

Le relazioni euromediterranee alla luce del nuovo Patto per il Mediterraneo dell'Unione europea

**1° dicembre 2025
h 16:20**

Sui canali Facebook e YouTube
della Fondazione Bruno Buozzi ETS

Ne discutono:

- **Stefania Panebianco**, Università di Catania
- **Cosimo Risi**, Ambasciatore d'Italia
- **Giorgio Benvenuto**, Presidente della Fondazione B. Buozzi ETS

Introduce e modera: **Alfredo Rizzo**, Comitato scientifico
Fondazione B. Buozzi ETS

Organizzazione: Federica Pagliarini, Fondazione B. Buozzi ETS

L'incontro vuole esaminare alcuni sviluppi recenti delle relazioni con i paesi dell'area geografica prospiciente i confini meridionali dell'Unione europea. In tale contesto, vale la pena rivolgere uno sguardo alla situazione politica dei paesi del Nord Africa, rispetto ai quali l'Italia ha sempre inteso mantenere un rapporto privilegiato, e che comunque, sin dalle cosiddette “primavere arabe”, sembra siano entrati in una situazione di crisi “strutturale” che riverbera i suoi effetti sugli equilibri geo-politici dell'area Mediterranea nel suo complesso.

In tale contesto di “disruption” pressoché permanente nel bacino meridionale del Mediterraneo (se si pensa solo alla perdurante gravissima crisi mediorientale nei rapporti israelo-palestinesi, ma tenendo conto anche della

situazione di incertezza generata dal cambio di regime in Siria sulla quale grava la tendenza della Turchia ad espandere la propria sfera di influenza), occorre richiamare la situazione di complessiva crisi umanitaria che coinvolge quali vittime le popolazioni civili provenienti da quelle aree e quelle provenienti in generale dal continente africano o da altre regioni dell'Est asiatico (nel caso di queste ultime, per lo più, i relativi flussi interessano, primariamente, Paesi "di transito" come Libano, Siria e Turchia per poi confluire per via terrestre verso i confini dell'Europa centro-orientale attraverso la c.d. "rotta balcanica"). In tale contesto, rileva pertanto porre nella giusta evidenza il trattamento diverso da riservare, da un lato, ai richiedenti protezione internazionale, e, dall'altro lato, agli sfollati. Con riguardo a tale seconda categoria di persone occorre poi accennare al quadro fortemente destabilizzato derivante dalla crisi belliche ormai diffuse in Africa (Sudan) ma anche in Europa, se solo si pensa all'Ucraina e alla incombente necessità di rinnovare il periodo di accoglienza già predisposto per gli sfollati da quel paese con una decisione adottata successivamente allo scoppio del conflitto con la Russia.

Su tali temi, ampiamente oggetto di analisi negli studi di politica e relazioni internazionali, occorre prendere in considerazione alcune nozioni e strumenti afferenti all'Unione europea, in quanto soggetto avente propria personalità giuridica di diritto internazionale, essendo l'Unione stessa titolare di diverse iniziative realizzate nell'esercizio delle competenze "esterne" assegnatele sia dai trattati istitutivi sia tramite la prassi e la giurisprudenza rilevanti.

Con riguardo a quest'ultima, la Corte di giustizia dell'Unione ha stabilito a suo tempo che gli stessi obiettivi "storici" delle comunità economiche europee nei settori afferenti alla c.d. "Politica commerciale comune" (cfr. oggi art. 207 TFUE già art. 133 TCE) implicassero (e implicano tuttora) un trasferimento di competenze dai Paesi membri alla Comunità/Unione europea interpretato in senso estensivo a favore di quest'ultima: ciò nel senso che il concetto di "politica commerciale comune" presente nei trattati deve ricevere un'interpretazione ampia, tale per cui la competenza comunitaria a negoziare e concludere un accordo in tale settore può estendersi, anche in modo implicito, a molteplici obiettivi connessi, direttamente o meno, con l'ambito oggettivo di cui all'attuale art. 207 TFUE.

