



Il Patto per la migrazione e l’asilo: più ombre che luci

Patrizia De Pasquale*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. La dimensione esterna. – 3. Il principio di solidarietà ed il nuovo meccanismo di distribuzione. – 4. Il sistema comune di rimpatri e le misure accessorie. – 5. Brevi conclusioni: verso una legislazione dell’emergenza.

1. Il 23 settembre il presidente della Commissione europea, Ursula Von der Leyen, ha presentato il “Nuovo Patto per la migrazione e l’asilo”¹ dopo

* Professore ordinario di diritto dell’Unione europea – Università LUM – Casamassima-Bari.
¹ Il Patto è composto da: una comunicazione; cinque proposte di regolamento, tre raccomandazioni, una linea guida ed una *roadmap* per l’attuazione. V. rispettivamente, tutte in data 23 settembre 2020, comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, Un nuovo patto sulla migrazione e l’asilo, COM/2020/609 final; Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on asylum and migration management and amending Council Directive (EC) 2003/109 and the proposed Regulation (EU) XXX/XXX [Asylum and Migration Fund], COM/2020/610 final; Amended proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a common procedure for international protection in the Union and repealing Directive 2013/32/EU, COM/2020/611 final; Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council introducing a screening of third country nationals at the external borders and amending Regulations (EC) No 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240 and (EU) 2019/817, COM/2020/612 final; Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council addressing situations of crisis and force majeure in the field of migration and asylum, COM/2020/613 final; Amended proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the establishment of ‘Eurodac’ for the comparison of biometric data for the effective application of Regulation

numerosi rinvii a causa della pandemia di Covid-19 e della precedenza accordata alle misure sanitarie e di ripresa². Il Patto, destinato a modificare il sistema attuale, ha l'obiettivo di: introdurre meccanismi di redistribuzione obbligatoria dei richiedenti asilo e procedure di ammissibilità, anche accelerate, delle richieste di asilo; incentivare la collaborazione bilaterale e multilaterale con i principali Paesi terzi di origine o di transito (soprattutto sponda sud del Mediterraneo, Balcani occidentali e Turchia) per la gestione congiunta dei flussi; riformare il sistema di Dublino³ e potenziare le strategie volte a contrastare i c.d. "movimenti secondari" all'interno dell'Unione europea; favorire la conclusione di accordi di rimpatrio e riammissione; aumentare i canali di ingresso regolari; rafforzare il ruolo di Frontex nella gestione dei rimpatri; coordinare attraverso un sistema centralizzato le operazioni di ricerca e soccorso da parte delle centrali operative (*Maritime rescue coordination centre*)⁴.

Va subito notato che non si tratta di un pacchetto completamente nuovo, in quanto la Commissione ha opportunamente voluto salvaguardare le

(EU) XXX/XXX [Regulation on Asylum and Migration Management] and of Regulation (EU) XXX/XXX [Resettlement Regulation], for identifying an illegally staying third-country national or stateless person and on requests for the comparison with Eurodac data by Member States' law enforcement authorities and Europol for law enforcement purposes and amending Regulations (EU) 2018/1240 and (EU) 2019/818, COM/2020/614 final; Commission Recommendation on legal pathways to protection in the EU: promoting resettlement, humanitarian admission and other complementary pathways, C(2020) 6467 final; Commission Recommendation on cooperation among Member States concerning operations carried out by vessels owned or operated by private entities for the purpose of search and rescue activities, C(2020) 6468 final; Commission Recommendation on an EU mechanism for Preparedness and Management of Crises related to Migration (Migration Preparedness and Crisis Blueprint), C(2020) 6469 final; Communication from the Commission, Guidance on the implementation of EU rules on definition and prevention of the facilitation of unauthorised entry, transit and residence, C(2020) 6470 final.

² Per un primo commento al nuovo Patto, A. DI PASCALE, *Il nuovo patto per l'immigrazione e l'asilo: scontentare tutti per accontentare tutti*, in *rivista.eurojus.it*, 28 settembre 2020; D. THYM, *European Realpolitik: Legislative Uncertainties and Operational Pitfalls of the 'New' Pact on Migration and Asylum*, in *eumigrationlawblog.eu*, 28 September 2020; C. FAVILLI, *Il patto europeo sulla migrazione e l'asilo "c'è qualcosa di nuovo, anzi di antico"*, in *questionegiustizia.it*, 2 ottobre 2020.

³ Regolamento (UE) n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un Paese terzo o da un apolide, in GUUE del 29.06.2013, L 180/31 (c.d. regolamento *Dublino III*).

⁴ Per una ricognizione approfondita su tali tematiche e su molto altro, si veda G. CAGGIANO (a cura di), *I percorsi giuridici per l'integrazione. Migranti e titolari di protezione internazionale tra diritto dell'Unione e ordinamento italiano*, Torino, 2014; S. AMADEO, F. SPITALERI, *Il diritto dell'immigrazione e dell'asilo dell'Unione europea*, Torino, 2019; A. DI STASI, L. S. ROSSI (a cura di), *Lo Spazio di libertà sicurezza e giustizia – A vent'anni dal Consiglio europeo di Tampere*, Napoli, 2020, spec. IV sezione.

precedenti proposte già in stato di avanzata negoziazione tra Parlamento europeo e Consiglio, invitando ad adottarle in tempi brevi (regolamento qualifiche, direttiva accoglienza, regolamento che istituisce un'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo, regolamento quadro europeo sul reinsediamento e l'ammissione umanitaria, direttiva rimpatri rifusa). Altre misure sono invece oggetto di nuove iniziative, come il regolamento sulla migrazione e l'asilo che sostituisce il regolamento c.d. Dublino III, il regolamento procedure ed il regolamento Eurodac.

