ha accolto con grande favore l'accordo raggiunto tra l'ex Repubblica jugoslava di Macedonia e la Grecia sulla questione relativa alla denominazione dello Stato, fissata in Macedonia del Nord (par. 23); *b*) approvato le conclusioni sull'allargamento e il processo di stabilizzazione e di associazione adottate dal Consiglio dell'UE il 26 giugno 2018, in base alle quali, in particolare, è stata concordata la prospettiva di una apertura dei negoziati di adesione con Albania e Macedonia del Nord nel corrente mese (par. 24); *c*) ribadito il pieno sostegno alla risoluzione 2166 del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite concernente l'abbattimento del volo MH-17 (il volo di linea operato da *Malaysia Airlines* tra Amsterdam e Kuala Lumpur che, secondo le risultanze dell'inchiesta internazionale, è stato abbattuto il 17 luglio 2014 nei cieli della regione separatista di Donetsk, nell'Ucraina orientale, da un missile appartenente alle forze militari russe e, conseguentemente, invitato la Federazione russa a riconoscere la sua responsabilità e a cooperare pienamente nell'ambito di tutti gli sforzi volti ad accertare la verità e le responsabilità e a ristabilire la giustizia (par. 27). Sebbene non figurino menzionata nelle conclusioni, durante il vertice, a seguito di relazione di Macron e Merkel sull'attuazione degli accordi di Minsk, i capi di Stato e di governo, unanimi, hanno prorogato di ulteriori sei mesi le sanzioni economiche nei confronti dei settori bancario, finanziario ed energetico della Russia. Vale la pena di ricordare, in proposito che, nel punto 10 "Esteri" del Contratto di governo del cambiamento tra Movimento 5 Stelle e Lega, si stimava "opportuno il ritiro delle sanzioni" (http://download.repubblica.it/pdf/2018/politica/contratto_governo.pdf, a p. 38) e che, rispetto alla questione il presidente Conte, in sede di comunicazioni alla Camera ed al Senato il 27 giugno 2018 aveva affermato che l'Italia non riteneva il rinnovo "automatico" (V. sull'evoluzione della posizione italiana, A. CARLI, *Dal contratto del cambiamento all'intervento di Conte, come cambiano i toni sulle sanzioni alla Russia*, in *Il Sole 24 ore*, 27 giugno 2018, <http://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2018-06-27/dal-contratto-cambiamento-all-intervento-conte-come-cambiano-parole-sanzioni-russia-140322.shtml?uuid=AEMxyHDF>).

italiane sia stata accolta, in modo da riversare eventualmente questo dato sulla fiducia o sulla popolarità di chi ha condotto la trattativa.

Tra le dichiarazioni dei protagonisti del lungo negoziato notturno, quella resa dal presidente Tusk sul testo di compromesso raggiunto mi pare intrisa di sano realismo. “È decisamente troppo presto per parlare di successo. Siamo riusciti a raggiungere un accordo in sede di Consiglio europeo, ma questa è stata la tappa più facile, rispetto alle sfide che ci attendono sul campo riguardo alla sua attuazione”⁴⁶. In quest’ottica non ha certamente torto il il Vicepresidente del Consiglio e Ministro dell’Interno Matteo Salvini quando a caldo ha affermato che “delle parole non mi fido, voglio vedere i fatti”⁴⁷. La tenuta e l’implementazione di quanto convenuto a Bruxelles potranno essere seriamente apprezzati nell’immediato alla luce delle posizioni che emergeranno dalla riunione informale dei ministri dell’Interno, che si terrà a Innsbruck dall’11 al 13 luglio prossimi⁴⁸, oltre, beninteso, dal Consiglio europeo informale (*rectius* straordinario) di Salisburgo, fissato il 20 settembre 2018 e dedicato alla migrazione.