Questo approccio ha comportato un serio ampliamento della politica commerciale comune afferente all'Unione, sebbene il Trattato di Lisbona abbia, per converso, apportato alcuni accorgimenti che sembrano delimitare maggiormente tale processo tendenzialmente espansivo. Sta di fatto che, accanto alla politica commerciale in senso "stretto", l'Unione può intessere "reticoli" di accordi con Paesi terzi, e in particolare con quelli prospicienti i c.d. "confini dell'Unione", in particolare attraverso il ricorso ad accordi c.d. di associazione. Si tratta di una tipologia di accordi la cui base giuridica risale all'attuale art. 217 TFUE, già art. 310 TCE, la cui formulazione è rimasta inalterata sin dai trattati istitutivi delle comunità europee. Tramite tali accordi è stata concepita la possibilità di creare dei sistemi istituzionali "paralleli" a quello dei trattati istitutivi dell'Unione, afferenti alla gestione dei singoli accordi con i Paesi terzi "associati" con la funzione di realizzare per quanto

possibile gli scopi degli accordi stessi. Tali obiettivi, poi, possono essere molto ampi e diversificati creando obblighi non sempre facilmente rinvenibili in modo ripetitivo in ciascuno di tali accordi, dato che questi possono riguardare l'instaurazione di rapporti economici di tipo tipicamente bilaterale tra l'Unione europea e i paesi terzi (oltre che tra l'Unione stessa e altre organizzazioni internazionali, come nel caso dell'accordo con i paesi del gruppo Africa Caraibi Pacifico, c.d. di Cotonou).

Un caso di studio emblematico, al riguardo, resta quello dell'Accordo di associazione con la Turchia, che ha subito fasi alterne in relazione proprio al processo di allargamento che ha visto una recrudescenza del contrasto tra la Turchia stessa e la Repubblica di Cipro Sud intorno alla questione controversa della cosiddetta "Repubblica turca di Cipro Nord", cui è stato ripetutamente rifiutato il riconoscimento in quanto Stato indipendente anche da parte dell'Unione, che nel frattempo aveva, invece, concluso un Accordo di associazione con la Repubblica di Cipro Sud. Quest'ultima ha poi aderito all'Unione nel 2004 attraverso il c.d. Accordo di Atene¹ siglato dall'Unione con altri nove nuovi Stati membri, tra cui Malta.

Altri accordi di associazione riguardano tutti i paesi prospicienti i confini meridionali e orientali del Mediterraneo. Per quanto riguarda i primi, si può qui ricordare il noto conflitto concernente il Sahara Occidentale, cui il Marocco ha preteso di estendere gli effetti dell'Accordo di associazione concluso, appunto, con l'Unione europea. La Corte di giustizia dell'Unione,

¹ Si veda l'Accordo Relativo all'adesione della Repubblica Ceca, della Repubblica di Estonia, della Repubblica di Cipro, della Repubblica di Lettonia, della Repubblica di Lituania, della Repubblica di Ungheria, della Repubblica di Malta, della Repubblica di Polonia, della Repubblica di Slovenia e della Repubblica Slovacca all'Unione Europea GU L 236 del 23.9.2003, pagg. 17-930.

dopo numerose e anche reciprocamente contrastanti pronunce, ha infine ammesso che quel territorio ha una propria indipendenza che si coniuga al riconoscimento del diritto all'autodeterminazione del popolo Sahrawi ivi residente. Da ciò è derivato quindi il caso abbastanza raro dell'annullamento di un accordo internazionale come quello tra UE e Marocco e l'avvio di nuovi negoziati ancora in corso sulla premessa dell'esclusione dei rappresentanti della minoranza Saharawi.²

Per quanto riguarda i rapporti con alcuni paesi prospicienti la sponda orientale del Mediterraneo, si menziona l'accordo di associazione tra Unione europea e propri Stati membri, da un lato, e lo Stato di Israele, dall'altro lato³, e quello di Associazione Provvisorio Euro-Mediterraneo sul commercio e la cooperazione tra la Comunità Europea, da un lato, e l'Organizzazione per la Liberazione della Palestina (OLP), dall'altro⁴. Questioni di applicazione di tali accordi sono emerse nei casi *Brita*⁵ e *Psagot*⁶. Il primo caso ha riguardato la questione se gli effetti dell'Accordo di Associazione tra Israele e Unione Europea potessero essere estesi anche ai territori situati al di fuori dei confini dello Stato di Israele (trattandosi, nel caso di specie, di accordi la cui attuazione doveva avvenire tra la Striscia di Gaza e la Cisgiordania) a scapito di altri accordi commerciali conclusi con altre entità dalla stessa Unione

² Si veda da ultimo cause riunite C-779/21 P e C-799/21 P sentenza della CGUE del 4 ottobre 2024, *Commissione europea e Consiglio dell'Unione europea contro Front Polisario*.

³ Accordo Euro-Mediterraneo che istituisce un'Associazione tra le Comunità Europee e i loro Stati membri, da una parte, e lo Stato di Israele, dall'altra.