Sebbene il Patto fosse stato annunciato da mesi, e sebbene ci si aspetti che venga accolto positivamente, giacché le numerose criticità del sistema attuale sono da troppo tempo sotto gli occhi di tutti, non è possibile lasciarsi andare a facili entusiasmi. Infatti, la proposta, che come noto è soltanto l'ultima di una serie che si sono susseguite negli anni, non frena le perplessità che hanno accompagnato i numerosi precedenti sia sotto il profilo sostanziale sia sotto quello procedurale. Sotto il profilo sostanziale, va rilevato che, pur di venire incontro alle esigenze di tutti, la Commissione ha ridimensionato le lungimiranti riforme annunciate a fine 2019 ed i numerosi compromessi che ha dovuto accettare influiscono sul risultato finale che si presenta come un deludente *patchwork* di misure poco organiche ed incomplete. Di talché, il Patto finisce per non soddisfare nessuno, lasciando irrisolti – come si dirà – i principali nodi problematici.

Sotto il profilo procedurale, è lecito nutrire dubbi sul superamento dell'opposizione di taluni Stati in fase di approvazione delle diverse misure contenute nel Patto. Il risultato non è scontato poiché, se la necessità di riformare la disciplina vigente in materia di immigrazione e asilo è ampiamente condivisa⁵, frizioni e dubbi restano sul *quid* e sul *quomodo*, anche alla luce delle fallimentari forme di redistribuzione sperimentate a seguito dei vani tentativi di trovare un accordo, quali la ricollocazione dall'Italia e dalla Grecia nel 2016 e 2017 e, negli ultimi due anni, degli accordi di redistribuzione *ad hoc*. A ciò si aggiunga che, durante la pandemia di Covid-19, la posizione del governo turco ha reso evidente l'insostenibilità della politica di esternalizzazione delle frontiere e della gestione dei migranti, esemplificata proprio dall'accordo UE/Turchia, del 2016⁶, e molti

⁵ In dottrina, per tutti, B. NASCIMBENE, *Refugees, the European Union and the "Dublin system". The Reasons for a Crisis*, in *European Papers*, vol. 1, n. 1, 2016, p. 101 ss.; C. FAVILLI, *L'Unione che protegge e l'Unione che respinge. Progressi, contraddizioni e paradossi del sistema europeo di asilo*, in *Questione giustizia*, n. 2, 2018, p. 28 ss. Sia inoltre consentito rinviare a P. DE PASQUALE, *Verso la refusione del regolamento "Dublino III"*, in *Studi sull'integrazione europea*, vol. XIII, n. 2, 2018, p. 267 ss.

⁶ Per una panoramica più ampia sullo scenario turco, v. A. ADINOLFI, *Alcune riflessioni sulla reazione dell'Unione europea alle violazioni dei diritti umani in Turchia e sui possibili strumenti di contrasto*, in E. TRIGGIANI, F. CHERUBINI, I. INGRAVALLO, E. NALIN, R. VIRZO (a

Stati membri hanno imposto misure molto restrittive su arrivi e accesso all'asilo, finanche alzando muri e barriere di filo spinato, così paralizzando la fragile cooperazione in ambito di redistribuzione e ritorno dei migranti.

Pertanto, la consapevolezza che il sistema attuale sia inadeguato non è accompagnata dalla volontà di superare le enormi divergenze fra gli Stati membri che da anni bloccano ogni tentativo di riforma. Il nodo più difficile da sciogliere è (e resta anche alla luce del Nuovo Patto) la redistribuzione dei richiedenti asilo, considerata indispensabile dai Paesi di primo arrivo (Cipro, Grecia, Spagna, Italia e Malta), ma avversata in tutti i modi dai Paesi del gruppo di Visegrád (Polonia, Repubblica Ceca, Ungheria, Slovacchia)⁷ e da Estonia, Lettonia e Slovenia.

Seppure inserita in un contesto poco promettente, la proposta in esame va comunque salutata con favore. Soprattutto perché prova (almeno a parole) a cambiare la *ratio* che finora ha ispirato le varie riforme. Essa poggia su una solidarietà "di fatto"⁸ di cui dovrebbero beneficiare i Paesi più esposti; una solidarietà cioè che non dovrebbe più sostanzarsi in un concetto carico di bei, ma fumosi propositi⁹, trasformandosi invece in azioni concordate e

cura di), *Dialoghi con Ugo Villani*, vol. I, Bari, 2017, p. 223 ss.

⁷ In particolare, v. la *Joint Statement on Migration* del 15 febbraio 2016 in occasione del 25esimo anniversario del Gruppo, in *visegradgroup.eu*: "[The Prime Ministers] expressed their full support for measures adopted at the European Union level with the aim of a more effective protection of the external borders, including reinforced cooperation with third countries while repeating their negative stance on automatic permanent relocation mechanism" (corsivo aggiunto).

