



Una rilettura di alcune misure del Patto sulle migrazioni alla luce della sussidiarietà: il valore aggiunto europeo come utopia?

Luisa Marin*

SOMMARIO: 1. Il nuovo Patto sulle migrazioni e l’asilo nel suo contesto: verso una progressiva diluizione del significato giuridico dello Spazio di Libertà, Sicurezza e Giustizia? - 2. Le proposte della Commissione: lo screening preliminare all’ingresso. - 3. La nuova proposta di regolamento sulle procedure di frontiera, tra ambizione e realtà. - 4. La sponsorizzazione dei rimpatri ed il miraggio della solidarietà inter-statale: uscita dalla porta, potrà davvero rientrare dalla finestra? - 5. Le misure del Patto ed il loro valore aggiunto (europeo).

* Marie Skłodowska-Curie Individual Fellow, Istituto Universitario europeo. Questo scritto si sviluppa all’interno di un progetto che ha ricevuto un finanziamento dal programma Horizon 2020 dell’UE, Marie Skłodowska-Curie grant agreement N. 891762. Esso rappresenta unicamente le opinioni dell’Autore e non esprime in alcun modo la posizione dell’Istituzione finanziatrice. Una bozza di questo lavoro è stata presentata alla Commissione XIV – Politiche sull’Unione europea - del Senato della Repubblica, durante un *webinar* tenutosi nel dicembre 2020 ed organizzato insieme alla Prof.ssa E. Pistoia, con interventi dei Prof. M. Borraccetti, B. Boschetti, E. Pistoia, M. Savino e della sottoscritta.

1. Nel presentare il suo nuovo Patto sulle migrazioni e l'asilo del 23 settembre 2020, la Commissione ne ha sottolineato gli elementi di novità¹. Nonostante vi siano effettivamente dei tentativi di creare uno sblocco a situazioni di stallo politico, sono in verità preponderanti gli elementi di continuità rispetto al passato², e di consolidamento di trend esistenti e già in atto³: è il caso delle politiche di esternalizzazione dei controlli sui confini e sulle migrazioni⁴.

Su questo fronte il nuovo Patto non solo riprende le politiche di esternalizzazione⁵, ma in qualche modo le sviluppa, proponendo diverse misure che sembrano rispondere ad un disegno finale mirante a diminuire la rilevanza giuridica dell'ingresso nel territorio europeo dei migranti e dei richiedenti protezione internazionale.

Questo avviene in vari modi: in primis, tramite il consolidamento della "finzione di non ingresso", prevista dalla Germania in risposta alla crisi dei rifugiati del 2015-2016⁶; in secondo luogo, consolidando la scissione in termini giuridici fra la presenza sul territorio e l'accesso al sistema dell'asilo, che dovrà essere condizionato ad un filtro al momento dell'ingresso alle frontiere.

Nel Patto, le frontiere degli Stati membri vengono caricate di nuovi significati e funzioni, nel tentativo di creare un sistema di controllo delle migrazioni più efficiente. I confini assumono, oltre ad una funzione di blocco, anche il ruolo di filtro e di identificazione di diverse categorie di migranti da indirizzare verso regimi giuridici diversi e con diverse garanzie procedurali.

¹ European Commission, 'A fresh start on migration: Building confidence and striking a new balance between responsibility and solidarity', Press Release, 23.9.2020, ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_1706 ;

² D. THYM, *European Realpolitik: Legislative Uncertainties and Operational Pitfalls of the 'New' Pact on Migration and Asylum*, in *EU Immigration and Asylum Law Blog*, 28.9.2020.

³ Il consolidamento delle tendenze in corso riguarda l'esternalizzazione delle pratiche di controllo delle migrazioni e delle frontiere, il ricorso alle tecnologie nei sistemi di controllo (ulteriore sviluppo di Eurodac, completamento del percorso verso la piena interoperabilità tra i sistemi e database), ed anche il rafforzamento del ruolo dell'esecutivo europeo, attraverso una maggiore gestione congiunta delle politiche grazie al coinvolgimento delle agenzie europee: queste sono tutte politiche che trovano nel Patto un consolidamento.

⁴ J.-P. CASSARINO, L. MARIN, *The New Pact on Migration and Asylum: Turning European Union Territory into a non-Territory*, in *EuLawAnalysis*, 30.11.2020, eulawanalysis.blogspot.com/2020/11/the-new-pact-on-migration-and-asylum.html

⁵ B. RYAN, V. MITSILEGAS (eds.), *Extraterritorial Immigration Control. Legal Challenges*, Brill, 2010; see also M. CREMONA, J. MONAR, S. POLI, *The External Dimension of the Area of Freedom, Security and Justice*, Bruxelles, 2011; E. GUILD, S. CARRERA, T. BALZACQ, *The Changing Dynamics of Security in an Enlarged European Union*, CEPS Challenge Programme, Research Paper n°. 12, 2008.

⁶ K. SODERSTROM, *Flexible borders: The fiction of non-entry and asylum seekers in Germany*, in *The Comparative Network on Refugee Externalisation Policies (CONREP) blog*, 17.7.2019.

Questo *post* si concentra sulle seguenti misure: le proposte di regolamento sullo *screening* pre-ingresso⁷, quella sulle nuove procedure di frontiera⁸ e, in misura limitata, sul meccanismo della sponsorizzazione dei rimpatri⁹. Queste misure, come si vedrà, vanno nella direzione di negare il significato-giuridico della presenza fisica della persona migrante sul territorio dello Stato, in particolare l'accesso ad un sistema giuridico governato dalla *rule of law*.

Il diritto dell'UE da sempre riconosce una certa discrezionalità agli Stati, sia nell'ambito del controllo delle frontiere che nel contesto delle procedure di asilo. Si pensi, ad esempio, alla nozione di ordine pubblico e di sicurezza interna, *ex art. 72 TFUE*, che la Corte di Giustizia ha interpretato in modo non univoco, con riferimento ai cittadini di Paesi terzi¹⁰. Si pensi altresì al diritto ad un ricorso giurisdizionale effettivo, che la Corte di Giustizia interpreta in modo più restrittivo nel contesto del diritto di asilo¹¹. È pertanto legittimo sostenere che il diritto dell'Unione protegga l'individuo in modo diverso a seconda delle sue 'caratteristiche giuridiche'¹². Nelle proposte del Patto, la Commissione interviene nella direzione di consolidare sviluppi critici dell'evoluzione del diritto dell'Unione proprio sul territorio degli Stati membri.