Circa il problema dell’immigrazione verso l’Europa, in generale, mi pare che non ci si possa neppure fondare sul dato quantitativo che apre il primo paragrafo delle conclusioni, dove si legge che, grazie alle misure adottate ai fini del controllo delle frontiere esterne, si è calcolato “un calo del 95% del numero di attraversamenti illegali delle frontiere verso l’UE rilevati rispetto al picco registrato nell’ottobre 2015”. In disparte del fatto che il medesimo documento ammette subito dopo che “i flussi hanno ripreso a crescere di recente sulle rotte del Mediterraneo orientale e occidentale”, secondo tutte le analisi internazionali, entro la fine del secolo, il 40% dell’umanità sarà in Africa, che sarà popolata da 4 miliardi di persone sugli 11 complessivi.

Né si pensi che i conflitti armati interni ed internazionali, le carestie, le calamità naturali e anche solo quella voglia di migliorare il proprio tenore di vita che portò, alla fine dell’800 ed all’inizio del ‘900, circa 24 milioni di persone, cioè un numero quasi equivalente all’ammontare della popolazione del Regno d’Italia a cercare fortuna migrando in altri continenti, non influiranno notevolmente sulle migrazioni provenienti dall’Africa.

⁴⁶ Osservazioni del presidente Donald Tusk sulle riunioni del Consiglio europeo del 28 e 29 giugno 2018, Bruxelles 29 giugno 2018 (<http://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2018/06/29/remarks-by-president-donald-tusk-on-the-european-council-meeting-of-28-june-2018/>).

⁴⁷ Intervenedo alla trasmissione “Circo Massimo” su *Radio Capital*, 29 giugno 2018 (Ue. Salvini: non mi fido delle parole, aspetto i fatti. Le Ong? Vedranno Italia in cartolina, <http://www.rainews.it/dl/rainews/articoli/ue-salvini-non-mi-fido-delle-parole-aspetto-i-fatti-le-ong-vedranno-italia-in-cartolina-c1759fea-d350-4a0a-b587-0ea37e880c54.html>).

⁴⁸ *Migranti: Avramopoulos, avanti con messa in pratica intesa UE*, in *ANSA Europa*, 2 luglio 2018 (http://www.ansa.it/europa/notizie/rubriche/altrenews/2018/06/29/migranti-avramopoulos-avanti-con-messa-in-pratica-intesa-ue_d7c013fd-3a85-4214-bc84-956f465d2b9a.html).

Se questo è vero, com'è vero, i 500 milioni di finanziamento trasferiti dalla riserva dell'XI FES al Fondo fiduciario per l'Africa, e anche la stessa seconda *tranche* di 3 miliardi prevista dall'accordo con la Turchia, sono come il bambino del noto episodio della parabola agostiniana che con un secchiello prendeva dell'acqua di mare e la versava in una piccola cavità nella sabbia. Se la comunità internazionale, con in testa i Paesi dell'UE, non mette in piedi un grande piano straordinario per l'Africa, accompagnandolo da efficaci misure volte, per un verso, alla lotta alla corruzione e, per l'altro, alla salvaguardia dei diritti umani in quello stesso Continente, facile è la previsione di migrazioni epocali sulle rotte per l'Europa, suscettibili di mettere in ginocchio i nostri Stati membri e di disgregare la stessa Unione europea.

Le divisioni fra gli Stati membri nitidamente emerse a Bruxelles, frutto soprattutto di un diverso *clivage* culturale e politico, si sono manifestate in tutta la loro evidenza durante questo Consiglio europeo e la cacofonia delle voci si è tradotta in un risultato molto modesto, frutto di compromessi contingenti, sicuramente al di sotto delle aspettative di buona parte degli osservatori e forse anche di taluno dei protagonisti.

La decisione politica, assunta dopo 9 ore di negoziato, di rendere “volontarie” tutte le modalità pratiche convenute, insieme all'incapacità degli Stati membri di superare il regolamento di Dublino III, nato, si badi, in un'altra era geologica⁴⁹, sono tutti fattori che complicano l'odierna situazione e non fanno affatto essere fiduciosi sulle necessarie misure attuative, europee e nazionali.