⁸ Così nella Dichiarazione Schuman del 9 maggio 1950.

⁹ Sul punto, cfr. le conclusioni dell'avv. gen. Sharpston, del 31 ottobre 2019, alle cause riunite C-715/17, C-718/17 e C-719/17, *Commissione c. Polonia, Ungheria e Repubblica ceca (Mécanisme temporaire de relocalisation de demandeurs de protection internationale)*, punti 253-255: "La solidarietà è la linfa vitale del progetto europeo. Attraverso la loro partecipazione a tale progetto e la cittadinanza dell'Unione, gli Stati membri e i loro cittadini possiedono obblighi e benefici, doveri e diritti. In seno al «demos» europeo, la condivisione non equivale ad esaminare i trattati e il diritto derivato per verificare che cosa si può rivendicare. Essa esige anche l'assunzione di responsabilità collettive nonché oneri (sì, oneri) per promuovere il bene comune. Rispettare le «regole del club» e fare la propria parte nella solidarietà con gli altri colleghi europei non possono fondarsi su un'avara analisi costi-benefici sul modello (ahimè noto, proveniente dalla retorica dei sostenitori della Brexit) di «quanto mi costa esattamente l'Unione a settimana e quali vantaggi personali ne traggo?» Tale egocentrismo è un tradimento della visione dei padri fondatori di un continente pacifico e prospero. È l'antitesi dell'essere uno Stato membro leale e dell'essere degno, in quanto individuo, di una cittadinanza europea condivisa. Affinché il progetto europeo prosperi e prosegua, dobbiamo tutti fare meglio di così. Permettetemi di concludere ricordando una vecchia storia della tradizione ebraica che merita una diffusione più ampia. Un gruppo di uomini viaggiano insieme su una barca. Improvvisamente, uno di loro estrae una trivella e inizia a forare lo scafo sotto di sé. I suoi compagni protestano: «Perché lo stai facendo?», gridano. «Di cosa vi state lamentando?», risponde, «Non sto forse forando lo scafo sotto il mio sedile?». «Certo», rispondono i compagni, «Ma entrerà acqua e affonderà la barca con tutti noi a bordo»".

convergenti messe in campo nel rispetto di esigenze e tempi precisi¹⁰. Al riguardo, la Commissione ha stabilito che la solidarietà deve essere basata principalmente, ma non esclusivamente, sulla redistribuzione dei richiedenti asilo all'interno del territorio dell'Unione europea, così da prendere le distanze dal fallimentare modello di quote obbligatorie introdotto nel 2015 e nel frattempo definitivamente ritirato¹¹. Ed in tale ottica ha adottato un approccio integrato e coordinato che, mediante un sistema di regole chiare ed eque, dovrebbe superare le profonde differenze nella gestione dei massicci flussi migratori ed evitare il ricorso a soluzioni occasionali e poco lungimiranti.

Ad illustrare le linee ed i principi del Nuovo Patto è dedicata la presente analisi che intende essere un commento "a caldo", specificamente della comunicazione della Commissione sul "Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo", rimarcando le novità introdotte senza trattare gli aspetti peculiari che saranno oggetto di specifici interventi di questo *focus*.

2. La comunicazione ha un valore politico e programmatico di cinque anni ed ha l'ambiziosa pretesa di ridisegnare il sistema comune di asilo, articolandolo su due pilastri¹². Nello specifico, il primo è dedicato alla dimensione esterna. In tale ambito convergono tanto le procedure dirette a rendere più spedito l'esame delle domande dei richiedenti asilo, quanto le azioni volte a promuovere ed incoraggiare gli accordi con i Paesi di origine e di transito ed a gestire meglio la frontiera esterna dell'Unione, grazie anche alla nuova guardia di frontiera e costiera europea. Il secondo è il sistema di solidarietà permanente ed effettivo per il ricollocamento e/o il rimpatrio dei profughi arrivati nell'Unione. I due pilastri sono rafforzati da una serie di misure accessorie dirette a definire e perfezionare l'intera struttura¹³.

Più in particolare, la disciplina relativa alla dimensione esterna¹⁴

¹⁰ In questa direzione, G. MORGESE, *La solidarietà tra gli Stati membri dell'Unione europea in materia di immigrazione e asilo*, Bari, 2018, *passim*; dello stesso autore si veda anche il contributo in questo *focus*. Cfr. altresì L. MARIN, *Governing Asylum with (or without) Solidarity? The Difficult Path of Relocation Schemes, Between Enforcement and Contestation*, in *fsjeurostudies.eu*, n. 1, 2019, p. 55 ss.

¹¹ Cfr. la sentenza della Corte di giustizia *Slovacchia e Ungheria c. Consiglio* (6 settembre 2017, cause riunite C-643/15 e C-647/15): «(...) il numero poco elevato di ricollocazioni effettuate a tutt'oggi in applicazione della decisione impugnata può spiegarsi con un insieme di elementi che il Consiglio non poteva prevedere al momento dell'adozione di quest'ultima, tra cui, in particolare, la mancanza di cooperazione di alcuni Stati membri» (punto 223).

¹² È stato rappresentato dal vicepresidente della Commissione, Margaritis Schinas, come una "casa di tre piani".

¹³ Un sistema simile di ricollocamento per quote era previsto dal precedente patto, l'Agenda europea per le migrazioni del 2015, ma l'adesione al sistema era su base volontaria e dopo due anni il sistema è stato abbandonato.