Questa tendenza va ascritta nel contesto complessivo delle politiche dell'Unione europea e degli Stati Membri, che da quasi due decenni hanno cercato la cooperazione con Stati terzi attraverso politiche di

⁷ Commissione europea, proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che introduce accertamenti nei confronti dei cittadini di paesi terzi alle frontiere esterne e modifica i regolamenti (CE) n. 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 e (UE) 2019/817 (di seguito: proposta di regolamento sullo screening), COM (2020) 612 fin., del 23 settembre 2020.

⁸ Commissione europea, proposta modificata di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione e abroga la direttiva 2013/32/UE (di seguito: proposta modificata di regolamento procedure), COM (2020) 611 fin., del 23 settembre 2020.

⁹ Commissione europea, proposta modificata di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sulla gestione dell'asilo e della migrazione e che modifica la direttiva 2003/109/CE del Consiglio e la proposta di regolamento (UE) XXX/XXX [Fondo Asilo e migrazione] (di seguito: proposta regolamento gestione asilo e migrazione), COM (2020) 610 fin., del 23 settembre 2020.

¹⁰ M. SAVINO, *On Failed Relocation and Would-be Leviathans: Towards the New Pact on Migration and Asylum*, in *ADiMblog*, Case Law Commentary, luglio 2020.

¹¹ C. FAVILLI, *Armonizzazione dei livelli nazionali e standard di tutela dei diritti fondamentali: il caso del diritto a una tutela giurisdizionale effettiva in materia di asilo*, in AA.VV., *Temi e questioni di diritto dell'Unione europea. Scritti offerti a Claudia Morviducci*, Bari, 2019, p. 688 ss.; G. CAGGIANO, *Il richiedente la protezione internazionale davanti al giudice tra tutela giurisdizionale effettiva e autonomia processuale degli Stati membri dell'Unione europea*, in *Studi sull'integrazione europea*, n. 3. 2019, p. 579.

¹² Conclusioni dell'Avvocato generale Pitruzzella dell'11 luglio 2019, cause riunite C-381/18 e C-382/18, *G.S. (C-381/18) e V.G. (C-382/18) c. Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*, ECLI:EU:C:2019:608.

esternalizzazione¹³. Di recente, l'esternalizzazione si è spinta, anche a seguito della nota sentenza *Hirsi* della Corte europea dei diritti umani¹⁴, a forme di coinvolgimento a vario titolo dei Paesi terzi nella gestione e contenimento del fenomeno migratorio, dalla fornitura di mezzi all'addestramento delle guardie di frontiera¹⁵.

In questo trend si osserva che le politiche europee di contenimento delle migrazioni portano, tra i vari effetti, anche ad una diluizione del significato dello spazio giuridico europeo, in particolare del significato della relazione tra territorio di uno Stato Membro come 'porta di accesso' ad un'Unione che è, oltre che un mercato, anche uno Spazio di Libertà, Sicurezza e Giustizia: questa diluizione è idonea ad incidere sulla natura stessa dell'Unione come comunità di diritto, con specifico riferimento alle frontiere¹⁶.

2. Il primo strumento che si analizza è costituito dalla proposta di regolamento sullo screening pre-ingresso nei confronti dei cittadini di Paesi terzi alle frontiere esterne¹⁷. La proposta prevede accertamenti preliminari che dovrebbero applicarsi a tutti i cittadini di Paesi terzi presenti alla frontiera esterna che non soddisfano le condizioni d'ingresso, o che sono sbarcati a seguito di un'operazione di ricerca e soccorso. In sostanza, lo screening pre-ingresso sarà applicabile a tutte le persone che attraversano le frontiere esterne senza autorizzazione.

Lo scopo dello screening è di accelerare il processo di determinazione dello status dello straniero ed il tipo di procedura da applicare. Più precisamente, lo screening deve effettuare una prima identificazione delle persone, e contribuire a garantire che i cittadini di Paesi terzi interessati siano indirizzati il più presto possibile alle procedure appropriate, evitando così la fuga dopo l'ingresso nel territorio per raggiungere uno Stato diverso da quello di arrivo. In sostanza, lo screening è finalizzato a permettere l'identificazione e la raccolta di dati biometrici, oltre che a svolgere una funzione di filtro e differenziazione nei flussi misti di immigrati economici e richiedenti

¹³ Sulle quali si veda G. CAGGIANO, *Ascesa e caduta della rotta balcanica. Esternalizzazione contro solidarietà per i richiedenti asilo*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2016, p. 221 ss.

¹⁴ Sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo del 23 febbraio 2012 *Hirsi Jamaa e altri c. Italia*, Ricorso n. 27765/09 -

¹⁵ V. MORENO-LAX, M. GIUFFRÈ, *The Rise of Consensual Containment: From 'Contactless Control' to 'Contactless Responsibility' for Forced Migration Flows*, in S. JUSS (ed.), *Research Handbook on International Refugee Law*, Edward Elgar, 2016. See also V. MORENO-LAX, *The Architecture of Functional Jurisdiction: Unpacking Contactless Control - On Public Powers, S.S. and Others v. Italy, and the "Operational Model"*, in *German Law Journal*, 2020, pp. 385 - 416.

¹⁶ Per un'analisi sulle specificità delle frontiere, si veda D. VITIELLO, *Le frontiere esterne dell'Unione europea*, Bari, 2020, p. 225 ss.

¹⁷ Proposta di regolamento sullo screening, COM (2020) 612 final, cit.

protezione internazionale¹⁸. L'obiettivo di limitare i movimenti secondari costituisce l'obiettivo politico principale di tutta la legislazione in materia, per molti Stati dell'Europa settentrionale e centrale.

Nella concezione del Patto, la procedura di screening diventa standard per tutti coloro che hanno attraversato il confine in maniera irregolare, ivi comprese le persone sbarcate a seguito di un'operazione SAR e quelle che richiedono protezione internazionale ai valichi di frontiera esterna o nelle zone di transito. Queste categorie di migranti non potranno entrare nel territorio dello Stato durante lo screening¹⁹, ma saranno trattenute "in luoghi ubicati presso le frontiere esterne o nelle loro vicinanze" (art. 6, par. 1).

Di conseguenza, anche le persone vulnerabili devono essere trattenute in luoghi situati alle frontiere esterne o in loro prossimità, per un periodo di tempo (fino a cinque giorni, che possono diventare al massimo dieci). Viene in sostanza operata una parificazione nello status tra diverse categorie di persone che, lo ripetiamo, hanno come denominatore comune solo l'attraversamento della frontiera in modo non autorizzato. Allo stesso tempo, nonostante in molti casi il migrante sia già fisicamente presente sul territorio²⁰, la proposta introduce una finzione di non ingresso, perché si prevede che le persone non siano autorizzate ad entrare nel territorio di uno Stato (art. 4)²¹.