⁴ Accordo di Associazione Provvisoria Euro-Mediterraneo sul commercio e la cooperazione tra la Comunità Europea, da una parte, e l'Organizzazione per la Liberazione della Palestina (OLP) a beneficio dell'Autorità Palestinese della Cisgiordania e della Striscia di Gaza, dall'altra parte GU L 187, 16.7.1997.

⁵ Causa C-386/08, sentenza della CGUE del 25 febbraio 2010.

⁶ Causa C-363/18, sentenza della CGUE del 12 novembre 2019.

Europea: in particolare, in quella controversia venivano in rilievo anche alcune disposizioni del citato accordo tra UE e OLP. Nella sua sentenza definitiva, emessa a seguito di un rinvio pregiudiziale di un giudice tedesco (la *Corte delle Finanze di Amburgo*), la Corte di Giustizia dell'Unione Europea si è avvalsa della regola consuetudinaria riaffermata nelle due convenzioni di Vienna sul diritto dei trattati e che stabilisce che per le parti di un accordo non rilevano gli obblighi derivanti da un altro accordo pendente tra una di esse e altre terze parti (*pacta tertiis neque nocent nec prosunt*). Questa sentenza è rilevante ai nostri fini in quanto la Corte del Lussemburgo ha in tal caso riaffermato il rispetto riservato dall'Unione Europea stessa alle regole del diritto internazionale consuetudinario come quella appena citata ⁷.

Il più recente caso *Psagot* (sollevato dal Consiglio di Stato francese come richiesta di decisione preliminare davanti alla Corte dell'Unione Europea) riguardava un problema nell'identificare l'origine di determinati prodotti alimentari rientranti per cui veniva in rilievo una specifica disciplina dell'Unione, tanto più da tenere in considerazione in virtù delle strette relazioni commerciali tra UE e Israele basate sul già menzionato Accordo di Associazione. Secondo la Corte, Israele, nel contesto di questo accordo e della normativa UE pertinente, non poteva, in breve, indicare come originari dal suo territorio prodotti provenienti dalla Cisgiordania, esattamente in

⁷ Per uno sguardo più ampio alle questioni relative alle relazioni tra UE e gli obblighi di diritto internazionale, si veda, più recentemente, del 4 ottobre 2024 nel caso *Front Polisario* cit., in part. p. 173 : "...l'Unione Europea è tenuta, in conformità con la giurisprudenza consolidata, a esercitare i propri poteri in conformità con il diritto internazionale nel suo complesso, includendo non solo le regole e i principi del diritto internazionale generale e consuetudinario, ma anche le disposizioni delle convenzioni internazionali vincolanti a suo carico, vedi anche il caso C-286/90, *Poulsen & Diva Navigation*, del 24 novembre 1992.

conformità con le suddette considerazioni fattuali e giuridiche riguardanti i cosiddetti territori “occupati”. Nel caso da ultimo citato, la Corte di Giustizia dell'Unione Europea ha tenuto in debito conto le regole rilevanti del diritto internazionale, in particolare quelle relative al diritto dei trattati internazionali e in conformità con il quadro generale (diritto internazionale generale e la Carta delle Nazioni Unite) entro cui l'azione esterna dell'Unione deve rimanere rigorosamente inscritta. Inoltre, seguendo il criterio dei cosiddetti poteri “impliciti” di cui l'Unione può avvalersi in questo ambito (vedi art. 216 TFUE), le regole rilevanti del diritto internazionale generale devono essere tenute in debita considerazione dalla stessa Corte di giustizia dell'UE. Tali regole, infatti, rappresentano un limite specifico cui le stesse istituzioni dell'Unione devono conformarsi pienamente quando agiscono in attuazione di un accordo come quello di Associazione con Israele.

I casi citati definiscono correttamente i rapporti tra Unione europea e Israele, da un lato, e quelli tra l'Unione stessa e l'OLP, collocando questi stessi rapporti nel contesto delle regole del diritto internazionale generale a cui l'Unione stessa si conforma sulla base delle disposizioni dei suoi trattati istitutivi e della giurisprudenza del Lussemburgo pertinente. Infine, si deve considerare che la clausola c.d. “elemento essenziale” in accordi di associazione dell'Unione risale a quel nucleo di disposizioni di rango “costituzionale” del sistema giuridico dell'Unione (vedi articoli 2, 3, 6 e 7 TEU) su cui si basa anche l'azione esterna dell'Unione nel suo insieme (vedi articoli 205 e seguenti TFUE).