¹⁴ Punto 2.1. della comunicazione.

definisce un meccanismo complesso e fluido che combina processi attualmente distinti. La prima fase è caratterizzata da uno *screening* pre-ingresso¹⁵ (identificazione, controlli sanitari e di sicurezza, presa delle impronte digitali e registrazione sul database Eurodac) di tutte le persone che attraversano le frontiere esterne dell'Unione senza autorizzazione o che sono sbarcate in seguito ad un'operazione di ricerca e soccorso¹⁶. Invero, gli Stati membri sono tenuti ad effettuare gli accertamenti pre-ingresso anche qualora una persona sfugga ai controlli alla frontiera e venga successivamente identificata nel territorio di altro Stato, in modo da garantire che i controlli siano effettuati per tutti gli arrivi irregolari.

Attraverso lo *screening*, che dovrebbe concludersi entro 5 giorni dal fermo in zona di confine esterno¹⁷, si intende accelerare il processo di determinazione dello *status* di una persona e il tipo di procedura da applicare, così da alleggerire il carico di domande da esaminare mediante la normale procedura di asilo.

La seconda fase del processo vede riunite in un unico strumento legislativo la procedura di asilo e quella di rimpatrio, sia per semplificare la ricollocazione dei richiedenti in un altro Stato membro, dove verrebbe proseguita la procedura, sia per facilitare la procedura di rimpatrio dei migranti la cui domanda è stata respinta. In tale ottica, le domande di asilo che già ad un primo esame manifestino scarse possibilità di essere accettate sarebbero vagliate secondo una procedura accelerata (dodici settimane) e senza richiedere l'ingresso legale del migrante nel territorio dello Stato membro. La "corsia rapida" dovrebbe essere riservata alle richieste presentate da richiedenti che: tentano di ingannare le autorità; provengano da Paesi con bassi tassi di riconoscimento e che con alto grado di probabilità non necessitano di protezione; rappresentino una minaccia per la sicurezza nazionale.

Le domande di asilo presentate alle frontiere esterne non conferirebbero, comunque, un diritto automatico di entrare nel territorio dell'Unione.

Qualora la domanda di asilo fosse respinta alla frontiera sarebbe subito avviata quella di rimpatrio, in modo tale da eliminare i rischi di spostamenti non autorizzati; mentre per gli altri migranti continuerebbe ad essere applicata la normale procedura di asilo¹⁸.

¹⁵ Cfr. il lavoro di G. CAGGIANO in questo *focus*.

¹⁶ COM (2020) 612 final.

¹⁷ Art. 6 della relativa proposta.

¹⁸ Qualora la domanda di protezione internazionale venga respinta, il richiedente asilo ha diritto a non essere rimpatriato fino all'esito del riesame eventualmente richiesto. A tal proposito, in una causa ancora pendente dinanzi alla Corte (C-808/18, *Commissione/Ungheria - Accueil des demandeurs de protection international*; conclusioni Pikamäe del 25 giugno

La procedura di frontiera sarebbe, dunque, obbligatoria soltanto in casi limitati e ad esclusione delle domande presentate da minori non accompagnati e da famiglie con minori di età inferiore ai 12 anni, a meno che venissero in rilievo esigenze di sicurezza o di particolare vulnerabilità. In ogni caso, le decisioni, emesse all'esito della procedura di frontiera, riguarderebbero semplicemente l'ammissibilità della domanda, in quanto la valutazione nel merito sarebbe riservata alla procedura accelerata ed a quella ordinaria.

Tanto la procedura accelerata quanto quella ordinaria dovrebbero comunque rispettare le garanzie necessarie ad assicurare che ogni persona abbia una valutazione individuale e che non vi siano violazioni del principio di *non refoulement* o dei diritti fondamentali, accordando particolare riguardo ai minori ed ai soggetti vulnerabili¹⁹.

La nuova disciplina viene completata dalla proposta di maggiore armonizzazione dei concetti di "Paese di origine sicuro" e "Paese terzo sicuro" attraverso elenchi elaborati dall'Unione.

Di rilievo per il rafforzamento della dimensione esterna è poi la promozione di partenariati studiati su misura con i Paesi terzi per collaborare alla gestione del traffico di migranti ed all'effettiva attuazione degli accordi e delle intese di riammissione. Inoltre, la Commissione ha annunciato la predisposizione di un documento avente ad oggetto il "ciclo politico e di attuazione strategico pluriennale"; tale documento dovrebbe essere presentato nel primo semestre del 2021. Si tratta di un quadro unificato di orientamenti strategici rivolto a tutti i soggetti coinvolti nel settore della gestione delle frontiere e dei rimpatri, al fine di incentivare una pianificazione interconnessa ed uno stretto collegamento tra la strategia tecnica e operativa predisposta da Frontex e quelle degli Stati membri.

La gestione delle frontiere esterne potrà, infine, avvantaggiarsi di un corpo permanente della guardia di frontiera e costiera europea, il cui impiego è previsto a partire dal 1° gennaio 2021.

3. La comunicazione delinea altresì il quadro comune per la solidarietà e la condivisione della responsabilità; sulla relativa proposta di regolamento²⁰, che andrà a sostituire il vigente "Dublino III", la Commissione auspica che si raggiunga un accordo entro la fine del 2020.