Inoltre, benché la proposta della Commissione riprenda e sviluppi una procedura già prevista dal Codice Frontiere Schengen²², spetterà in sostanza ai Paesi di primo ingresso di organizzare l' "accoglienza" dei migranti durante lo *screening*, affrontando una procedura più articolata, e quindi più onerosa dal punto di vista organizzativo, rispetto alla prassi precedente. Vi è di più: da un lato, gli Stati sono esortati a limitare la detenzione dei migranti²³; dall'altro, si richiede ai Paesi di primo ingresso di trattenere i migranti ai confini, introducendo nuovi oneri amministrativi e procedurali, ivi compresi gli oneri logistici.

Con la generalizzazione della procedura di *screening*, viene richiesto agli Stati di incrementare pratiche di trattenimento degli stranieri in zone di transito, *hotspot* o contesti simili. Ciò implica un aumento del carico amministrativo ed organizzativo-logistico che questi Paesi già sopportano; oltre ad accrescere la pressione mediatica sui confini.

¹⁸ Proposta di regolamento sullo screening, COM (2020) 612 final, recital 8, p. 17.

¹⁹ Proposta di regolamento sullo screening, COM (2020) 612 final, artt. 3 e 4.

²⁰ Si pensi, ad esempio, a Grecia, Malta, Italia, che hanno molte isole sulle quali i migranti sbarcano.

²¹ Recita l'art. 4, paragrafo 1: "Durante gli accertamenti le persone di cui all'articolo 3, paragrafi 1 e 2, non sono autorizzate a entrare nel territorio di uno Stato membro."

²² D. THYM, *European Realpolitik*, op. cit.

²³ Si veda la proposta modificata di regolamento procedure, COM (2020) 611 final, p. 12, in relazione al rapporto tra trattenimento e diritti fondamentali.

Di ulteriore e maggior rilievo, la garanzia dei diritti fondamentali appare un onere aggiuntivo per le amministrazioni nazionali mentre evanescente è il monitoraggio. Al riguardo, il meccanismo istituito lascia molto, troppo, alla discrezionalità degli Stati membri, senza porre garanzie adeguate per assicurare il rispetto del diritto dell'Unione (art. 7) ivi compresi i diritti fondamentali sanciti nella Carta²⁴, con particolare riferimento all'accesso all'asilo ed al rispetto del principio di *non-refoulement*. L'Agenzia europea per i diritti fondamentali (FRA) è scarsamente coinvolta e, comunque, solo su richiesta degli Stati membri. È difficile ipotizzare che nel precario contesto di frontiera, il debole sistema di monitoraggio previsto possa servire a garantire il rispetto della dignità umana, che è valore fondativo dell'Unione in quanto "comunità di diritto".

Date le ambiguità relative all'attuazione del principio di solidarietà interstatale ed equa condivisione in materia di immigrazione e asilo (art. 80 TFUE), il monitoraggio dei diritti fondamentali si traduce in un onere aggiuntivo per gli Stati maggiormente esposti alla pressione migratoria²⁵. Sia la proposta relativa allo screening che quella relativa alle procedure di frontiera non attivano un contributo sostanziale delle Agenzie dell'Unione²⁶.

Inoltre, non appare evidente che il trattenimento dei migranti nelle aree di frontiera - per lo *screening* e le successive procedure di frontiera - possa essere qualificato come detenzione in senso giuridico, e, se del caso, quale sia il regime giuridico applicabile. In concreto, la situazione costituirà una "detenzione di fatto" (talvolta facilitata dalle peculiarità geografiche, come già avviene nella prassi per le isole della Grecia)²⁷.

In generale, la proposta in parola ripropone una difficile questione giuridica. Al riguardo, la Corte di giustizia si è pronunciata²⁸ su una delle zone di transito ungheresi (Rösztke), decidendo che il regime di trattenimento applicato al loro interno debba essere qualificato come detenzione. Tale interpretazione ha offerto uno standard di protezione superiore a quello offerto dalla stessa Corte europea dei diritti umani²⁹. In particolare, la sentenza *F.M.S.*,

²⁴ L.S. ROSSI, *Stesso valore giuridico dei Trattati? Rango, primato ed effetti diretti della Carta dei Diritti fondamentali dell'Unione europea*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2016, pp. 329 – 356.

²⁵ Sulla solidarietà, si veda G. MORGESE, *La solidarietà tra gli Stati membri dell'Unione europea in materia di immigrazione e asilo*, Bari, 2018.

²⁶ Cfr sul punto, L. TSOURDI, *The New Pact and EU Agencies: an ambivalent approach towards administrative integration*, in *EU Immigration and Asylum Law Blog*, 6 Novembre 2020.

²⁷ G. CAMPESI, *The EU Pact on Migration and Asylum and the dangerous multiplication of 'anomalous zones' for migration management*, in *ASILE blog*, 27.11.2020.

²⁸ Sentenza della Corte del 14 maggio 2020, C-924/19 PPU e C-925/19 PPU, *F.M.S. et al.*, ECLI:EU:C:2020:367.

²⁹ Cfr. L. MARIN, *La Corte di Giustizia riporta le 'zone di transito' ungheresi dentro il perimetro del diritto (europeo) e dei diritti (fondamentali)*, in *ADiM Blog*, Maggio 2020.

richiede che la detenzione deve essere basata su una decisione motivata, al fine di permettere una valutazione della necessità e della conformità della misura attraverso un ricorso effettivo³⁰. Non si vede come i parametri indicati dalla Corte di giustizia possano non essere applicati anche al trattenimento durante la fase di screening, eccezion fatta per l'ancoraggio al limite temporale dei dieci giorni. Tuttavia, è prevedibile che le amministrazioni nazionali avranno difficoltà a rispettare i tempi, come l'esperienza degli *hotspot* in Grecia ha dimostrato³¹. Inoltre, coesistono dubbi sulla questione della sistemazione effettiva dei migranti durante la procedura, considerato che, in molti casi, gli *hotspot* sono attrezzati solo per una sosta veloce prima dello spostamento in altro luogo e diverse strutture³².

La proposta europea sembra ispirarsi alla legge greca sulla protezione internazionale e alla relativa prassi sviluppatasi sugli *hotspot*, in particolare quello famigerato di Moria a Lesbo³³. A questo proposito, è noto come la presenza di limiti temporali non abbia impedito il verificarsi di prassi di trattenimento incompatibili con il rispetto dei diritti fondamentali, oltre che del principio base della dignità della vita umana³⁴.