La “volontarietà” infatti cozza, all'evidenza, con un valore fondante, direi esistenziale, dell'UE. Mi riferisco, beninteso, al principio di solidarietà, che è menzionato nel preambolo della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, in cui essa è indicata tra i “valori indivisibili e universali” su cui si fonda l'Unione medesima. Solidarietà che è ribadita sia nel preambolo del trattato sull'Unione europea (TUE) sia nell'art. 2 dello stesso tra i valori comuni agli Stati membri sia ancora nell'art. 3 TUE tra gli obiettivi generali dell'Unione. Specificamente, poi, questa solidarietà fra Stati membri è declinata, rispetto al tema dei controlli alle frontiere, asilo e immigrazione, nell'art. 80 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE). Io credo che i componenti del Consiglio europeo, indipendentemente dalla loro formazione o provenienza (professori di diritto, saldatori o pompieri), quando si riuniscono per discutere di migrazione dovrebbero avere prima imparato a memoria il cuore di questa disposizione che recita: “Le politiche dell'Unione [...] sono governate dal principio di solidarietà e di equa ripartizione

⁴⁹ Com'è noto, l'impostazione circa l'attribuzione al paese di primo ingresso del migrante della competenza di esaminare la domanda di asilo risale alla fine degli anni '80, è stata iscritta nella convenzione di Dublino del giugno 1990 e non è mai stata sostanzialmente modificata, anche dopo la “comunitarizzazione” del settore, realizzata attraverso i regolamenti Dublino II del 2003 e Dublino III del 2013.

della responsabilità tra gli Stati membri, anche sul piano finanziario”⁵⁰. Quanto distanti da questo principio – di recente evocato pure dal Presidente della Repubblica Sergio Mattarella in occasione della visita di Stato in Lettonia⁵¹ – siano i fragili impegni politici presi a Bruxelles la settimana scorsa, frutto di una logica intrisa di egoismi nazionali, è di assoluta evidenza!

Le prospettive, poi, non sono affatto rassicuranti, sia in generale sia per quanto riguarda più specificatamente gli interessi italiani. Com'è noto, in questo secondo semestre del 2018 la presidenza a rotazione dell'UE spetta all'Austria del giovane *premier* Sebastian Kurz. Le idee del governo di Vienna in materia di immigrazione sono note e sono intrise di quella logica securitaria, che è peraltro reclamata dalla maggioranza dell'opinione pubblica europea⁵². I capisaldi sono il pieno controllo delle frontiere esterne, il rafforzamento di Frontex, la ferma intenzione di bloccare i migranti ai confini fino al completamento delle procedure di accertamento del diritto alla protezione internazionale, la delocalizzazione di detti controlli, preferibilmente, nel territorio degli Stati terzi, l'espulsione degli irregolari e, in assenza di accordi di riammissione, la loro deportazione in paesi terzi (nei Balcani o in Nord Africa).

Qualora l'onda migratoria ritorni a frangere le porte dell'Europa, come e più di quanto sia accaduto nel 2014-2015, c'è da temere una chiusura delle frontiere a cascata, con isolamento dell'Italia, che di fatto risulterà esclusa dal sistema Schengen.

E allora non ci sono speranze? Sebbene i risultati del Consiglio europeo abbiano chiaramente dimostrato la mancanza di una chiara visione dei problemi da parte degli Stati membri, nonostante si veda in giro, non solo nei paesi di Visegrad e in Austria, ma anche nella Germania del Ministro dell'Interno Seehofer - come d'altra parte in Spagna, ove l'accoglienza dell'Aquarius non cancella di certo la condotta a Ceuta e Melilla e sulle coste prospicienti il Marocco o nella Francia imperiale di Macron, i cui moniti “umanitari” all'Italia, mal si sposano con il regime poliziesco in atto a Ventimiglia⁵³ e con le incursioni a Bardonecchia,

⁵⁰ In argomento v. M. MESSINA, *Il principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità tra gli Stati membri nella politica di immigrazione UE: la continua ricerca di una sua declinazione concreta*, in M. MESSINA (a cura di), *I valori fondanti dell'Unione europea a 60 anni dai trattati di Roma*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017, pp. 127-152, anche per le indicazioni di letteratura, cui *adde*, da ultimo, G. MORGESE, *La solidarietà fra gli Stati membri dell'Unione europea in materia di immigrazione e asilo*, Cacucci Editore, Bari, 2018.