2020), la Commissione lamenta la mancanza, nella disciplina ungherese, dell'effetto sospensivo automatico del ricorso di riesame rispetto alla procedura di rimpatrio.

¹⁹ Punto 2.4. della comunicazione sul nuovo Patto. Cfr. comunicazione sulla protezione dei minori migranti, del 12 aprile 2017, che raccomanda una serie completa di misure per rafforzare la protezione dei minori in ogni fase del processo migratorio, COM (2017) 211.

²⁰ COM (2020) 610 def.

Quantunque il principio del primo Paese di ingresso resti (purtroppo!) inalterato²¹, viene introdotto, nell'identificazione del Paese che deve prendere in esame la domanda, accanto ai ben noti criteri gerarchici, il possesso di titoli di studio ottenuti nello Stato membro e viene estesa l'accezione di familiari per i quali può essere richiesto il ricongiungimento. Peraltro, il Paese di primo ingresso è riconosciuto responsabile anche nei confronti di coloro i quali siano sbarcati a seguito di un'operazione di salvataggio e non siano ricollocati in altro Stato. La responsabilità rimane in capo a tale Stato per tre anni e non più per soli 12 mesi, nel chiaro tentativo di scoraggiare i movimenti secondari.

Il criterio del Paese di primo ingresso è compensato dal nuovo meccanismo di solidarietà che – almeno nelle intenzioni – intende definire i principi e le strutture necessari per un approccio integrato alla politica di migrazione e asilo e per garantire un'equa condivisione delle responsabilità. Vale a dire, come stabilito dall'art. 80 TFUE e chiarito dalla Corte di giustizia, che tutti gli Stati membri sono *obbligati* a contribuire effettivamente e adeguatamente alla gestione dei migranti irregolari²².

²¹ Su tale principio, v. G. CAGGIANO, *L'insostenibile onere della gestione delle frontiere esterne e della competenza di "Paese di primo ingresso" per gli Stati frontalieri nel mediterraneo*, in *Gli Stranieri*, n. 3, 2011, p. 45 ss.

²² Sentenza *Slovacchia e Ungheria c. Consiglio*, cit., punto 29; sentenza *Commissione c. Polonia, Ungheria e Repubblica ceca* (2 aprile 2020), cit., punti 80, 97, 180 e 181. Per un commento alle due pronunce che pone in risalto il dovere di solidarietà, v., rispettivamente, A. CIRCOLO, *Il principio di solidarietà tra impegno volontario e obbligo giuridico. La pronuncia della Corte di giustizia (GS) nel caso Slovacchia e Ungheria c. Consiglio*, in *DPCE online*, vol. 34, n. 1, 2018, p. 197 ss. e E. COLOMBO, *Il meccanismo di ricollocazione dei richiedenti asilo davanti alla Corte di giustizia: spunti di riflessione per il legislatore dell'Unione*, in *rivista.eurojus.it*, n. 2, 2020, p. 67 ss., spec. P. 84 ss. Cfr. anche S. PENASA, *La relocation delle persone richiedenti asilo: un sistema legittimo, giustificato e ... inattuato? Brevi riflessioni sulla sentenza Slovacchia e Ungheria c. Consiglio*, in *DPCE online*, vol. 31, n. 3, 2017, p. 735 ss.; ID., *Sovranità nazionali e Rule of Law europea: il bilanciamento sta nelle procedure? Riflessioni a margine della sentenza Commissione c. Polonia, Ungheria e Repubblica Ceca*, in *diritticomparati.it*, 2020, p. 1 ss.; L. RIZZA, *Obbligo di solidarietà e perdita di valori (Nota a sentenza Corte di giustizia UE, Grande Sezione, 6 settembre 2017, cause riunite C-643/15 e C647/15, caso Repubblica slovacca e Ungheria c. Consiglio dell'Unione europea)*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 2, 2018, p. 1 ss.; A. NATO, *La sentenza Commissione c. Polonia, Ungheria e Repubblica Ceca: sovranisti alla prova del meccanismo di ricollocazione dei richiedenti protezione internazionale*, in *diritticomparati.it*, 2020, p. 1 ss. Seppur in un contesto differente rispetto a quello della politica di asilo e di immigrazione, l'*obbligo* di solidarietà era già stato affermato dalla Corte in una decisione risalente: "(...) nel consentire agli Stati membri di trarre vantaggio dalla Comunità, il Trattato impone loro l'obbligo di osservarne le norme. Il fatto che uno Stato, in considerazione dei propri interessi nazionali, rompa unilateralmente l'equilibrio tra i vantaggi e gli oneri derivanti dalla sua appartenenza alla Comunità, lede l'uguaglianza degli Stati membri dinanzi al diritto [dell'Unione] e determina discriminazioni a carico dei loro cittadini (...); questo venir meno ai doveri di solidarietà accettati dagli Stati membri con la loro adesione alla Comunità scuote dalle fondamenta l'ordinamento giuridico [dell'Unione]" (sentenza della Corte di giustizia del 7 febbraio 1973, causa 39/72, *Commissione c. Italia*, punti 24 e 25; v.