È in questa logica che la proposta di regolamento prevede che lo screening debba terminare decorso il termine temporale previsto, anche se le verifiche non sono completate (art. 14, par. 7). Durante la procedura in parola, il migrante coinvolto dovrebbe avvalersi dell'assistenza di un avvocato, oltre che della presenza di strumenti di interpretariato e mediazione, che tuttavia al momento non sono previsti³⁵. Anche alla luce di questo argomento, la previsione di strumenti di monitoraggio adeguati è quanto più necessaria. Tuttavia, la maggiore criticità della proposta riguarda la fase della procedura successiva allo screening che è determinata in modo molto approssimativo.

Come già detto, la fase di screening pre-ingresso ha diverse finalità. *In primis*, la raccolta di informazioni e dati relativi ai migranti: con gli stessi dati viene alimentato il corposo sistema europeo di banche-dati (EURODAC, SIS II, VIS, ETIAS, EES...), che di recente è stato ulteriormente rafforzato grazie

³⁰ Sentenza *F.M.S.*, cit., paragrafi 266 e 281.

³¹ Legal Centre Lesvos, *The Workings of the Screening Regulation: Juxtaposing proposed EU rules with the Greek reception and identification procedure*, in *Statewatch.org*, 29.1.2021.

³² Si veda in proposito l'indagine condotta da ASGI in relazione alla presenza di locali per il trattenimento nei centri hotspot con richieste di accesso civico generalizzato, le cui risposte sono riportate qui: inlimine.asgi.it/appositi-locali-per-il-trattenimento-dei-richiedenti-asilo-in-hotspot/. Non si ritiene utile approfondire in questa sede la questione relativa alla dimensione interna della legittimità del trattenimento alla frontiera, con riferimento all'Art. 13 della Costituzione, che pure rimane.

³³ Legal Centre Lesvos, *The Workings of the Screening Regulation*, op. cit.

³⁴ Meijers Committee Comments on the Migration Pact – Asylum Screening Regulation, November 2020, di seguito: CM 2010, p. 2.

³⁵ Nello stesso senso, si veda: CM 2010, p. 7.

al regolamento sull'interoperabilità³⁶ che incide sul bilanciamento tra diritti fondamentali e contrasto al crimine, con evidenti rischi di discriminazioni a carico dei migranti³⁷. In secondo luogo, la procedura di screening ha rilevanza per il singolo caso, poiché le procedure alla frontiera sono delle procedure a tempo limitato, a detrimento delle garanzie procedurali. In terzo luogo, nel caso in cui lo screening si concluda con un rifiuto di ingresso, vi è un primo effetto sostanziale, che viene condotto senza assistenza legale e senza che previsto un mezzo di ricorso. E, benché l'esito dello screening non costituisca una decisione dal punto di vista formale, ma semplicemente un modulo di *debriefing*, questo modulo “dà sostanza” alla fase successiva della procedura, che potrà essere una procedura di frontiera, e che potrebbe anche concludersi con un rifiuto di ingresso³⁸ o con un rimpatrio.

Nel complesso, questa apparente irrilevanza formale dello screening non è altro che fuorviante, date le importanti implicazioni sostanziali, sui diritti della persona, in termini di determinazione di una procedura o un'altra. È altresì noto che le procedure di frontiera siano meno protettive dei diritti della persona rispetto alla procedura ordinaria, proprio a causa della compressione temporale e del minor livello di accuratezza dell'esame delle situazioni sostanziali³⁹.

È per questo motivo che il rispetto di alcuni diritti procedurali è di fondamentale importanza: da una “qualifica” decisa in sede di screening dipende una specifica procedura nella fase successiva. È pertanto auspicabile

³⁶ Regolamento (UE) 2019/817 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 maggio 2019, che istituisce un quadro per l'interoperabilità tra i sistemi di informazione dell'UE nel settore delle frontiere e dei visti e che modifica i regolamenti (CE) n. 767/2008, (UE) 2016/399, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240, (UE) 2018/1726 e (UE) 2018/1861 del Parlamento europeo e del Consiglio e le decisioni 2004/512/CE e 2008/633/GAI del Consiglio (GU L 135 del 22.5.2019, pag. 27). Si veda altresì il regolamento (UE) 2019/818 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 maggio 2019, che istituisce un quadro per l'interoperabilità tra i sistemi di informazione dell'UE nel settore della cooperazione di polizia e giudiziaria, asilo e migrazione, e che modifica i regolamenti (UE) 2018/1726, (UE) 2018/1862 e (UE) 2019/816 (GU L 135 del 22.5.2019, pag. 85).

³⁷ See E. BROUWER, *Large-Scale Databases and Interoperability in Migration and Border Policies: The Non-Discriminatory Approach of Data Protection*, in *European Public Law*, n. 1, 2020, pp. 71 – 92; G. CAGGIANO, *L'interoperabilità fra le banche-dati dell'Unione sui cittadini degli Stati terzi*, in *Diritto Immigrazione e Cittadinanza*, n. 1, 2020; N. VAVOULA, *Stepping Up the Fight Against Impunity in EU Law: Access to Immigration Databases by National Law Enforcement Authorities and Europol*, in L. MARIN, S. MONTALDO, *The Fight Against Impunity in EU Law*, p. 209 ss., p. 237. In particolare, sul Patto, si veda la posizione del Garante europeo sulla Protezione dei Dati (EDPS), Parere 9/2020, 'EDPS Opinion on the New Pact on Migration and Asylum', che si trova nel sito istituzionale dello stesso, Nov. 2020.

³⁸ Art. 14, paragrafo 1 della proposta di regolamento sullo screening, confermato dal considerando 40 della proposta modificata di regolamento procedure relativo alle procedure frontiera.

³⁹ ECRE, *Border procedures: Not a Panacea*, Policy Note 21/2019, www.ecre.org/wp-content/uploads/2019/07/Policy-Note-21.pdf

che il Parlamento ed il Consiglio incrementino le garanzie procedurali dello screening in fase di discussione della proposta della Commissione⁴⁰.

3. Un altro tassello cruciale in questo processo di rafforzamento dei confini e di semplificazione delle procedure alla frontiera è costituito dalla riforma delle procedure di frontiera, che viene realizzata modificando la proposta di “regolamento procedure” del 2016, riforma che tuttavia non ha portato all’adozione di un nuovo strumento legislativo (di seguito: proposta sulle procedure di frontiera)⁴¹.

Sebbene le procedure di frontiera siano già presenti nell’attuale regolamento del 2013, con la proposta del 2020 queste vengono ora declinate come una “procedura di frontiera per l’asilo e il rimpatrio”, unitamente ad un potenziamento della procedura accelerata; accanto alla normale procedura di asilo, queste opzioni procedimentali trovano collocazione al termine della fase di screening pre-ingresso.