⁵¹ Dichiarazioni alla stampa del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella al termine del colloquio con il Presidente della Repubblica di Lettonia, Raimonds Vejonis, Riga 3 luglio 2018 (<http://www.quirinale.it/elementi/9267>). V., pure, M. BREDI, “*In Africa campi per i migranti*”. Mattarella invoca la solidarietà UE, in *Il Corriere della Sera*, 4 luglio 2018, p. 8 (https://www.corriere.it/politica/18_luglio_04/africa-campi-migranti-mattarella-salvini-4c2fab0a-7ef7-11e8-9a5a-8ee160d32254.shtml).

⁵² M. BRESOLIN, “*Fuori tutti i migranti dai confini. Arresti e rimpatri immediati*”. Sul tavolo UE il piano di Vienna, in *La Stampa*, 28 giugno 2018; J. KUHS, *Austria takes control of the EU, focusing on immigration*, in *euractiv*, 2 luglio 2018 (<https://www.euractiv.com/section/future-eu/news/austria-takes-control-of-the-eu-focusing-on-immigration/>).

⁵³ Recentissimo è l'irrigidimento dei controlli ai valichi di frontiera con l'Italia (G. MASINI, *Ventimiglia, la Francia schiera un presidio mobile per fermare i migranti*, in *il Giornale*, 3 luglio 2018, <http://www.ilgiornale.it/news/cronache/ventimiglia-francia-schiera-presidio-mobile-fermare-i-1548143.html>).

per non parlare del persistente atteggiamento di rapina nei confronti delle *ex* colonie africane – una forte volontà il rinazionalizzare le politiche dell’immigrazione, la soluzione non può che essere sovranazionale. Soltanto una soluzione europea, che preveda al contempo la protezione delle frontiere esterne, attraverso il rafforzamento delle competenze e degli effettivi di Frontex, una politica comune dell’asilo, superando il sistema di Dublino conformemente al progetto modificativo licenziato dal Parlamento europeo nel 2017, nonché una gestione condivisa, solidale e, naturalmente, obbligatoria dei centri di raccolta dei migranti, il tutto integralmente finanziato dal bilancio europeo, potrà rispondere alle aspettative di chi crede ancora nelle potenzialità di una Europa equa e generosa, dove le regole di diritto sono effettivamente rispettate.

Fintanto che non cominci a soffiare il vento europeo, fintanto che l’UE resti latitante, l’Italia, che è stata lasciata praticamente da sola a fronteggiare l’emergenza dei disperati che si avventurano nel Mediterraneo, come hanno dovuto riconoscere, sebbene tardivamente, Macron, Merkel e Juncker, non può che continuare la politica recentemente inaugurata, che consiste nel non accogliere indistintamente chiunque sbarchi nella penisola (di cui solo il 7% ha diritto alla protezione internazionale), né accogliere più migranti, senza spesso neppure registrarli, con il retro pensiero, neppure dissimulato, che tanto costoro non vogliono restare da noi ma proseguire verso il Nord Europa. L’Italia, a motivo della sua posizione geografica, non può davvero continuare a caricarsi delle responsabilità che nascono dalla latitanza europea. Sigillare le nostre frontiere non significa naturalmente non mantenere aperti i “corridoi umanitari” ed anche riattivare il decreto flussi, dato che in Italia, nonostante l’altissimo livello di disoccupazione, ci sono lavori che gli italiani non sono disposti più a svolgere.

Questo sul versante interno. Mentre su quello della dimensione esterna delle politiche migratorie occorre, con una risoluta pressione diplomatica, far comprendere ai Paesi terzi dell’Africa, sia quelli di origine che quelli di transito dei migranti, che il sostegno finanziario europeo non è gratuito. Implica, per un verso, l’impegno a ratificare le convenzioni internazionali sui diritti umani e gli accordi di diritto marittimo; dall’altro, l’impegno a frenare le partenze e ad ospitare *hotspot* nei loro territori, finanziariamente a carico dell’UE, dove, sotto il controllo di UNHCR ed OIM, venga effettuata la selezione tra chi ha diritto alla protezione in Europa e chi invece va doverosamente rimpatriato.