Nel dettaglio, il nuovo sistema prevede che gli Stati membri, sulla base di quote prestabilite in funzione del PIL (50%) e della popolazione (50%), possano decidere di ricollocare sul proprio territorio il migrante irregolare arrivato nel Paese che chiede solidarietà; oppure provvedere al suo rimpatrio (*return sponsorship*), qualora sia stato già accertato che non possa beneficiare della protezione internazionale; o, ancora, migliorare le capacità di accoglienza dello Stato sotto pressione ovvero contribuire al rafforzamento delle condizioni di accoglienza.

Il meccanismo è destinato ad essere applicato su base volontaria nelle situazioni normali, diventando obbligatorio nelle situazioni conseguenti lo sbarco di migranti in un porto dell'Unione dopo operazioni di ricerca e soccorso in mare; nell'ipotesi in cui il sistema di gestione di uno Stato membro sia posto sotto forte pressione a causa di flussi massicci; nelle situazioni dovute a gravi crisi in Paesi terzi (ad es. guerra civile). In questi casi, lo Stato membro può chiedere l'attivazione del meccanismo di solidarietà alla Commissione che, valutata la necessità, può indicare il numero di migranti irregolari che devono essere redistribuiti.

Nondimeno, è bene sottolinearlo, la redistribuzione non è obbligatoria e, quantunque tutti gli Stati membri debbano contribuire alla ricollocazione e/o alle sponsorizzazioni di rimpatrio, questi avranno la possibilità di decidere se e in quale misura condividere gli sforzi. Difatti, ogni Stato può decidere se fornire il sostegno necessario allo Stato membro sotto pressione per rimpatriare rapidamente coloro che non hanno diritto di soggiorno, oppure assumersi la completa responsabilità dell'immigrato irregolare, accogliendo sul proprio territorio i migranti ricollocati dallo Stato in difficoltà ovvero utilizzare le altre forme di solidarietà. Gli Stati possono anche decidere di combinare gli interventi, ma sempre nel rispetto della quota assegnata. Qualora la Commissione dovesse riscontrare che non sia stato raggiunto almeno il 70% della quota stabilita, potrebbe convocare un "forum della solidarietà" ed imporre ricollocamenti aggiuntivi o, in alternativa, una quota di sponsorizzazioni di rimpatri.

Tenuto conto delle diverse situazioni degli Stati membri e della fluttuazione delle pressioni migratorie, la Commissione propone cioè un sistema di contributi flessibili ed inizialmente su base volontaria (soltanto nelle situazioni di pressione scatterebbe l'obbligatorietà). Si tratta, quindi, di un meccanismo eccessivamente complesso e veicolato da una serie di incognite e condizioni che pongono seri dubbi sulla sua effettiva efficacia e sulla sua reale utilità.

anche la sentenza del 7 febbraio 1979, causa 128/78, *Commissione c. Regno Unito*, punto 12).

4. Numerose sono poi le misure accessorie ed integrative dirette alla definizione del nuovo sistema.

Poiché, come sottolineato, grande importanza è attribuita al potenziamento e all'accelerazione delle procedure di rimpatrio, la Commissione giunge a proporre un "sistema europeo comune per i rimpatri" fondato su strutture più forti all'interno dell'Unione e su una cooperazione più efficace con i Paesi terzi, anche attraverso nuovi incentivi. Tale sistema dovrebbe integrare i rimpatri sponsorizzati, contribuendo alla loro efficace attuazione. Al riguardo, la Commissione ritiene adeguata la proposta del 2018 di rifusione della direttiva rimpatri che potrebbe contribuire a prevenire e a ridurre la fuga e gli spostamenti non autorizzati, utilizzando criteri comuni per valutare singolarmente ogni caso e autorizzando il ricorso al trattenimento per motivi di ordine pubblico e di sicurezza.

Ad ulteriore rafforzamento del sistema di rimpatrio e di riammissione, la Commissione ritiene necessario integrare le strategie nazionali con una loro migliore pianificazione e una maggiore disponibilità di risorse e di infrastrutture per le operazioni. Un ruolo di primo piano è affidato in particolare a Frontex, che dovrebbe diventare a tutti gli effetti il braccio operativo della politica di rimpatrio; ma altresì ad un'apposita struttura di *governance* composta da un coordinatore per il rimpatrio, coadiuvato da una nuova rete ad alto livello per i rimpatri. Il coordinatore dovrebbe fornire il supporto tecnico per riunire i vari aspetti della politica di rimpatrio dell'Unione, basandosi sulle *best practices* degli Stati membri e facilitando la fluida e interconnessa gestione del processo di rimpatrio. Il quadro comune si dovrebbe avvalere di una banca dati aggiornata e maggiormente sviluppata (Eurodac).

Nel contesto delineato assumono rilievo pure la proposta di sviluppare un approccio comune e coordinato delle operazioni di ricerca e soccorso, volta a garantire una continuità nel sostegno e ad evitare che sia necessario ricorrere a soluzioni non sufficientemente adeguate; nonché il nuovo piano d'azione (2021-2025) contro il traffico di migranti diretto a rafforzare la cooperazione delle autorità di contrasto al traffico di migranti, spesso legato anche alla tratta di esseri umani²³. In tale piano d'azione sono coinvolti Europol e il suo Centro europeo contro il traffico di migranti, Frontex, Eurojust e l'Agenzia dell'Unione europea per la formazione delle autorità di

²³ L'assenza di una funzione di "search and rescue" europea era già stata messa in luce da F. ZORZI GIUSTINIANI, *Da Frontex alla Guardia di frontiera e costiera europea: novità in tema di gestione delle frontiere esterne*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 2, 2017, p. 538.

contrasto.