Altra importante novità è costituita dal fatto che le nuove procedure di frontiera diventano obbligatorie (ai sensi dell’art. 41, para. 3) per i richiedenti protezione che attraversano la frontiera esterna in modo non autorizzato o in seguito ad uno sbarco collegato ad una operazione di ricerca e soccorso, e, in aggiunta, trova applicazione una di queste circostanze:

- il richiedente rappresenta un rischio per la sicurezza nazionale o l’ordine pubblico;
- il richiedente ha fornito informazioni o documenti falsi o ha nascosto informazioni o documenti pertinenti;
- il richiedente proviene da un paese terzo per il quale la percentuale di decisioni positive sul numero totale di decisioni in materia di asilo è inferiore al 20%.

Se sul primo criterio si può anche convenire, sul secondo è lecito dubitare della effettiva capacità del migrante di conoscere, intendere e comprendere la portata e le conseguenze di comportamenti omissivi riguardo a documenti o

⁴⁰ Nello stesso senso, si vedano: L. JAKULEVIČIENĖ, *Re-decoration of existing practices? Proposed screening procedures at the EU external borders*, in *EU Immigration and Asylum Law Blog*, 27 ottobre 2020; Meijers Committee: ‘Comments on the Migration Pact – Asylum Screening Regulation’, November 2020, documento: CM 2010.

La L. JAKULEVIČIENĖ sottolinea altresì quella che si può chiamare la “neutralità” dello screening. Infatti, una delle finalità dello screening è quella di indicare qualsiasi elemento che potrebbe essere rilevante per indirizzare i cittadini di paesi terzi alle procedure di esame accelerato o alle procedure di frontiera. In altre parole, lo screening deve indicare nel modulo di *de-briefing* le opzioni successive della procedura che proteggono i richiedenti asilo meno di altre. Il discorso, tuttavia, non vale nel senso opposto: non viene escluso dallo screening il cittadino che ha presentato una domanda di asilo e che proviene da un Paese con un alto tasso di riconoscimento.

⁴¹ Più precisamente: proposta modificata di regolamento procedure, COM (2020) 611 final, cit.

generalità personali: da questi comportamenti, più o meno consapevoli, dipendono conseguenze significative sulla sfera giuridica della persona.

Le perplessità maggiori, tuttavia, sorgono in relazione al terzo criterio, relativo alla soglia del 20% di decisioni positive. Da un lato, il criterio del 20% è una scelta arbitraria e presuntiva; dall'altro, va ad aggiungersi al criterio del paese terzo sicuro, usato per valutare l'ammissibilità di una domanda di asilo. Da ultimo, questo criterio si scontra con il principio che ogni domanda di asilo richiede una complessa valutazione individuale della posizione personale del richiedente asilo, introducendo elementi presuntivi per incanalare una persona verso una procedura che offre meno garanzie. In sostanza, la soglia del 20% sembra una soglia arbitraria che introduce elementi presuntivi che debbono necessariamente portare ad una procedura che offre meno garanzie alle persone richiedenti protezione.

Come già anticipato con la proposta relativa allo screening pre-ingresso, durante la procedura di frontiera, il richiedente non ha accesso al territorio dell'UE: questa è tuttavia una finzione giuridica, nel senso che il soggetto si troverà o nel territorio dello Stato, o al di fuori dello stesso, ma comunque sotto il controllo, e dunque nella giurisdizione, di uno Stato membro. Questa situazione, alla luce della giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani, è atta a creare situazioni giuridiche che attivano la responsabilità degli Stati in relazione alla CEDU⁴². In modo analogo, per il diritto dell'Unione trova applicazione sia la Carta che il diritto derivato, se siamo nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione⁴³. Aldilà della finzione di non-ingresso, quello che si evince è che durante le procedure di frontiera un soggetto non ha libero accesso al territorio dello Stato, ma deve al contrario rimanere in strutture che si collocano alla frontiera esterna o vicino alla stessa. Rimane in capo al Paese di primo ingresso di organizzare le strutture necessarie per le procedure di frontiera: in Italia, ad esempio, la prassi frequente mostra che dopo il *de-briefing*, che si tiene nell'*hotspot*, lo straniero viene trasferito nei

⁴² Corte EDU, sentenza 15 giugno 1996, *Amuur v. France*, appl. no. 19776/92; sentenza del 21 Nov. 2019, *Ilias and Ahmed v. Hungary*, app. no. 47287/15; sentenza del 21. Nov. 2019, *Z.A. a.o. v. Russia*, appl. no. 61411/15. Per considerazioni analoghe, si veda CM 2010, p. 2.

⁴³ Si pensi all'articolo 51, par. 1, della Carta, per come interpretato dalla Corte di giustizia nella sentenza *Akerberg Fransson*. Sulla dimensione esterna del controllo delle migrazioni si veda M. DEN HEIJER, *Europe and Extraterritorial Asylum*, Hart, 2012; J. RJPMA, *External Migration and Asylum Management: Accountability for Executive Action Outside EU-territory*, in *European Papers*, 2017, pp. 571-596; sull'applicazione extraterritoriale della Carta, si veda E. CANNIZZARO, *The EU's Human Rights Obligations in Relation to Policies with Extraterritorial Effects: A Reply to Lorand Bartels*, in *European Journal of International Law*, 4-2014, p. 1093-1099, at p. 1095.

centri di accoglienza⁴⁴, che si trovano anche in altre località lontano dai confini.

Quello che è certo è che il trattenimento dello straniero diventa una detenzione, *de iure* o *de facto*, e si pone il problema della qualifica di questa detenzione, della base giuridica. Valgono in questo caso le stesse e maggiori preoccupazioni per il trattenimento durante lo *screening*, che pure ha una durata temporale limitata, a differenza delle procedure di frontiera, e quindi dovrebbero trovare applicazione i vincoli che la Corte di giustizia ha posto per le zone di transito ungheresi.

Un altro elemento che richiede una riflessione è che, nella proposta della Commissione, vengono presentate come garanzie quelle situazioni nelle quali non si applicano le procedure di frontiera, ad es., per motivi medici, e quando i requisiti per la detenzione non sussistono, e la procedura di frontiera non può essere eseguita senza ricorso alla detenzione⁴⁵: ad avviso di chi scrive, questo è indicativo della compressione generalizzata dei diritti fondamentali che avviene negli spazi di frontiera⁴⁶.