Inevitabile a questo punto menzionare il nuovo Patto per il Mediterraneo presentato dall'Alto rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza UE (anche nella sua veste congiunta di Commissario alle relazioni esterne e Vicepresidente della Commissione europea, secondo il criterio del c.d. "double hat") un mese fa ⁸. Si tratta di un documento che intende reimpostare quella congerie di interventi congegnati negli ultimi vent'anni nel contesto della più complessiva Politica di vicinato, in tal caso riferita specificamente ai paesi affacciati sulle sponde orientali e meridionali del Mediterraneo. Basterà a tal fine ricordare la creazione del c.d. "processo di Barcellona" e l'"Unione per il mediterraneo" come modelli di cooperazione regionale, a carattere intergovernativo (ma comprensivi anche di strumenti atti a incentivare la cooperazione tra istituzioni legislative e parlamentari dei vari paesi) e con un ambito tematico che coinvolge un ampio spettro di politiche rilevanti nelle dimensioni nazionali e internazionale, inclusa quella (restando alle finalità di questo mio intervento) concernente i flussi migratori e la protezione di persone richiedenti protezione internazionale e/o asilo. Nel documento di quest'anno si fa riferimento a un triplice ordine di obiettivi, concernenti

1. *Le persone intese quali forza trainante per il cambiamento, le connessioni e l'innovazione*
2. *Economie più forti, sostenibili e integrate*
3. *Sicurezza, preparazione e gestione della migrazione*

⁸ *The Pact for the Mediterranean One Sea, One Pact, One Future* JOIN(2025) 26 final.

Riguardo al terzo punto non si può qui evitare di fare riferimento alla riforma complessiva del sistema c.d. “Dublino” che, entrata in vigore nel 2024, troverà applicazione a partire da luglio 2026 ⁹. Purtroppo, su questi aspetti emerge un problema generale di applicazione “asimmetrica” delle regole dell’Unione attinenti ad asilo e protezione internazionale di persone provenienti da paesi terzi, dato che molti di questi, compresi quelli già citati, che si tratti di paesi di origine o di transito dei migranti, non sono membri del sistema creato dalla citata Convenzione del 1951. Ovviamente, a questo profilo problematico di ordine generale hanno cercato di fare fronte proprio gli strumenti di carattere multilaterale sin qui citati, ai quali occorre però aggiungere gli strumenti di tipo bilaterale conclusi a livello dei rappresentanti dei governi degli Stati membri dell’Unione riuniti nel Consiglio europeo con i rappresentanti del governo turco del 2016 (sempre tenendo conto della diversa condizione della Turchia in quanto paese già “associato” all’Unione, e non rientrante quindi negli obiettivi della PEV), o quello concluso nel 2017 dal Governo italiano con i rappresentanti del sino ad oggi riconosciuto governo libico.

Un altro tema rilevante riguarda le questioni inerenti alle finalità di “riammissione” dei migranti irregolari verso i paesi di transito o di origine, nei quali, però, non siano pienamente garantiti gli standard previsti a livello internazionalistico e in particolare quelli della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e le libertà fondamentali applicabili anche a

⁹ Regolamento (UE) 2024/1351 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, sulla gestione dell’asilo e della migrazione, che modifica i regolamenti (UE) 2021/1147 e (UE) 2021/1060 e che abroga il regolamento (UE) n. 604/2013 GU L, 2024/1351, 22.5.2024.

cittadini di paesi terzi (presenti regolarmente o meno nel territorio di uno dei paesi membri di tale Convenzione) secondo un meccanismo interpretativo estensivo – cd. “par ricochet” – delle garanzie previste dalla Convenzione stessa. In tale stessa prospettiva, assumono rilevanza i parametri derivanti dalla Carta dei diritti fondamentali dell’Unione nonché gli stessi parametri di tutela stabiliti a livello dei singoli Stati membri dell’Unione. A tale riguardo, è nota ormai la risposta negativa fornita dalla Corte di giustizia dell’Unione in merito alla possibilità di respingere cittadini di paesi terzi richiedenti protezione internazionale in siti creati appositamente dal governo italiano in Albania, per l’assenza di garanzie, in tale Paese, riguardanti gli stessi citati standard minimi dei diritti fondamentali della persona umana ¹⁰.

Di questi profili il nuovo Patto per il Mediterraneo vuole occuparsi secondo un’ottica, però, finalistica e non formalmente rigida. Certo, alla luce della vigenza dei parametri e dei valori sottesi all’ordinamento dell’Unione, anche i paesi terzi facenti parte del Patto dovrebbero adeguare i propri ordinamenti nazionali agli standard di derivazione internazionalistica fatti propri dall’Unione stessa, se solo si rammenta il riconoscimento del diritto d’asilo come voce di tutela fondamentale sancita anche nella Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea (cfr. artt. 18 e 19 TFUE).