Infine, va ricordata la proposta di potenziare l'interoperabilità dei sistemi informatici per registrare gli arrivi e i richiedenti asilo che dovrebbe coinvolgere in un costante e proficuo "dialogo" tutti i sistemi europei relativi a frontiere, migrazione, sicurezza e giustizia, di modo che nessun controllo possa andar perduto a causa della mancanza di informazioni e tutte le autorità nazionali abbiano a disposizione informazioni complete.

5. A ben vedere, il sistema come ridefinito non rappresenta la rivoluzione copernicana che molti auspicavano. Anzi, quanto fatto era abbastanza prevedibile, considerando il diverso coinvolgimento degli Stati nel fenomeno migratorio e le loro politiche completamente divergenti. Infatti, non va dimenticato che taluni Paesi sono chiamati ad affrontare soltanto il controllo delle frontiere esterne, mentre altri devono costantemente gestire arrivi su vasta scala via terra o via mare o centri di accoglienza sovraffollati, ed altri ancora sono investiti da movimenti non autorizzati di migranti sul loro territorio. Cosicché, il compromesso che la Commissione ha dovuto accettare – dopo approfondite consultazioni con il Parlamento europeo, gli Stati membri, la società civile, le parti sociali e le imprese – garantisce un equilibrio tra le diverse prospettive nazionali, ma nella sostanza finisce per accordare semplicemente una maggiore attenzione al rafforzamento dei controlli ed alla limitazione degli ingressi e dei movimenti secondari, non risolvendo in alcun modo il nodo fondamentale dei Paesi di primo arrivo. Insomma, è ben chiaro come la condivisione delle responsabilità non si sia tradotta in solide misure dirette a migliorare e potenziare l'accoglienza ma semplicemente nella gestione dei rimpatri e nell'esplicita volontà di disincentivare gli arrivi, soprattutto dei migranti provenienti da Paesi con un basso tasso di riconoscimento.

Altri e numerosi sono i punti di debolezza del nuovo sistema. In primo luogo, il carattere volontario del meccanismo di solidarietà e l'assenza di una previsione di ricollocamento automatico ed obbligatorio e di sanzioni (qualsiasi fosse la tipologia) da imporre agli Stati che dovessero sottrarsi al meccanismo cristallizzano il concetto di solidarietà in uno obbligo "soft"; ovvero in un obbligo che si può decidere di disattendere senza incorrere in alcuna conseguenza giuridicamente rilevante²⁴.

²⁴ In contrasto con quanto affermato dallo stesso presidente Von Der Leyen nel discorso sullo stato dell'Unione (16 settembre 2020, in *ec.europa.eu*): "Adotteremo un approccio umano e umanitario. Salvare vite in mare non è un'opzione. E quei paesi che assolvono i loro doveri giuridici e morali o sono più esposti di altri devono poter contare sulla solidarietà di tutta l'Unione europea. (...). Tutti devono farsi avanti e assumersi la propria responsabilità".

In secondo luogo, lascia perplessi il mancato rafforzamento dei canali di ingresso regolari (sebbene espressamente annunciato), destinato a ridimensionare anche le novità più significative. Difatti, non è necessaria la sfera di cristallo per prevedere che, pure per questo motivo, l'afflusso di richiedenti asilo non diminuirà e continuerà a gravare con oneri eccessivi su pochi Stati membri, poiché – come evidenziato – il principio del Paese di primo ingresso non è stato modificato, lasciando in sostanza il regolamento Dublino intatto, se non fosse per la denominazione novellata in “regolamento per la gestione dell’immigrazioni e asilo”. Si tratta di un elemento di grande fragilità del sistema che, tra l’altro, mal si concilia con l’intenzione di rafforzare i reinsediamenti da Paesi terzi (*resettlements*) e con il *talent partnerships* finalizzato ad attirare talenti per il mercato del lavoro nell’Unione.

In terzo luogo, non convince la procedura di *pre-screening* che, da un lato, costituirebbe un ulteriore aggravio delle responsabilità degli Stati di primo arrivo ed un allungamento del periodo di permanenza dei migranti negli *hotspot*; dall’altro, attribuirebbe loro un eccessivo margine di discrezionalità. Inoltre, sembra che tale procedura difficilmente possa coniugarsi con il rispetto dei diritti fondamentali della persona, ed in particolare con il principio di effettività, giacché i tempi brevissimi previsti per il suo espletamento (cinque giorni) non permetterebbero un attento esame delle domande di asilo, nella maggior parte dei casi presentate da persone che necessitano di assistenza legale e di un traduttore che le affianchi costantemente.

Pur tuttavia, tra le numerose ombre che si allungano sul nuovo Patto, va accolta con interesse la proposta di un programma di preparazione e di risposta alle crisi nel settore delle migrazioni. L’approccio dovrebbe favorire il passaggio da un sistema basato su strumenti tipici di reazione ad uno che avrebbe il suo punto di forza nella prevenzione e nell’anticipazione. In tale prospettiva, il programma riunirebbe gli strumenti di gestione delle crisi esistenti e definirebbe misure e protocolli istituzionali, operativi e finanziari necessari a garantire la preparazione, sia a livello dell’Unione sia nazionale, attraverso un costante monitoraggio della capacità di resilienza degli Stati membri.