Benché in generale valgano le garanzie previste dalla Proposta di riforma del regolamento-procedure del 2016, ovvero intervista personale, e valutazione individuale del singolo caso⁴⁷, unitamente alla previsione di assistenza e consulenza giuridica⁴⁸, la prassi applicativa relativa alla Direttiva procedure ha dimostrato che gli Stati non sempre rispettano gli standard previsti. E non è solo un problema di rispetto dei diritti dei migranti, ma anche delle tempistiche, con riflessi organizzativi importanti, in termini di capienza ed adeguatezza delle strutture.

Un altro aspetto che deve essere analizzato è il sistema di rimedi contro una decisione adottata in una procedura di frontiera. Se una domanda viene respinta in una procedura di asilo alla frontiera, la procedura di rimpatrio si applica immediatamente. Gli Stati membri devono limitare ad una istanza il diritto a un ricorso effettivo contro la decisione (art. 53, par. 9). Il diritto a un ricorso effettivo è quindi limitato, ed altrettanto lo è il diritto di rimanere sul territorio nelle more del ricorso (combinato disposto con l'art. 54, paragrafi 3, 4 e 5).

⁴⁴ Si rinvia in proposito all'indagine condotta da ASGI in relazione alla presenza di locali per il trattenimento nei centri hotspot con richieste di accesso civico generalizzato, le cui risposte sono riportate qui: inlimine.asgi.it/appositi-locali-per-il-trattenimento-dei-richiedenti-asilo-in-hotspot/

⁴⁵ Fattispecie prevista all'art. 41, paragrafo 13 della proposta di regolamento in esame.

⁴⁶ G. CAMPESI, *The EU Pact on Migration and Asylum*, op. cit.

⁴⁷ Art. 11-13 della proposta del 2016.

⁴⁸ Art. 14-17 della proposta del 2016.

Inoltre, la proposta in esame consente agli Stati membri di limitare il diritto di rimanere, in caso di reiterazione della domanda, e prevede che non vi sia alcun diritto a rimanere nel caso di ricorsi successivi (art. 54, paragrafi 6 e 7). Più in generale, la proposta estende le circostanze in cui il richiedente non ha un diritto automatico di permanenza e questo rappresenta un aspetto che incide in modo significativo e fattuale sulla capacità di impugnare una decisione negativa in una procedura di frontiera.

Nel complesso, si può affermare che la procedura di asilo alla frontiera è una procedura in cui le garanzie sono limitate, poiché i tempi sono contingentati e l'accesso alle vie di ricorso è ridotto al minimo. Si consolida quindi con la proposta sulle procedure di frontiera la tendenza alla compressione delle garanzie collegate alla presenza dello straniero sul territorio dello Stato di ingresso. L'accesso al territorio dello Stato membro, per il richiedente protezione, è quindi privato del suo significato tipico, nel senso che non implica un pieno accesso ad un sistema che tutela i diritti con procedure che offrono garanzie e che quindi sono anche dispendiose in termini di tempo.

Alla frontiera, l'efficienza dovrebbe governare un processo in cui l'accesso alla giurisdizione è più leggero, è meno significativo che in altre circostanze, e per altre categorie di persone. Per concludere, questa espansione dell'esternalizzazione delle politiche di controllo della migrazione avviene "in casa", sul territorio europeo, e mira a prolungare gli effetti delle politiche di contenimento perché rendono meno significativo, in termini legali, l'accesso al territorio dell'Unione: la presenza della persona non comporta il pieno accesso ai diritti connessi alla presenza sul territorio.

4. Un altro tassello fondamentale per il successo delle politiche di contenimento dei migranti irregolari ai confini dell'Unione è la necessaria cooperazione dei Paesi terzi: questi Paesi non solo dovrebbero accettare ed accogliere i migranti da rimpatriare dai Paesi europei, ma dovrebbero anche cooperare attivamente con le amministrazioni degli stessi.

Come è stato da tempo sottolineato da diversi studi⁴⁹, questa cooperazione è tutt'altro che scontata e difficile da ottenere, perché, comprensibilmente, anche i Paesi terzi hanno le loro agende politiche in materia di migrazioni, oltre a questioni sociali da affrontare con i migranti rimpatriati.

Allo stesso tempo, l'Unione ha provato dopo la crisi del 2015 ad organizzare la cooperazione infra-UE in materia di gestione dei migranti sbarcati attraverso il sistema dei ricollocamenti, che, come noto, non ha

⁴⁹ J.-P. CASSARINO, *Readmission, Visa Policy and the 'Return Sponsorship' Puzzle in the New Pact on Migration and Asylum*, in *ADiM Blog, Analyses & Opinions*, Novembre 2020.

funzionato per una serie complessa di motivi, di natura politica, ma anche amministrativa⁵⁰.

Con il Patto, ed in particolare con la proposta relativa alla sponsorizzazione dei rimpatri⁵¹, la Commissione cerca di ... smuovere gli Stati membri, che si sono dimostrati restii a far funzionare il sistema di ricollocamenti obbligatori. La Commissione, infatti, in prima battuta⁵² cerca di coinvolgere i Paesi che non sono Paesi di primo ingresso nella cooperazione ai rimpatri. La cooperazione al rimpatrio è un obiettivo politico sul quale è facile far convergere diversi interessi. Il rimpatrio è, tuttavia, raggiungibile in modo più o meno efficace a seconda delle circostanze, della rotta migratoria e dell'accordo con il paese terzo con il quale si tiene il dialogo.

Dopo che la via del rimpatrio sarà percorsa in modo infruttuoso per otto mesi⁵³, la Commissione cerca di convertire questo impegno in una collaborazione a forme non obbligatorie di solidarietà intra-statale⁵⁴: in questo modo, la Commissione tenta di riportare gli Stati ad una soluzione effettiva della questione e spera in questo modo di far metabolizzare allo Stato interessato la presa in carico di un migrante che non si riesce a rimpatriare. In altre parole, la Commissione cerca di far rientrare dalla finestra la solidarietà inter-statale, che di fatto era uscita dal novero delle opzioni percorribili, dopo l'esperimento delle decisioni del Consiglio 2015, e dopo il recupero tentato con la dichiarazione di La Valletta⁵⁵. Si tratta senz'altro di uno sforzo volto a realizzare forme di solidarietà nella *governance* dell'immigrazione, un tentativo di procedimentalizzare la solidarietà per renderla più accettabile ed efficace⁵⁶.

Aldilà di ciò, deve essere tuttavia chiaro che la sponsorizzazione dei rimpatri porta con sé le stesse, se non maggiori, sfide rispetto allo *status quo*, perché aggiunge un soggetto ulteriore nella complicata gestione amministrativa del rimpatrio, in una tempistica alquanto incerta.