Nel nuovo Patto per il Mediterraneo vengono comunque ribaditi gli obiettivi propri della politica dell’immigrazione afferente all’Unione europea, anche sotto i profili più tipicamente securitari, comprensivi dei controlli alle frontiere

¹⁰ Sentenza della Corte di giustizia del 1° agosto di quest’anno, *LC e CP contro Commissione Territoriale per il riconoscimento della Protezione Internazionale di Roma – sezione procedure alla frontiera II*, cause riunite C-758/24 e C-759/24, ECLI:EU:C:2025:591.

esterne di ciascuno Stato membro e del contrasto alla tratta e al contrabbando di persone. Accanto ai parametri “securitari” qui menzionati vale la pena citare però anche la *pars construens* delle politiche migratorie dell'Unione nella loro dimensione esterna qui menzionata e cui si fa riferimento nello stesso Patto in oggetto, là dove si individuano diversificati obiettivi, a partire dal rafforzamento delle strutture e istituzioni deputate ai controlli alle frontiere arrivando alla rilevata necessità di implementare le altre componenti di tale Patto: tra queste, mi pare valga la pena rilevare la componente riguardante l'Iniziativa Pace e Sicurezza (EU-MED Peace and Security Initiative), per la quale si contempla la creazione di un “foro regionale per la pace e la sicurezza” approfondendo la componente diplomatica delle relazioni tra Unione e Paesi dell'area.

Conclusivamente, il fatto che le politiche dell'asilo e migratorie siano come tali ricondotte anche a obiettivi di sostegno allo sviluppo dei Paesi di provenienza dei richiedenti protezione internazionale o migranti in genere emerge, nella dimensione nazionale, anche dal c.d. “piano Mattei” per lo sviluppo del continente africano ¹¹. Ciò sembra coerente con il fatto che la Commissione europea da tempo caldeggi un approccio pienamente integrato e coerente delle politiche migratorie in seno all'Unione europea, così come ricavabile anche dai due Global compacts delle N.U. su migrazione e rifugiati del 2018 ¹². Si può quindi osservare come le finalità

¹¹ D. L. 15 novembre 2023, n. 161, GU n.267 del 15.11.2023, cfr. legge di conversione dell'11 gennaio 2024, n. 2 GU 13.1.2024, n. 10. Si veda il documento del Servizio studi del Senato, Ufficio ricerche nel settore della politica estera e della difesa, del 20 Dicembre 2023.

¹² L'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite (AG Res./70/1, *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*), riconosce, inter alia, il contributo positivo dei migranti agli obiettivi della crescita inclusiva e dello sviluppo sostenibile, cfr. in particolare p. 25 della

sottese all'iniziativa avviata dal Governo italiano e quelle perseguite a livello dell'Unione si integrino reciprocamente, delineandosi un complessivo rilancio delle politiche di sostegno allo sviluppo di Paesi terzi, al cui interno le questioni migratorie verrebbero affrontate in coerenza con quanto previsto all'art. 5 del Regolamento 1351/2024, inerente, appunto, alle c.d. "componenti esterne" dell'asilo.

Il sostegno allo sviluppo dei Paesi di provenienza o transito dei migranti ripropone quindi la necessità di un approccio sinergico tra competenze statali e quelle dell'Unione europea. In tale prospettiva, il trasferimento, dal livello nazionale a quello dell'Unione, di competenze in materia di coordinamento delle politiche d'asilo¹³ potrebbe implicare l'imposizione agli stessi Stati membri dell'Unione di specifiche priorità anche nelle relazioni con gli Stati di provenienza dei migranti, con particolare riferimento a quelli richiedenti protezione internazionale. Di conseguenza, le iniziative che gli Stati membri dell'Unione potranno assumere anche per finalità di cooperazione allo sviluppo dovranno comunque risultare coerenti con la corrispondente "dimensione esterna" delle politiche d'asilo e con la più ampia azione esterna dell'Unione comprendente gli obiettivi propri della Cooperazione allo sviluppo e della Politica di vicinato.

Red. A. Rizzo 2025

relativa risoluzione, dove si legge nell'incipit: *"We recognize the positive contribution of migrants for inclusive growth and sustainable development"*.

¹³ D'altronde, proprio in virtù di tale trasferimento di competenze l'Unione è stata autorizzata ad adottare il citato Regolamento 1351: si tratta di una fonte legislativa dotata di immediata efficacia negli ordinamenti degli Stati membri dell'Unione, sebbene la concreta applicabilità sia formalmente rinviata al luglio 2026.