Più in particolare, in situazioni di grave crisi, che rischiano di sovraccaricare i sistemi di asilo e migrazione nazionali, si potrebbe derogare temporaneamente alle normali procedure, pur garantendo il rispetto dei diritti fondamentali e del principio di non respingimento, ricorrendo a misure temporanee e straordinarie necessarie per far fronte alle difficoltà ed ai pericoli. Sarebbe possibile cioè concedere lo *status* di protezione immediata

e richiedere l'attivazione del meccanismo di solidarietà, ma anche imporre l'obbligo di ricollocazione ai richiedenti e ai beneficiari di protezione immediata, nonché quello dei rimpatri sponsorizzati. Una sorta di protezione sussidiaria potrebbe poi essere concessa a gruppi predefiniti di persone (ad esempio, a persone esposte a rischi di violenza nel Paese d'origine).

Al di là dell'apprezzamento di tale proposta, sia consentito osservare che la consapevolezza del vorticoso moltiplicarsi situazioni richiedenti un diritto dell'emergenza (il riferimento è soprattutto alla pandemia di Covid-19) dovrebbe spingere a valutare l'introduzione, attraverso la procedura di revisione dei Trattati, di una regolamentazione dettagliata e precisa che si applichi ad ogni situazione di rischio²⁵. Si potrebbe cioè convergere sull'opportunità di ridisegnare una disciplina avente ad oggetto le emergenze più definita e snella, che legittimi poteri affidati alla Commissione, nelle ipotesi in cui la minaccia all'ordine pubblico, alla pubblica sicurezza o alla sanità rendesse necessarie misure eccezionali e sempreché tali misure fossero funzionali (*rectius* proporzionate) a porre rimedio al problema. In tali casi, all'Unione dovrebbe essere assegnato il ruolo di guida nell'elaborazione di una strategia coordinata e sicura che si fondi sui principi di analisi del rischio e di precauzione e che comporterebbe una regolamentazione veloce e anticipatoria dei problemi legati ai diversi fenomeni. Una strategia che diverrebbe operativa grazie alle apposite strutture predisposte a livello nazionale e dell'Unione²⁶ e che potrebbe scongiurare l'adozione di provvedimenti, da parte degli Stati membri, discutibili sotto il profilo della violazione dei diritti umani, del diritto dell'Unione e di quello internazionale.

Nondimeno, va rilevato che il Nuovo Patto rappresenta soltanto l'ennesimo "primo" passo di un cammino che si prefigura lungo ed irto di ostacoli. Basti considerare che la commissione LIBE (Commissione per le Libertà civili, la giustizia e gli affari interni) ha mosso, all'indomani della presentazione, aspre critiche e non meno dure sono state le dichiarazioni di molti Paesi, noti per la loro avversione alla condivisione del problema migratorio. Con molta probabilità si andrà incontro ad un "compromesso del compromesso", con ulteriore allontanamento dallo spirito di solidarietà e

²⁵ Sul punto, sia consentito rimandare a P. DE PASQUALE, *Le competenze dell'Unione europea in materia di sanità pubblica e la pandemia di Covid-19*, in *DPCE online*, n. 2, 2020, p. 2307; P. DE PASQUALE, G. FIENGO, *Brevi note sulla gestione dell'emergenza sanitaria nell'Unione europea*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, vol. XXX, nn. 1-2, 2020, p. 50.

²⁶ Per far fronte a questo aspetto, si auspica la trasformazione dell'EASO da un'agenzia di sostegno dell'UE a una vera e propria agenzia dell'Unione europea per l'asilo (EUAA). La creazione dell'EUAA è bloccata dal 2016 al livello dell'iniziativa (Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Union Agency for Asylum and repealing Regulation (EU) No 439/2010, 4 May 2016, COM (2016) 271 final).

dalla predisposizione di efficaci meccanismi di assistenza agli Stati su cui gravano maggiori responsabilità nell'attuazione della politica di asilo e migrazione²⁷.

²⁷ Non meraviglierebbe – e non sarebbe la prima volta – se il Consiglio europeo intervenisse a mitigare gli effetti delle proposte della Commissione. Sull'utilizzo e sulla relativa legittimità del metodo intergovernativo nella politica migratoria, P. MORI, *Le politiche relative all'asilo e all'immigrazione tra garanzie giurisdizionali e ragioni della politica*, in *Il diritto dell'Unione europea*, n. 1, 2016, pp. 108-110.

ABSTRACT

Il Patto sull'immigrazione e l'asilo: più ombre che luci

Atteso oramai da tempo, il Nuovo Patto per la migrazione e l'asilo sembra accontentare tutti e nessuno. Il pacchetto di riforme, destinato a modificare l'attuale sistema di gestione della politica migratoria dell'Unione, risolve solo in parte le criticità emerse con il fallimento – sotto gli occhi di tutti – del modello di Dublino.

The New Pact for Migration and Asylum: more shadows than lights

The New Pact for Migration and Asylum, which was long overdue, seems to please everyone and no one. The reform package, designed to change the current management system of the EU migration policy, resolves just partially the critical issues that emerged with the failure - in the eyes of everyone - of the Dublin model.