È stato infatti dimostrato che, ad esempio, i Paesi del sud Europa sono i più 'forniti' in termini di accordi di cooperazione e riammissione con i Paesi

⁵⁰ L. MARIN, *Governing Asylum with (or without) Solidarity? The Difficult Path of Relocation Schemes, Between Enforcement and Contestation*, in *Freedom, Security and Justice*, 1/2019.

⁵¹ Commissione europea, proposta di regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione, COM (2020) 610 fin., cit., artt. 45 e ss.

⁵² Commissione europea, proposta di regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione, COM (2020) 610 fin., cit., artt. 55 e ss.

⁵³ Commissione europea, proposta di regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione, COM (2020) 610 fin., cit., art. 57.

⁵⁴ Commissione europea, proposta di regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione, COM (2020) 610 fin., cit., art. 55, paragrafo 2.

⁵⁵ E. PISTOLA, *Dai ricollocamenti alla riforma del sistema comune di asilo, e ritorno?*, in *ADiM Blog*, Editoriale, aprile 2020.

⁵⁶ M. BORRACCETTI, intervento presso la Commissione XIV del Senato, dicembre 2020.

terzi e non è scontato quindi individuare il valore aggiunto di un ulteriore anello amministrativo in questa complessa sequenza di passaggi⁵⁷.

Al di là dello sforzo della Commissione, che comunque intende provare a proceduralizzare la solidarietà, i dubbi e le incertezze sul meccanismo escogitato sono importanti, e non è difficile prospettare una complessa negoziazione politica su questa proposta.

5. In conclusione si intende riflettere sul valore aggiunto delle misure del Patto alla luce del principio della sussidiarietà, non solo in relazione al suo rispetto ma anche alla sua *effettiva realizzazione*.

La sua genesi con il Trattato di Maastricht ed il complesso ed ambiguo valore giuridico del principio sono note⁵⁸: l'azione della Corte di giustizia sulla giustiziabilità del principio è stata improntata al *self-restraint*, dati gli aspetti politici insiti nella valutazione di merito sul rispetto della sussidiarietà⁵⁹.

Dopo che il Trattato di Lisbona ha introdotto il Meccanismo dell'Allerta Precoce⁶⁰, proceduralizzando il controllo politico sulla sussidiarietà con il coinvolgimento dei parlamenti nazionali, il meccanismo ha avuto un successo limitato, ad eccezione del caso della direttiva Monti II⁶¹. Nell'ultimo biennio, la procedura prevista dal Protocollo II sembra "sopita"⁶².

Dopo un primo periodo nel quale sono stati attivati alcuni "cartellini", ma senza che la procedura dispiegasse il suo potenziale in modo sistematico, la

⁵⁷ J.-P. CASSARINO, *Readmission, Visa Policy and the 'Return Sponsorship' Puzzle*, op. cit.; in modo analogo, benché in un'altra prospettiva, si veda L. TSOURDI, *The New Pact and EU Agencies: an ambivalent approach towards administrative integration*, op. cit.

⁵⁸ P. DE PASQUALE, *Il principio di sussidiarietà nell'ordinamento comunitario*, Napoli, 1996; F. IPPOLITO, *Fondamento, attuazione e controllo del principio di sussidiarietà nel diritto della Comunità e dell'Unione europea*, Milano, 2007.

⁵⁹ G. MARTINICO, *Dating Cinderella: On Subsidiarity as a Political Safeguard of Federalism in the European Union*, in *European Public Law*, 2011, pp. 649-660. Si vedano inoltre C. FASONE & D. FROMAGE, *From Veto Players to Agenda-Setters - National Parliaments and Their Green Card to the European Commission*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2016, pp. 294-316.

⁶⁰ P. KIIVER, *The Early Warning System for the Principle of Subsidiarity: Constitutional Theory and Empirical Reality*, Routledge, 2012; F. FABBRINI AND K. GRANAT, "Yellow Card, But No Foul": *The Role of the National Parliaments under the Subsidiarity Protocol and the Commission Proposal for an EU Regulation on the Right to Strike*, in *Common Market Law Review*, 2013, p. 115 ss; M. CARTABIA ET AL. (eds.), *Democracy and Subsidiarity in the EU*, Il Mulino, 2013.

⁶¹ Sul quale si veda I. COOPER, 'National parliaments in the democratic politics of the EU: the subsidiarity early warning mechanism', 2009-2017, *Comparative European Politics*, 2019, pp. 919-939; D. FROMAGE & V. KREILINGER, *National parliaments' third yellow card and the struggle over the revision of the Posted Workers Directive*, *Journal of European Legal Studies*, 2017, pp. 126-160.

⁶² T. JAROSZYŃSKI, *National Parliaments' Scrutiny of the Principle of Subsidiarity: Reasoned Opinions 2014-2019*, *European Constitutional Law Review*, 2020.

Commissione Juncker ha lanciato il processo sulla *better regulation*, che ha sviluppato un concetto già in circolazione, ovvero il valore aggiunto europeo di una misura⁶³. È precisamente sull'aspetto del valore aggiunto europeo sul quale ci si focalizzerà, anche per dare un contributo al dibattito sul Patto in modo originale. In particolare, il test sul valore aggiunto europeo di una misura proposta o test sull'efficacia è un aspetto cruciale della valutazione del rispetto e la realizzazione del principio di sussidiarietà in quanto è un test sull'efficacia di una misura europea⁶⁴.

A questo proposito, l'accordo interistituzionale del 2016⁶⁵ prevede un'attenzione rinnovata per il concetto di valore aggiunto europeo, in particolare richiedendo di utilizzare le stesse metodologie per le valutazioni di impatto, per Commissione e Parlamento europeo⁶⁶. In seguito, la Commissione ha pubblicato nel 2017 delle ulteriori linee-guida sulla *better regulation* che sviluppano il principio di sussidiarietà come articolato in un duplice test: il primo, avente lo scopo di esaminare se l'obiettivo della misura non può essere raggiunto a livello di stati membri (dimensione negativa); il secondo, volto ad esaminare perché l'intervento europeo, in virtù della dimensione o degli effetti, produrrebbe benefici, rispetto ad un intervento a livello statale (dimensione positiva).

Inoltre, sempre specificando l'interpretazione della sussidiarietà (art. 5, par. 3, TUE), la Commissione ha individuato alcune domande-guida per condurre queste valutazioni. In particolare, il quesito sui costi-benefici pare particolarmente pertinente per una valutazione delle misure del Patto: "l'intervento nazionale o l'assenza di un'iniziativa europea si pone in conflitto con i trattati o può danneggiare in modo significativo gli interessi di alcuni Stati membri?"⁶⁷ Questa domanda potrebbe essere utilizzata proprio per una riflessione di ampio respiro, che prenda in considerazione la quantità e la qualità dell'apporto nazionale necessario in termini di buon funzionamento delle politiche europee, senza dimenticare che gli Stati europei non sono esposti al fenomeno migratorio in modo eguale. L'integrazione europea

⁶³ Il riferimento è alla *Better Regulation Toolbox* del 2015, reperibile nel sito istituzionale della Commissione.

⁶⁴ Sul ruolo del *better law-making* nelle politiche penali europee, si veda W. VAN BALLEGOIJ, *The Role of the Fight Against Impunity in EU Criminal Policy Preparation and Evaluation*, in L. MARIN, S. MONTALDO, *The Fight Against Impunity in EU Law*, p. 63 e ss.

⁶⁵ Accordo Interistituzionale «Legiferare meglio» tra il Parlamento europeo, il Consiglio dell'Unione europea e la Commissione europea, del 13 aprile 2016, reperibile qui [eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016Q0512\(01\)&from=FI](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016Q0512(01)&from=FI).

⁶⁶ Sia il Parlamento europeo che la Commissione hanno creato delle *added value unit* ed altre articolazioni al fine di contribuire in modo strutturale alla realizzazione di questo principio.

⁶⁷ *Better Regulation Toolbox* del 2017, reperibile nel sito della Commissione.

richiede politiche riequilibratrici, ispirate ad un principio di leale cooperazione e ad una solidarietà di natura correttiva⁶⁸.

Se è pacifico che l'Unione abbia competenza a legiferare attraverso le misure proposte dal Patto, ed è dimostrato che gli Stati membri, procedendo in ordine sparso, non possono realizzare l'obiettivo di una gestione efficace del fenomeno migratorio, è altrettanto corretto dubitare del valore aggiunto europeo delle misure proposte, perché queste non riempiono lo spazio dell'intervento nazionale di un valore aggiunto. Le proposte europee infatti continuano a prevedere un forte decentramento di oneri amministrativi e gestionali in capo alle amministrazioni statali, di controllo e contenimento del fenomeno migratorio, di filtro e di selezione di migranti che vanno trattenuti in frontiera, come se la frontiera di Lampedusa o di Lesvos fossero una questione italiana o greca, e non europea.

Come dimostrato, queste misure vanno ad accentuare la funzione di contenimento e controllo dei confini. Con lo screening e le procedure di frontiera, verrà accentuata la natura opaca e precaria degli spazi di confine, dove l'accesso al territorio è meno significativo dal punto di vista giuridico, e dove si dovrebbe, con lo screening, identificare il vero richiedente asilo. La sponsorizzazione dei rimpatri è la risposta alla *débâcle* delle decisioni di ricollocamento; non è tuttavia chiaro come possa alleggerire il carico dei Paesi di primo ingresso perché crea un sistema farraginoso, che si fonda su relazioni bilaterali, che hanno già di mostrato di non funzionare in occasione delle decisioni del 2015; fermo restando che il rimpatrio avviene se uno Stato terzo coopera a tal fine.

Il Patto, in sostanza, costruisce presunzioni e limitazioni per separare la relazione tra la presenza fisica di un richiedente asilo su un territorio dal suo significato giuridico, come accesso ad un ordinamento, fondato sul diritto e dunque protettivo della sfera giuridica delle persone nell'interazione con i pubblici poteri. Al contrario, il Patto contribuisce a ridurre il "peso specifico" del territorio europeo come Spazio di Libertà, Sicurezza e Giustizia, e lascia ancora le amministrazioni nazionali (alcune più di altre) in prima fila nell'affrontare questioni dalle dimensioni transnazionali, senza che le disparità causate dalla geografia vengano riequilibrate da una robusta solidarietà correttiva. È per questo che si sostiene che l'intervento europeo non realizza una sussidiarietà attiva, perché, a fronte dell'attribuzione di

⁶⁸ P. ELEFThERiADiS, *A Union of Peoples: Europe as a Community of Principle*, Oxford University Press, 2020; dello stesso Autore, si veda anche *Corrective Justice Among States*, in *Ius Cogens*, 2020, p. 7 ss.

L. Marin - Una rilettura del Patto: il valore aggiunto europeo come utopia?

competenze e della necessità dell'intervento, il valore aggiunto europeo delle misure analizzate è ancora limitato⁶⁹.

⁶⁹ S. MANSERVISI, *The EU's Pact on Migration and Asylum: A Tsunami of Papers but Little Waves of Change*, *IAI Commentaries* 88/20, Dicembre 2020.

ABSTRACT

A re-reading of some measures of the Pact on Migration in the light of subsidiarity: European added value as utopia?

The Pact on Migration and Asylum of September 2020, presented as innovative, consolidates policies in place since time (externalization) and projects them within the Area of Freedom, Security and Justice, through the proposals for pre-entry screening, amended border procedures, and with the proposal on the return sponsorship: these measures will strengthen the borders in their function of containing and controlling the migratory phenomenon, however consolidating the administrative burden that already insists on these countries, without having resolved the new 'formula' of inter-state solidarity. These developments present problematic aspects due to the role given to countries most exposed to the phenomenon of migration, as well as to the uncertain prospects of cooperation with third countries, but above all due to the possible consequences of the precarization of the rights of migrants and protection-seekers. In conclusion, the post underlines the limited 'European added value' of the measures: the European added value constitutes one of the paradigms through which the respect and the implementation of the subsidiarity principle is assessed.

Una rilettura di alcune misure del Patto sulle migrazioni alla luce della sussidiarietà: il valore aggiunto europeo come utopia?

Il Patto sulle migrazioni e l'asilo del settembre 2020, presentato come innovativo, consolida politiche in atto da tempo (esternalizzazione) e le proietta all'interno dello Spazio di Libertà, Sicurezza e Giustizia attraverso le proposte di screening pre-ingresso, di proposta modificata di procedure di frontiera, e con la proposta relativa alla sponsorizzazione dei rimpatri: queste misure andranno a rafforzare i confini nella loro funzione di contenimento e controllo del fenomeno migratorio, tuttavia consolidando il carico amministrativo che già insiste su tali Paesi, senza aver risolto in modo adeguato la nuova formula della solidarietà correttiva inter-statale. Questi sviluppi presentano aspetti problematici per il ruolo che viene conferito ai Paesi maggiormente esposti al fenomeno migratorio, oltre che per le prospettive incerte di cooperazione con Paesi terzi, ma soprattutto per le possibili conseguenze di precarizzazione dei diritti dei migranti e richiedenti protezione. In conclusione, il post sottolinea il limitato "valore aggiunto europeo" delle misure, che costituisce uno dei paradigmi attraverso i quali si valuta il rispetto e l'attuazione del principio della sussidiarietà.